

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 250.616 du 18 mai 2021

A. 233.557/XI-23.546

En cause : **1. la société anonyme DERBY,**
 2. GUILMAIN Marc,
 3. SARR Diouma,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Pierre JOASSART et Julie PATERNOSTRE, avocats,
 rue Belliard 40
 1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ
et Clémentine CAILLET, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 mai 2021, la société anonyme (SA) Derby, Marc Guilmain et Diouma Sarr demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté ministériel du 24 avril 2021 « modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 », publié au *Moniteur belge* du 25 avril 2021 et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 4 mai 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mai 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Pierre Joassart et Julie Paternostre, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Clémentine Caillet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le 28 octobre 2020, est adopté et publié dans le *Moniteur belge* un arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Cet arrêté ministériel a fait l'objet de plusieurs modifications. Selon son article 8, § 1^{er}, 1^o, les casinos, les salles de jeux automatiques et les bureaux de paris sont fermés au public.

Le 24 avril 2021, est adopté un arrêté ministériel « modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ». Cet arrêté ministériel, qui a été publié dans le *Moniteur belge* du 25 avril 2021, constitue l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation

Thèses des parties requérantes

La première partie requérante soutient qu'elle « (...) présente la particularité d'avoir une part très importante de son activité organisée en retail, c'est-à-dire dans des établissements physiques (par opposition à l'activité online, sur internet) », qu'elle « gère, en effet, plus de 300 agences réparties sur l'ensemble du territoire belge », qu'elle « (...) voit l'activité qui génère la plus importante partie du chiffre d'affaires totalement interrompue pour la seconde fois en un an, et ce depuis déjà plus de trois mois », que « tel qu'en démontre la pièce confidentielle A, le ratio de solvabilité de la SA DERBY a évolué de la manière suivante au cours des trois dernières années : au 31 décembre 2018 : ratio de solvabilité de 67,01 % ; au 31 décembre 2019 : ratio de solvabilité de 69,70 % ; au 31 décembre 2020 : ratio de solvabilité de 43,56 % », qu'il « est indéniable que les mesures de fermeture ont un impact énorme sur la solvabilité de la première partie requérante, faisant chuter son taux de solvabilité de 38 % en un an », que « si la situation de fermeture des agences perdure en raison de l'acte attaqué, il est certain que la S.A. DERBY verra son taux de solvabilité descendre en deçà de 40 % », qu'une « telle situation lui ferait perdre sa licence F1+, en vertu de l'arrêté royal du 21 juin 2011 », que « la licence F1+ est actuellement l'unique source de revenus de la S.A. DERBY, l'exploitation de ses licences F1 et F2 ne produisant actuellement que des charges financières du fait de la fermeture des agences », qu'un « tel cas de figure représenterait un grave péril pour la viabilité d'une entreprise de cette ampleur, la privant de l'entièreté de ses sources de revenus », que « cette perte de solvabilité risque, en outre, de perdurer dans le temps, également en raison de la perte de clientèle que provoquent les décisions ministérielles », que « (...) cette perte de clientèle est certaine dans le chef de la SA DERBY », que « la première partie requérante commercialise des paris sportifs, notamment via des machines dans ses agences », que « les librairies sont autorisées à proposer les mêmes machines d'enregistrement de paris sportifs à leur clientèle », que « les librairies ont pu rouvrir depuis l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020 », que « les agences de paris doivent demeurer porte close, et ce au moins jusqu'au 25 avril en vertu de l'acte attaqué », qu'il « est évident que les clients réguliers des agences Ladbrokes, qui constituent la majeure partie de la clientèle de la SA DERBY, se sont tournés, depuis plus de 6 mois, vers les seuls établissements physiques leur permettant de s'adonner des paris sportifs, à savoir les librairies », que « ces dernières ne souffrent d'ailleurs d'aucun *numerus clausus*, de sorte qu'il en existe bien davantage que des agences de paris », que « (...) pour une agence de paris, il existe environs 3 librairies titulaires d'une licence F2 permettant d'enregistrer des paris sportifs », que « certaines librairies sont devenues des quasi-

agences de paris », que « certaines libraires BETFirst présentent une façade pratiquement identique à celle d'une agence de paris et commercialisent, en réalité, plus de produits de paris sportifs que de vente de journaux ou autres articles de libraires », que « la société DERBY, première partie requérante, a été amenée à constater, à la fin de l'année 2019, la très grande similitude entre de nombreuses librairies et les agences de paris sportifs », qu'« afin d'étudier le marché des librairies, elle a mandaté ses équipes commerciales pour la réalisation d'une étude portant sur différentes librairies », que « ce dossier vient confirmer les situations très comparables dans lesquelles se situent les agences de paris par rapport aux librairies », que « ces dernières commercialisent les mêmes produits de jeux de hasard, suivant les mêmes modalités que les agences de paris », que « le recours à la procédure en extrême urgence est la seule solution permettant de mettre un terme à ces pertes colossales avant la fin du mois de mars, sous peine de perdre sa licence F1+, ce qui entraînerait la suppression de tout revenu pour l'entreprise DERBY », qu'elle « serait, le cas échéant, forcée de procéder à des licenciements massifs » et que « partant, l'extrême urgence dans le chef de la S.A. DERBY est établie ».

La deuxième partie requérante fait valoir qu'elle est « le gérant, en personne physique, d'une agence Ladbroke's située à Namur », que « depuis l'annonce de la fermeture des agences de paris, M. Guilmain se retrouve sans revenus », que « sa situation financière est critique », qu'il « a dû licencier son seul collaborateur en juillet 2019 pour raison économique », que « depuis, il gère seul l'entière responsabilité de l'agence », que « suite à un infarctus, il est retourné vivre chez ses parents, auquel il donne 300 euros par mois pour la nourriture », qu'il « ne dispose pas de véhicule », qu'au « 14 février 2021, son compte bancaire professionnel avait un découvert de 7.395,24 euros », que « son compte bancaire privé était, quant à lui, à découvert de 1.250,71 euros le 14 février 2021 », que « ces montants à découvert le sont après décompte des indemnités droit de passerelle qu'il a perçues le 28 janvier à hauteur de 2.583,38 euros », qu'à « cela s'ajoutent ses frais mensuels de pension alimentaire de 200 euros par mois », que « M. Guilmain a un crédit de caisse de 1.050 euros par mois, destiné à payer ses impôts, qu'il est dans l'impossibilité de payer », qu'au « 2 février 2021, sa dette en matière de cotisations de sécurité sociale d'indépendants s'élevait à 25.152,23 euros », que « ces éléments, mis ensemble, démontrent qu'en cas de persistance de la situation, Monsieur Guilmain n'aura pas d'autre choix que de faire aveu de faillite personnelle », qu'il « devra cesser son activité professionnelle, sera, de façon durable, dans l'incapacité de payer la pension alimentaire de sa fille », que « ce n'est que par une réouverture immédiate qu'il pourra remonter la pente et éviter le surendettement », qu'à « défaut d'une réouverture dans les prochains jours, il est certain qu'il sera en faillite personnelle et surendetté », qu'il « ressort de la situation financière exposée ci-dessus que la

situation de la (deuxième) partie requérante est tellement précaire que seul un recours à l'extrême urgence pourrait avoir un effet utile », que « la critique relative à la perte de clientèle vaut également pour cet indépendant, à l'échelle de l'agence de paris pour laquelle il est commissionnaire », que « celle-ci se situe à 5100 Jambes (Namur), Avenue Jean Materne, 180 », que « dans la même rue, se situent deux librairies titulaires d'une licence F2 », que « (...) depuis le 28 novembre 2020, ces deux librairies sont ouvertes et, partant, autorisées à commercialiser l'enregistrement de paris sportifs », qu'il « peut raisonnablement être établi que la clientèle de l'établissement Ladbroke de M. Guilmain, étant une clientèle locale et habituée des paris sportifs, s'est tournée vers cette seule alternative que représentent les librairies pour s'adonner aux paris sportifs » et qu'il « sera, par ailleurs, extrêmement difficile pour M. Guilmain de réattirer sa clientèle une fois son établissement réouvert, étant donné le temps extrêmement long de fermeture consécutive, ayant entraîné un changement dans les habitudes de ses clients ».

La troisième partie requérante expose qu'elle « est actuellement placée en chômage technique », qu'elle « doit faire face à des charges mensuelles pour un montant total de 1.152 euros, détaillé comme suit : 325,38 euros de remboursement d'emprunt pour un crédit voiture ; 110,06 euros mensuel de facture de gaz et électricité ; 37 euros mensuel de facture internet ; 680 euros de loyer », qu'elle « reçoit, à titre de tout revenu, des allocations de chômage mensuelles à hauteur de 1.080,20 euros bruts », qu'il « ressort clairement de ces éléments que M. SARR fait face à des charges mensuelles plus élevées que ses allocations », que « le troisième requérant se trouve à un stade critique, de sorte qu'il ne pourrait survivre financièrement à une prolongation des mesures de fermeture des agences de paris où il exerce son métier », que « c'est pourtant ce qu'instaure l'acte attaqué » et qu'il « ressort de la situation financière exposée ci-dessus que la situation de la troisième partie requérante est tellement précaire que seul un recours à l'extrême urgence pourrait avoir un effet utile ».

Les trois parties requérantes ajoutent que « l'urgence est incompatible avec le délai de traitement d'un recours en annulation assorti d'une demande de suspension ordinaire », que « Votre Conseil a déjà admis le recours à l'extrême urgence en retenant qu'il était illusoire, compte tenu du nombre d'affaires dévolues au Conseil d'Etat, de croire qu'il aurait pu se prononcer dans les trois mois à la suite d'une suspension ordinaire », que « cette décision a été rendue en dehors de tout contexte socio-économique exceptionnel », qu'en « égard au contexte actuel, cette décision peut, *a fortiori*, s'appliquer » et que « (...) la présente requête étant introduite le 6^{ème} jour ouvrable après la publication de l'acte attaqué, soit le 8^{ème} jour ordinaire, la condition de diligence est rencontrée ».

Appréciation

La condition d'urgence, prévue par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

Concernant la première partie requérante, le risque allégué de perte de sa licence F1+ n'est non seulement pas établi mais en outre, il ne pourrait être causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

Cette atteinte serait due à l'exécution immédiate de l'éventuelle décision de retrait de cette licence que prendrait la Commission des jeux de hasard mais non à l'exécution immédiate de l'arrêté ministériel entrepris.

Par ailleurs, il n'est nullement avéré que la Commission des jeux de hasard prendrait une telle décision si le taux de solvabilité de la première partie requérante descendait en-dessous de 40 % dès lors que cette situation interviendrait dans le contexte particulier de la pandémie et que la reprise des activités de la requérante pourrait lui permettre de rétablir sa situation financière. Le risque pour la viabilité de la première partie requérante qui résulterait de la perte de sa licence F1+, n'est donc non seulement pas avéré mais en outre, il ne peut résulter l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

S'agissant de la prétendue perte de clientèle, elle n'est pas davantage démontrée. La circonstance que la clientèle de la première partie requérante fréquenterait actuellement les librairies, n'implique nullement que cette clientèle serait perdue. À supposer que celle-ci recoure pour le moment aux services des libraires, cette situation ne serait due qu'à la fermeture temporaire des agences de la première partie requérante. Celle-ci ne fournit aucun élément probant permettant de considérer que dès qu'elle pourra reprendre ses activités, sa clientèle ne reviendra pas fréquenter ses agences. Cette atteinte aux intérêts de la première partie requérante n'est donc pas non plus établie.

Relativement à la deuxième partie requérante, il résulte de ses explications que ses difficultés financières sont antérieures à la fermeture temporaire de l'agence Ladbroke's qu'elle gère puisque le licenciement de son collaborateur pour

raison économique, date de juillet 2019. Par ailleurs, contrairement à ce qu'elle soutient, elle n'est pas privée de tout revenu dès lors qu'elle reconnaît qu'elle bénéficie d'indemnités liées au « droit passerelle ». La deuxième partie requérante n'établit donc pas que la précarité financière qu'elle allègue, est due à l'exécution immédiate de l'arrêté ministériel entrepris. À propos du risque de perte de clientèle, celui-ci n'est pas avéré pour les mêmes motifs que ceux exposés au sujet de la première partie requérante. La deuxième partie requérante ne fournit en effet aucun élément probant permettant de considérer que dès qu'elle pourra reprendre ses activités, sa clientèle ne reviendra pas fréquenter son agence.

Concernant la troisième partie requérante, le fait qu'elle soit au chômage technique est une conséquence indirecte de l'arrêté ministériel attaqué qui maintient temporairement la fermeture des casinos, des salles de jeux automatiques et des bureaux de paris. Cette atteinte alléguée n'est donc pas causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué. Par ailleurs, si la troisième partie requérante fait état de ce que le montant de son indemnité de chômage ne suffit pas à couvrir les frais auxquels elle est exposée, elle n'indique nullement quel était le montant de son salaire lorsqu'elle travaillait. Elle n'établit donc pas que sa situation financière était meilleure avant qu'elle soit au chômage.

La condition d'urgence n'est dès lors remplie pour aucune des parties requérantes. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être suspendue, n'est donc pas satisfaite. Il y a lieu en conséquence de rejeter la demande de suspension.

VI. Confidentialité

Dès lors que la divulgation des pièces que les parties requérantes demandent de maintenir confidentielles, n'est, à ce stade, pas nécessaire à la solution du litige, il y a lieu de maintenir provisoirement la confidentialité des pièces A et B de la partie confidentielle du dossier déposé par les parties requérantes.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les pièces A et B de la partie confidentielle du dossier déposé par les parties requérantes demeureront, à ce stade de la procédure, confidentielles.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le 18 mai 2021 par :

Yves Houyet,
Xavier Dupont,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet