

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 250.999 du 18 juin 2021

A. 233.890/XV-4770

En cause : **LEFEVERE** Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e Laura MERODIO, avocat,
boulevard Émile de Laveleye 64
4020 Liège,

contre :

1. le bourgmestre de la ville de Liège,
2. la ville de Liège, représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Eric LEMMENS, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 15 juin 2021, Philippe Lefevere demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 11 juin 2021 du Bourgmestre de la ville de Liège [lui refusant l'organisation de] la manifestation "Euro 2020" sur le parking du Country Hall Ethias Liège du 11/06/2021 au 11/07/2021 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 16 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 juin 2021.

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Laura Merodio, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Eric Lemmens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François Neuray, 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

1. Le requérant indique être « lié depuis 17 ans par une concession de gestion des cafétérias du Country Hall » de Liège, qu'il décrit comme « un important complexe comprenant une salle de spectacle d'une capacité de plus de 7.000 personnes, une salle VIP de 420 couverts, une salle "incentive", 14 loges, une salle "catering", une grande cafétéria, un hall omnisports, des terrains de tennis, etc », situé sur le site du Bois Saint-Jean au Sart Tilman.

Le Country Hall, situé en zone de loisirs, fait l'objet d'un permis unique délivré le 20 mai 2005. La cafétéria, d'une capacité de 400 personnes debout, le salon VIP, d'une capacité de 112 personnes, et la salle VIP d'une capacité de 1.073 personnes debout, font l'objet d'un permis d'environnement distinct, délivré le 25 janvier 2012.

2. Le 3 juin 2021, un riverain s'adresse par un courrier électronique au bourgmestre de la ville de Liège, pour s'enquérir des conditions d'autorisation de l'évènement « Village Euro 2021 » annoncé sur le site du Country Hall de Liège et, notamment, de la question de savoir si la manifestation se déroulera à l'intérieur ou à l'extérieur, craignant la reproduction des nuisances subies lors du dernier Mondial, notamment.

3. Le 4 juin 2021, le Comité de concertation annonce la décision d'autoriser les évènements et spectacles tels que « le théâtre, les compétitions sportives ou les concerts », avec « un maximum de 200 personnes à l'intérieur ou 400 personnes à l'extérieur ».

4. Le 7 juin 2021, le requérant introduit, en qualité « d'organisateur de l'évènement », une demande d'autorisation pour l'organisation d'une manifestation « Euro 2020 » sur le site du Country Hall, du 11 juin au 11 juillet 2021. La demande

porte sur la « diffusion des matchs de l'Euro foot », « sur un terrain privé accessible au public (plein air) ».

5. Le même jour, la police de Liège donne un avis favorable assorti de conditions sur cette demande.

6. Le 11 juin 2021, le bourgmestre de la ville de Liège prend un arrêté de refus de l'autorisation, qui se lit comme suit :

« Vu la Nouvelle loi communale, notamment son article 135, § 2 ;
Vu le Règlement de police du 24 mars 2003 concernant l'organisation de manifestations ou de cortèges sur la voie publique ainsi que de manifestations en salle ou en plein air accessibles au public, tel que coordonné en date du 22 novembre 2016, et plus particulièrement son article 11 ;
Considérant la demande du 7 juin 2021 par laquelle M. M. Philippe Lefevre, domicilié [...], en qualité d'organisateur de l'événement, sollicite l'autorisation d'organiser la manifestation intitulée "Euro 2020", sur le parking du Country Hall Ethias Liège, allée du Bol d'Air, 13 à 4031 Liège, du 11/06/2021 au 11/07/2021 ;
Considérant les nombreuses plaintes de riverains habitant à proximité du parking du Country Hall Ethias Liège, exposés à des nuisances journalières tout au long de divers événements ;
Considérant que ce parking est un lieu public, il n'entre pas dans le permis d'urbanisme du Country Hall Ethias Liège et qu'il est interdit de détourner un parking de son objectif premier et de ce fait ne peut être un espace clos festif sans l'accord de l'autorité : qu'il convient donc de refuser la partie de la manifestation se déroulant sur ce parking ;
Considérant, de plus, que la demande susvisée n'a pas été reçue dans les délais prescrits à l'article 11, alinéa 2 ;
Considérant qu'il convient de refuser l'organisation de la manifestation dont demande ;

REFUSE l'organisation de la manifestation intitulée "Euro 2020", sur le parking du Country Hall Ethias Liège, allée du Bol d'Air, 13 à 4031 Liège, du 11/06/2021 au 11/07/2021 à M. Philippe Lefevre, [...], en qualité d'organisateur de l'événement. »

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié, le même jour, au requérant.

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. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

Le requérant indique que l'acte attaqué lui a été notifié le vendredi 11 juin 2021, qu'il en a pris connaissance en fin de journée de sorte qu'il lui était à ce moment impossible de contacter un avocat et que le recours a été introduit le mardi 15 juin 2021, « soit le second jour ouvrable suivant la notification ». Se référant à l'arrêt n° 227.184 du 25 avril 2014, il fait valoir que « dans le cas d'un refus d'autorisation de manifestation, un délai de 3 jours ouvrables a été jugé par [le] Conseil [d'État] comme satisfaisant aux exigences du référé d'extrême urgence ». Il en déduit que la demande de suspension en extrême urgence est recevable.

Sur l'imminence du péril, il rappelle que l'Euro 2020 se déroule du 11 juin au 11 juillet 2021. Il estime que « l'extrême urgence se justifie donc déjà en soi par cette seule circonstance, puisque l'absence de décision dans les plus brefs délais empêcherait en réalité d'organiser la manifestation sollicitée ». Il indique que le délai de la procédure en suspension ordinaire ne permettrait pas à l'évènement de se tenir et précise que « plus vite interviendra une décision, plus un nombre important de matchs de football pourrait être visionné ». Il ajoute que l'imminence du péril est établie dès lors que l'acte porte sur un évènement dont la durée est très limitée temporellement.

À l'audience, la partie adverse ne conteste ni la diligence, ni l'imminence du péril.

V.2. Appréciation

Le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas.

Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En l'espèce, la demande d'autorisation concerne une manifestation devant se dérouler du 11 juin au 11 juillet 2021, si bien que l'imminence du péril doit être admise.

L'acte attaqué a été adopté le vendredi 11 juin 2021 et notifié par courrier électronique du même jour. En introduisant sa requête le mardi 15 juin 2021, soit quatre jours plus tard, le requérant a fait preuve de la diligence requise.

La requête en extrême urgence est recevable.

VI. La condition d'urgence

VI.1. Thèses des parties

En ce qui concerne la gravité du préjudice, le requérant fait valoir que l'acte attaqué « intervient à la reprise des activités après plus d'un an d'arrêt forcé, pour le plus grand événement de la saison ». Il expose que l'Euro 2020 constitue une manifestation très importante pour le secteur événementiel, sportif et de l'HORECA, qu'il s'étend sur une durée très courte d'un mois et que son taux de fréquentation pourrait diminuer en fonction de l'éventuelle disqualification de l'équipe belge après le 21 juin. Il s'appuie sur les arrêts n^{os} 59.825 du 31 mai 1996 et 228.198 du 13 août 2014, dont il déduit que « la jurisprudence est attentive à l'impact d'une fermeture ou interdiction d'activité durant une période particulièrement prospère et en déduit l'existence d'un péril imminent dans des cas similaires ».

Il estime donc que l'impossibilité d'organiser la manifestation pour laquelle une autorisation est demandée, constitue en soi un péril grave et imminent, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un risque de faillite, mais précise, « à titre conservatoire », que « la viabilité de son activité professionnelle est clairement mise en danger par l'absence d'organisation de l'Euro Country Village 2021 ».

À cet égard, il indique qu'en dehors de cet événement ponctuel, qu'il organise pour la première fois, la gérance de la cafétéria du Country Hall est sa seule activité. Il ajoute que cette activité est intrinsèquement liée aux manifestations organisées au Country Hall, lesquelles ont été interdites du 14 mars 2020 au 9 juin 2021. Il précise qu'aucun service de traiteur à emporter n'a pu être organisé durant la crise sanitaire. Il expose qu'il a repris une faible activité en terrasse le 8 mai 2021, mais que les lieux ne s'y prêtent pas bien, étant peu fréquentés en dehors des manifestations sportives, culturelles ou récréatives qui y sont organisées.

Il ajoute que les manifestations qui peuvent être organisées depuis le 9 juin 2021 (limitées à 400 personnes à l'extérieur et à 200 personnes à l'intérieur) ne correspondent pas aux capacités et activités habituelles du Country Hall (prévu pour recevoir plus de 7.000 personnes) et que le nombre d'événements qui y seront organisés durant les mois à venir risque d'être fortement limité, en tout cas sans mesure avec l'infrastructure à entretenir et le loyer de la concession (calculé en fonction d'un taux de fréquentation important). Il ajoute, en se référant à une information médiatique, qu'« il est même question de faillite ou de liquidation de la société de gestion du Country Hall ». Il conclut qu'il ne peut « se permettre de manquer un événement aussi emblématique et lucratif que l'Euro 2020 ».

Il déduit de la motivation de l'acte attaqué que toute manifestation extérieure serait interdite à l'avenir sur le site du Country Hall, alors qu'il est situé en zone de loisirs au plan de secteur, et que lui-même ou tout organisateur d'événements qui louerait la cafétéria devrait uniquement organiser des événements à l'intérieur, en limitant le nombre à 200 personnes, alors que les activités extérieures sont vivement encouragées durant la crise sanitaire. Il fait valoir qu'« il en résulterait manifestement un manque à gagner très important et un manque de rentabilité de l'infrastructure ».

Il affirme que sa situation financière est catastrophique et produit un compte de résultats provisoire pour le premier trimestre 2021, faisant apparaître une perte de 1.296,39 euros, ainsi qu'un courrier électronique adressé le 15 juin 2021 par son comptable à son conseil, qui se lit comme suit :

« [...] Vous trouverez en annexe le compte de résultats de Mr Lefevre pour le 1^{er} trimestre 2021.
Ce compte de résultats a été réalisé uniquement sur base des encodages effectués pour sa déclaration TVA du 1^{er} trimestre 2021.
À la lecture de ce compte de résultats, vous pourrez constater qu'il est impératif que Mr Philippe Lefevre puisse recommencer ses activités professionnelles le plus rapidement possible, faute de quoi il pourrait se retrouver dans une situation précaire assez rapidement ».

Le requérant ajoute que cette situation déficitaire risque encore de s'aggraver vu l'absence de perspective de reprise complète du Country Hall et vu les nombreuses dépenses réalisées pour organiser l'Euro Country Village 2021. Sur ce point, il produit des factures pour la location d'un écran géant sur camion (9.075 euros), pour la location d'un écran 75" sur totem et la sonorisation liée à cet écran (4.053,50 euros), pour la location du chapiteau (4.840 euros), pour l'achat de tables (599 euros), pour la location de tables et bancs (561,44 euros), pour un service de gardiennage et sécurité (1.231,11 euros), pour les droits d'auteur et la rémunération équitable (465,78 euros), pour la location de la salle du Country Hall

(2.520 euros), soit un total de 23.345,83 euros. Il ajoute qu'il a dû engager des travailleurs intérimaires.

En conclusion, il fait valoir qu'« en l'absence de recettes corrélatives à ces dépenses colossales, vu la situation financière déjà précaire du requérant et l'absence de perspectives durables pour les mois à venir, la pérennité de l'activité professionnelle du requérant est manifestement mise en danger par le refus d'organiser l'Euro Country Village 2021 ».

À l'audience, la partie adverse fait observer que le requérant n'a pas introduit sa demande d'autorisation en qualité d'exploitant des cafétérias du Country hall, mais en qualité d'organisateur d'évènements, de sorte qu'il pourrait organiser cette manifestation en d'autres lieux. Elle ajoute qu'il aurait également pu, en qualité de gérant, demander d'organiser cette manifestation à l'intérieur des locaux qu'il exploite et pour lesquels il dispose d'un droit en vertu de la convention de concession et du permis d'environnement.

Elle estime que le risque de faillite n'est pas établi par les pièces déposées par le requérant. À cet égard, elle souligne que le compte de résultats ne porte que sur le premier trimestre 2021 et qu'il fait apparaître un bénéfice reporté de l'exercice précédent de 47.023 euros et une perte de 1.296, 32 euros (soit à peu près 400 euros par mois). Elle observe que le requérant ne dit rien des aides dont il a éventuellement pu bénéficier dans le cadre des mesures « corona » fédérales et régionales.

Elle souligne que le requérant a engagé des frais sans attendre d'obtenir l'autorisation d'organiser la manifestation, de sorte qu'il est à l'origine de son propre préjudice.

Le requérant réplique à l'audience qu'il a perçu des indemnités de chômage, mais que celles-ci sont conditionnées par l'interdiction de son activité, de sorte qu'il doit désormais reprendre une activité professionnelle et que l'organisation de cette manifestation s'inscrit dans cette perspective. Il précise que la convention de concession a été suspendue, de façon à limiter les pertes liées au paiement de la redevance. Il ajoute que l'organisation d'un événement à l'intérieur, en tant qu'organisateur, serait conditionnée par l'autorisation du concédant et serait limitée à 200 personnes.

VI.2. *Appréciation*

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si la partie requérante ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables difficilement réversibles.

La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté et une gravité suffisantes et une réversibilité peu aisée des conséquences dommageables de la situation créée par l'acte attaqué.

Il revient à la partie requérante d'identifier dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents, tenir en des considérations générales ou encore consister en de simples affirmations non établies en fait. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension.

En l'espèce, l'inconvénient dont il est fait état dans la requête est exclusivement d'ordre économique. Il convient de rappeler que, de manière générale, une atteinte aux intérêts financiers d'un requérant est, en principe, réparable dès lors qu'elle peut être compensée par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice. Il n'en va autrement que si ce requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière, au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations ou de subvenir à ses besoins.

S'il est incontestable que la crise sanitaire et les restrictions importantes qu'elle a entraînées ont de lourdes conséquences sur les activités des secteurs de l'HORECA et de l'évènementiel en général, et vraisemblablement sur celles du requérant en particulier, ces considérations ne suffisent pas à établir la gravité du préjudice subi par ce dernier en raison de l'acte attaqué. Il en va d'autant plus ainsi qu'à l'audience, le requérant expose que la convention de concession a été suspendue, de sorte que les pertes liées au paiement de la redevance ont été limitées, et qu'il a bénéficié d'indemnités de chômage « corona », tant que son activité était interdite.

En ce qui concerne sa situation financière, le requérant, qui exerce son activité en personne physique, ne dépose qu'un compte de résultats provisoire du

premier trimestre 2021, établi sur la base de l'encodage réalisé pour sa déclaration TVA, faisant état d'une perte d'exploitation de l'exercice à affecter de 1.296,39 euros et d'un bénéfice reporté de l'exercice précédent de 47.023,63 euros, ainsi qu'une déclaration de son comptable selon laquelle, « faute de [recommencer ses activités professionnelles le plus rapidement possible], il pourrait se retrouver dans une situation précaire assez rapidement ». Il ne dépose aucun document faisant état de sa situation financière générale et personnelle qui aurait permis de mieux mesurer l'impact que pourrait avoir l'acte attaqué sur la survie de son activité commerciale. Il n'est ainsi pas démontré que sa situation serait précaire au point de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations et ses besoins.

L'aggravation de cette situation financière, en raison des dépenses exposées pour l'organisation de la manifestation, ne résulte pas directement de l'acte attaqué mais bien de l'attitude du requérant qui s'est engagé envers ses fournisseurs avant de recevoir l'autorisation d'organiser pareille manifestation, voire pour certaines dépenses avant même d'introduire sa demande d'autorisation, alors que celle-ci a été traitée avec diligence par la partie adverse. En outre, à défaut d'éléments précis concernant la situation financière générale du requérant, ces dépenses ne suffisent pas à établir la gravité du préjudice subi.

Les conséquences à plus long terme que le requérant déduit de la motivation de l'acte attaqué, à savoir la limitation des futures autorisations à des manifestations à l'intérieur limitées à 200 personnes, ne constituent pas un préjudice immédiat et sont même hypothétiques.

Enfin, le requérant n'explique pas les motifs pour lesquels il ne tente pas de limiter son préjudice, en prenant les dispositions nécessaires vis-à-vis du concédant du Country hall et des autorités communales, pour organiser un évènement exclusivement à l'intérieur de l'établissement, dans le respect des limites de fréquentation imposées.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4

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

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

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart