

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

n° 252.575 du 31 décembre 2021

A. 235.321/XV-4926

En cause :

1. l'association sans but lucratif **LES NOCTURNALES**,
2. la société à responsabilité limitée **YES RENTAL**,
3. l'association sans but lucratif
CHAMBRE DES THÉÂTRES POUR
L'ENFANCE ET LA JEUNESSE,
4. la société à responsabilité limitée
ARGAN42 PRODUCTION,
5. la société à responsabilité limitée
TROCA PRODUCTIONS,
6. l'association sans but lucratif
FÉDÉRATION DES EMPLOYEURS
DES ARTS DE LA SCÈNE,
7. l'association sans but lucratif
ASSOCIATION DES CENTRES CULTURELS,
8. l'association sans but lucratif
ASTRAC-RÉSEAU DES PROFESSIONNELS
EN CENTRES CULTURELS,
9. l'association sans but lucratif
ASSOCIATION DES PROGRAMMATEURS
PROFESSIONNELS,
10. l'association sans but lucratif
FÉDÉRATION DE
LA CULTURE INDÉPENDANTE,
11. l'association sans but lucratif
LIGA VOOR MENSENRECHTEN,
12. l'association sans but lucratif
LIGUE DES DROITS HUMAINS,

ayant toutes élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden 30
1030 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Premier Ministre et la Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bichoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 27 décembre 2021, l'association sans but lucratif Les Nocturnales, la société à responsabilité limitée Yes Rental, l'association sans but lucratif Chambre des Théâtres pour l'Enfance et la Jeunesse, la société à responsabilité limitée Argan42 Production, la société à responsabilité limitée Troca Productions, l'association sans but lucratif Fédération des Employeurs des Arts de la Scène, l'association sans but lucratif Association des Centres culturels, l'association sans but lucratif Astrac – Réseau des professionnels en Centres culturels, l'association sans but lucratif Association des Programmateurs professionnels, l'association sans but lucratif Fédération de la Culture indépendante, l'association sans but lucratif Liga voor Mensenrechten et l'association sans but lucratif Ligue des Droits humains demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution « de l'article 7, § 1^{er}, et de l'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 ou, à titre subsidiaire, des article 4 et 7 de l'arrêté royal du 23 décembre 2021, précité » et, d'autre part, l'annulation de ces articles.

Les parties requérantes demandent, à titre de mesures provisoires, « que la partie adverse remplace, au plus tard le 31 décembre 2021, les articles 7 et 12 de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, [précité], tel que modifié par les arrêtés royaux du 19 novembre 2021, du 27 novembre 2021, du 4 décembre 2021 et du 23 décembre 2021, par des mesures qui ne restreignent pas l'accès à la culture de manière disproportionnée ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 28 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 décembre 2021.

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

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louis Masure, *loco* M^e Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Érik Bosquet, premier auditeur 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. Rétroactes

1. La loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police lors d'une situation d'urgence épidémique a été adoptée pour donner, notamment, un cadre juridique spécifique aux interventions du gouvernement dans le contexte de la crise sanitaire. L'article 4, § 1^{er}, de cette loi prévoit la possibilité pour le Roi d'adopter des mesures de police administrative lorsqu'il déclare l'état d'urgence épidémique.

2. Le 28 octobre 2021, le Roi a, d'une part, déclaré l'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 jusqu'au 28 janvier 2022 inclus et, d'autre part, adopté un arrêté royal portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19. Il s'agit de lutter contre une nouvelle recrudescence des contaminations (dite « quatrième vague »).

Dans sa première version, l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative, précité, n'ordonnait pas la fermeture d'établissements en particulier mais imposait des mesures préventives de lutte contre la propagation du coronavirus. En novembre 2021, il a subi des modifications qui concernaient, notamment, le télétravail obligatoire et, par un arrêté royal du 4 décembre 2021, il a ordonné la fermeture de tout établissement Horeca à 23 heures et la cessation, notamment, des activités des discothèques et des dancings.

3. Le 15 décembre 2021, l'*European center for disease prevention and control* (ECDC) a mis à jour son « évaluation de la poursuite de l'émergence et de l'impact potentiel de la variante Omicron préoccupante du SARS-CoV-2 dans le contexte de la transmission continue de la variante Delta préoccupante dans l'UE/EEE ».

Cet avis fait, notamment, état du risque élevé de pression sur les services de soins de santé causé par la propagation du nouveau variant Omicron. Il met également en lumière le fait que, sur la base des modélisations disponibles, le

variant Omicron deviendra dominant dans le courant des deux premiers mois de l'année 2022.

4. Consécutivement à la note de l'ECDC, le *Risk Management Group* (RMG) a émis un nouvel avis, le 17 décembre 2021, contenant des «propositions de mesures supplémentaires dans le contexte du variant Omicron».

Parmi les recommandations formulées, il est indiqué ce qui suit :

« Recommandations

[...]

- Il convient d'interdire les éventuels "événements à grande échelle" où de nombreuses personnes se rassemblent, y compris les événements qui se déroulent à l'extérieur, comme les matchs de foot [...].

ECDC a déclaré qu'il était urgent d'adopter des mesures fortes pour réduire la transmission afin d'alléger la pression déjà lourde qui pèse sur les systèmes de santé et de protéger les plus vulnérables dans les mois à venir. Pour ce faire, les options de réponses suivantes ont été évoquées :

- Renforcement des mesures non pharmaceutiques (ex : éviter les grands rassemblements publics ou privés, encourager l'utilisation de masques, réduire les contacts entre groupes d'individus dans le cadre social ou professionnel, recourir au télétravail, élargir les dépistages, renforcer la recherche des contacts (*tracing*), réduire les contacts entre les ménages et redoubler de prudence lors des voyages et/ou lorsque des contacts intergénérationnels sont prévus pendant la période des fêtes».

5. La note du Commissaire Corona du gouvernement du 20 décembre 2021 prend acte des avis du RMG et de l'ECDC relativement au variant Omicron, quant au risque qu'il représente pour une surcharge de travail des services de santé ainsi que des réponses adéquates à y apporter.

Le Commissaire Corona préconise de renforcer les mesures non pharmaceutiques et émet les propositions de stratégie et de mesures de gestion suivantes :

« 4.3. Mesures

En tenant compte des conseils du GEMS, du RMG, des paquets de mesures décidées précédemment et de l'analyse comparative internationale, vous trouverez ci-dessous une liste des composantes d'un paquet de mesures. Dans une stratégie d'intervention immédiate, il est important de créer le paquet le plus efficace possible, en tenant compte des preuves (voir le dossier du Commissariat au Comité de consultation précédent avec des références à des études de l'Institut Pasteur et de Nature), où il y a également une cohérence entre les mesures prises dans différents domaines (par exemple, l'impact de l'étendue du télétravail sur le contrôle de l'affluence dans les transports publics, les règles dans le secteur des événements par rapport aux règles dans le secteur de la restauration, etc.).

- La priorité est de rouvrir les écoles maternelles, primaires et secondaires après les vacances de Noël. Compte tenu de la situation et jusqu'à ce que d'autres décisions soient prises, cela sera fait pour les écoles primaires selon le régime de l'avant-dernière semaine avant les vacances de Noël (donc par exemple avec des masques buccaux pour les enfants du primaire, mesure du CO₂ et application des normes de ventilation, *etc.*). Dans le cas de l'enseignement supérieur, les responsables des établissements d'enseignement supérieur et les ministres compétents concluront des accords adaptés à la situation.

- Télétravail : gradations : 1) Régime de télétravail lorsque cela est possible avec, au maximum, 1 jour de retour par semaine. Lorsque le télétravail n'est pas possible : les services de santé au travail internes et externes prennent un rôle actif dans la sensibilisation aux mesures; pas d'événements sur le lieu de travail (par exemple, des réceptions, des journées de formation, *etc.*). 2) Télétravail intégral dans la mesure du possible.

- Annulation totale des événements intérieurs et extérieurs, des manifestations culturelles, des sports en salle et des réunions organisées en dehors du domicile. Comme dans certains pays, des exceptions peuvent être faites sur la base de considérations politiques (p. ex. NL : cours de natation; les activités organisées pour les jeunes jusqu'à 17 ans sont autorisées à l'extérieur jusqu'à 17h00 avec un maximum de 50 personnes; les centres de quartier et les centres communautaires restent ouverts pour les activités organisées en journée et les soins aux groupes vulnérables et les bibliothèques restent également ouvertes).

- Horeca : gradations : 1) annulation de la vente d'alcool, éventuellement à partir d'une certaine heure (*cf.* Pays scandinaves) ou 2) fermetures en soirée à partir de 20h ou 3) fermetures complètes.

- Transports publics : réduction de 50 % de la capacité (fortement lié[e] au télétravail).

- Métiers du commerce et du contact : gradations : 1) faire ses courses seul ou dans certains cas +1 (avec un enfant, une personne âgée), 2) les règles de densité (par exemple, DK : magasins de plus de 2000 m² : 1 client/6m²; moins de 2000 m² : 1 client/4m²; en Belgique, des règles ont également été prises précédemment concernant 1 client/10m², ou dans les magasins de détail, si la surface accessible est inférieure à 20 m², l'accès pour plus d'un client était autorisé à condition de respecter une distance de 1,5 mètre); 3) fermer les magasins non essentiels et les professions de contact non médicales.

- Entrée des citoyens non européens : test préliminaire obligatoire RAT/PCR. Recommandé aux citoyens de l'UE.

- Domaine public : les municipalités prennent des mesures strictes contre la surpopulation.

- Respect des règles dans le secteur de la restauration,

- le domaine public, PLF, *etc.* : surveillance et application renforcées par tous les services d'inspection et de police.

- Environnement familial : conseil de limiter les visites à domicile avec un maximum. 2 à 3 ménages ensemble. Application stricte des règles de protection: ne pas se porter malade, faire des autotests à l'avance, ventiler (compteur de co₂,

fenêtres/portes entrouvertes, système de ventilation sur le réglage le plus élevé, hotte aspirante...), masque à distance et/ou à bouche, *etc.*».

6. Le 21 décembre 2021, le Groupe d'Experts en Management Stratégique (GEMS) qui conseille les gouvernements sur la pandémie, a adopté un rapport en vue du comité de concertation (Codeco) du mercredi 22 décembre 2021.

Le sujet principal de ce rapport est l'évaluation et la gestion de l'arrivée du variant Omicron du COVID sur le territoire belge alors que les hôpitaux du pays sont toujours très encombrés en raison de la quatrième vague de contaminations due au variant Delta et sur l'incidence également de la grippe.

Ce rapport de 31 pages publié uniquement en anglais met en exergue plusieurs points :

- 1°) Si la vague du variant Delta en Belgique diminue lentement, le système de santé est encore fortement saturé.
- 2°) Le variant Omicron qui émerge rapidement apporte beaucoup d'incertitudes. Le nombre total de cas de contamination à Omicron, le 20 décembre 2021, était supérieur à 20 % et double tous les trois jours de sorte qu'il deviendra dominant dans les semaines qui suivent.
- 3°) La grippe émergente suscite également des inquiétudes.
- 4°) Compte tenu de cette situation épidémiologique, il y a un risque majeur que les services essentiels (de première ligne), y compris le système de santé, soient mis à rude épreuve pour la continuité de leurs activités.
- 5°) Quant à la couverture vaccinale y compris pour les doses de rappel, elle progresse rapidement, de même que les investissements qui ont été supportés, au cours de l'année écoulée, par plusieurs secteurs, pour rendre les activités plus sûres et éviter la transmission de la COVID-19 (par exemple la ventilation, CIRM/CERM, protocoles, masques), doivent être considérés comme participant à la solution à moyen et long termes.

Au point e) de ce rapport, les experts recommandent ce qui suit :

- « Recommendations. Given the limited knowledge on the true impact of the Omicron variant, it is difficult to already predict how the volume of cases will evolve in the coming days and weeks. We need to remain vigilant; the situation in the UK and DK shows that case numbers can rapidly evolve, with the body of knowledge growing every day (“when the facts change, we need to change our recommendations”). That is why we propose to introduce a two-step approach :
- i. A set of stricter measures should be taken immediately to allow for further decrease of the actual viral transmission, and thus a partial recovery for the health system, the (booster)-vaccination campaign to be further completed and the vaccination of the 5-11 year to be started.

ii. Daily follow up of the epidemiological status, and impact of the Omicron variant is needed, and may warrant additional measures in due time when cases/incidence would start increasing, Rt value would again exceed 1,.. This could be assessed at regular RAG reassessment which takes a broad set of criteria into account (*) ».

Ce rapport prévoit également des recommandations ciblées concernant des évènements et des rassemblements qui sont présentées comme suit□:

«□ f. Events and gatherings

- Certain types of events (large scale, without respect for measures and with a lot of crowding) have the capacity to serve as superspreading events and should be stopped immediately in the current circumstances. On the other hand, there is evidence that small scale, well-organized and seated events induce a much lower risk, especially in the presence of adequate ventilation and respected protocols managing density (e.g. CERM/CIRM). Nevertheless, also performing-arts companies were found to have higher than average incidences in RSZ/ONSS data.

- All (outdoor, semi-outdoor) mass-events where enforcement of existing measures is not carried out should be stopped immediately.

1. *In concreto*, as advised earlier, football competitions should continue without fans in the stadia, as this is not a purely outdoor event, but attracts high numbers of people crowding in public transport and Horeca before and after.

2. Other activities attracting large crowds in indoor and outdoor settings (e.g. Christmas markets, other sports events) should be stopped immediately unless they can prove and enhance very strict crowd control and respect of measures. Activities beyond 8 pm should be stopped.

- Remaining indoor events and performances, including religious services or church-based events.

1. Should strictly take place with respect to prior set measures (= with mask, optimal ventilation, safe distance between households, maximum capacity of 200 people). On the mid long term prior existing standardized protocols should be reinstalled ».

Il ressort de ce rapport que ce n'est que si la situation sanitaire devait s'aggraver, malgré les mesures déjà mises en œuvre, que l'interdiction des «□rassemblements intérieurs assis□» serait préconisée, en combinaison avec d'autres mesures plus strictes comme l'interdiction de tout rassemblement extérieur, du sport, des associations de jeunesses, la fermeture de l'Horeca ainsi que celle des métiers de contacts non médicaux (coiffeurs, massages, etc.) et la limitation à une seule personne pour le shopping.

7. Un Codeco a lieu, le 22 décembre 2021, au cours duquel sont définies les nouvelles mesures qui seront consacrées par l'arrêté royal attaqué du 23 décembre 2021, publié au *Moniteur belge* du 24 décembre suivant et entré en vigueur le 26 décembre.

Les parties requérantes sollicitent l'annulation de l'article 4 de cet arrêté royal en tant qu'il remplace l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, précité, ainsi que de l'article 7 en tant qu'il remplace l'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, précité, et qui sont rédigés comme suit□:

« Art. 7. §□1^{er}. Les espaces intérieurs des établissements ou des parties des établissements relevant des secteurs culturel, festif, récréatif ou évènementiel sont fermés au public, sauf pour les activités autorisées par le présent arrêté.

Sont dans tous les cas fermés au public, les espaces intérieurs :

- 1° des discothèques et des dancings;
- 2° des piscines subtropicales et des parties récréatives des piscines;
- 3° des parcs d'attraction;
- 4° des parcs animaliers et des zoos;
- 5° des plaines de jeux intérieures;
- 6° des parcs de trampoline;
- 7° des salles de bowling;
- 8° des salles de snooker et de billard;
- 9° des salles de fléchettes;
- 10° des établissements pour les jeux de paintball et les lasergames;
- 11° des cinémas;
- 12° des escape rooms;
- 13° des casinos, des salles de jeux automatiques et des bureaux de paris.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les espaces intérieurs des établissements suivants ou des parties suivantes des établissements peuvent rester ouverts :

- 1° les bibliothèques, les ludothèques et les médiathèques;
- 2° les musées;
- 3° les salles de fête et de réception, et ce uniquement pour les mariages et les funérailles;
- 4° les centres de bien-être, en ce compris notamment les saunas, les jacuzzis, les cabines de vapeur et les hammams.

Pour l'application du présent article, on entend par “musée” :

- une structure reconnue comme musée ou comme centre d'art par au moins une de ces entités : le gouvernement fédéral et les entités fédérées;
- une institution permanente au service de la société et de son développement, ouverte au public, qui acquiert, conserve, étudie, transmet et/ou expose le patrimoine matériel et immatériel de l'humanité et son environnement, à des fins d'étude, d'éducation et de délectation par le biais d'expositions, d'activités pour le public et de publications scientifiques ou de vulgarisation, toutes réalisées par des professionnels.

§ 2. Dans les établissements relevant du secteur sportif, ainsi que dans les établissements et les parties des établissements pouvant rester ouverts conformément au paragraphe 1^{er}, les règles minimales suivantes doivent être respectées, sans préjudice des protocoles applicables :

- 1° l'exploitant ou l'organisateur informe les visiteurs, les membres du personnel et les tiers en temps utile et de manière clairement visible des mesures de prévention en vigueur;
- 2° l'exploitant ou l'organisateur met à disposition du personnel et des clients les produits nécessaires à l'hygiène des mains;
- 3° l'exploitant ou l'organisateur prend les mesures d'hygiène nécessaires pour désinfecter régulièrement l'établissement et le matériel utilisé;
- 4° l'exploitant ou l'organisateur assure une bonne aération;

5° les espaces publics, en ce compris les terrasses dans l'espace public, sont organisés conformément aux prescriptions édictées par les autorités locales.

Art.12.

[...]

§ 2. Sous réserve du paragraphe 5, les événements, les représentations culturelles ou autres, et les congrès accessibles au public qui ont lieu à l'intérieur sont interdits ».

Dans sa version antérieure, l'article 7 de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, précité, disposait comme suit :

« § 1^{er}. Dans les établissements relevant des secteurs culturel, festif, sportif, récréatif et événementiel, les règles minimales suivantes doivent être respectées, sans préjudice des protocoles applicables :

- 1° l'exploitant ou l'organisateur informe les visiteurs, les membres du personnel et les tiers en temps utile et de manière clairement visible des mesures de prévention en vigueur;
- 2° l'exploitant ou l'organisateur met à disposition du personnel et des clients les produits nécessaires à l'hygiène des mains;
- 3° l'exploitant ou l'organisateur prend les mesures d'hygiène nécessaires pour désinfecter régulièrement l'établissement et le matériel utilisé;
- 4° l'exploitant ou l'organisateur assure une bonne aération;
- 5° les espaces publics, en ce compris les terrasses dans l'espace public, sont organisés conformément aux prescriptions édictées par les autorités locales.

Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, les règles suivantes doivent être respectées dans les cinémas :

- 1° par salle un maximum de 200 visiteurs peut être accueilli;
- 2° l'exploitant prend les mesures adéquates afin que les règles de distanciation sociale puissent être respectées, en particulier le maintien d'une distance de 1,5 mètre entre chaque groupe.

§ 2. Sont fermés au public :

- 1° les discothèques et les dancings;
- 2° les plaines de jeux intérieures□».

Dans sa version antérieure, l'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, était rédigé comme suit :

« § 2. Sous réserve du paragraphe 5, les événements, les représentations culturelles ou autres, les entraînements sportifs et les congrès peuvent être organisés à l'intérieur uniquement pour un public assis de maximum 50 personnes, les collaborateurs et les organisateurs non compris, sans préjudice des articles 5, 7, 9 et 20 et du protocole applicable ».

Les considérants de l'acte attaqué qui se rapportent à la mesure litigieuse sont rédigés de la manière suivante :

« Considérant la publication de l'OMS Europe du 16 décembre 2021 conseillant aux gouvernements de prendre des mesures destinées à poursuivre la vaccination de la population, en ce compris les doses de rappel, à promouvoir les comportements permettant à la population de se protéger et d'éviter d'être infectée, et à renforcer les mesures de santé publique, notamment via la réglementation en matière de rassemblements afin de stabiliser suffisamment la transmission pour que la vie quotidienne puisse se poursuivre et que les moyens de subsistance soient préservés; que, dans cette publication, il est souligné que ce type de réglementation doit être adoptée sur la base d'une analyse des risques engendrés par des rassemblements;

[...];

Considérant l'évaluation de la situation épidémiologique du RAG [*Risk Assessment Group*] du 15 décembre 2021;

Considérant la note du RMG concernant les mesures supplémentaires dans le contexte du variant Omicron des 2 et 17 décembre 2021;

Considérant les avis du groupe d'experts Stratégie de gestion (GEMS) des 20 et 24 octobre 2021, des 14 et 25 novembre 2021 et du 2 et 21 décembre 2021, duquel font également partie des experts visés à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique; qu'il est expliqué dans ces avis quelles mesures doivent être prises et pour quelles raisons; que ces avis démontrent le caractère nécessaire, adéquat et proportionnel des mesures reprises dans le présent arrêté royal; que les éléments essentiels de ces avis sont repris dans les grandes lignes dans les considérants ci-après;

[...];

Considérant que les rassemblements, tant en intérieur qu'en extérieur, constituent un danger particulier pour la santé publique et doivent être soumis à certaines limitations afin de préserver le droit fondamental à la vie et à la santé de la population; que les activités en extérieur doivent toujours être privilégiées; que, dans le cas contraire, les pièces doivent être suffisamment aérées et ventilées;

Considérant que faire des achats peut générer un afflux important de clients et de contacts sociaux, qu'en particulier la période de fin d'année et des soldes augmente le risque d'un tel afflux; que cet afflux dans les magasins rend impossible le respect de la distanciation sociale; qu'il est dès lors nécessaire de limiter le nombre de personnes dans un magasin afin d'y éviter autant que possible les grandes foules et les contacts sociaux;

Considérant qu'au vu des éléments qui précèdent, il est nécessaire d'interdire l'organisation d'événements (de masse) intérieurs, tant que la situation sanitaire n'aura pas connu une réelle amélioration et que l'impact du variant Omicron sur la situation épidémique n'aura pu plus précisément être déterminé; que cette mesure est nécessaire afin de préserver le droit fondamental à la vie et à la santé de la population;

Considérant que, vu la situation épidémique précaire et les incertitudes liées au variant Omicron, il est nécessaire, à titre de mesures préventives, de limiter les contacts à l'intérieur, en particulier pendant les vacances de Noël; que, sauf certaines exceptions prévues en vue de préserver le bien-être mental, il est donc nécessaire de fermer au public les espaces intérieurs des établissements relevant des secteurs culturel, festif, récréatif ou événementiel, ainsi que de certains

établissements spécifiques; qu'il s'agit en particulier des établissements où, en raison de la nature de l'activité, la distanciation sociale ne peut pas être respectée, par exemple parce que des foules importantes peuvent se former, que l'on y crie fort et que, par conséquent, beaucoup d'aérosols peuvent s'y propager, et/ou où les mesures d'hygiène ne peuvent pas être suffisamment respectées, par exemple parce que les mêmes objets sont touchés par différentes personnes; que, pour les mêmes raisons, et vu la circulation importante du virus parmi les enfants, aussi certains établissements où essentiellement des enfants se rencontrent doivent être fermés au public□».

8. Par son arrêt n° 252.564 du 28 décembre 2021, le Conseil d'État a suspendu, dans le cadre de la procédure d'extrême urgence, l'exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 tel que modifié par l'article 4 de l'arrêté royal du 23 décembre 2021, en tant qu'il utilise l'adjectif « culturel ».

9. À la suite de cet arrêt, le Codeco s'est réuni, le 29 décembre 2021, pour déterminer de nouvelles lignes de conduite en ce qui concerne les mesures sanitaires à appliquer notamment dans le contexte des activités liées au secteur culturel et, dans sa foulée, le conseil des ministres a adopté un nouvel arrêté royal qui modifie les articles 7, 12 et 22 de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, précité. Cet arrêté royal modificatif a été publié au *Moniteur belge* du 30 décembre 2021 et est entré en vigueur le jour même.

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 et perte de l'objet de cette procédure

V.I. Thèses des parties

Les parties requérantes rappellent que l'urgence qui caractérise la procédure du référé ordinaire, au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Elles indiquent que la condition de l'urgence présente trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une réversibilité peu aisée des conséquences dommageables de la situation créée par l'acte attaqué.

Selon elles, ces trois conditions sont rencontrées.

La première partie requérante (l'association sans but lucratif Les Nocturnales) souligne qu'elle est un opérateur important dans la conception, la création et la production de spectacles valorisant le Patrimoine et qu'elle a mis au point le concept d'« opéras patrimoniaux ». Elle explique que, par l'effet de l'acte attaqué, les deux spectacles suivants, organisés dans le cadre de son projet « Noël des Cathédrales » ne peuvent pas avoir lieu alors qu'ils ont été programmés :

- « - Le Combat des Anges
 - Namur, Cathédrale Saint-Aubain du 26 au 28 décembre;
 - Arlon, Église Saint-Martin le 30 décembre et les 2 et 3 janvier 2022;
 - Liège, Cathédrale Saint-Paul, du 5 au 9 janvier 2022.
- L'Horloger de Noël
 - Bruxelles, Église Notre-Dame de la Chapelle (Sablon) du 27 au 30 décembre 2021;
 - Tournai, Cathédrale Notre-Dame, du 2 au 8 janvier 2022 ».

Elle fait valoir que ces spectacles ont été conçus pour la période de Noël et qu'ils ne peuvent être reportés à « Pâques ou à la Trinité » et renoncer à les présenter aux dates prévues, reviendrait à annuler purement et simplement des mois de travail et d'investissement, non seulement pour elle mais pour tous les acteurs et sous-traitants. Elle expose que les implications financières d'une annulation de ces spectacles seraient également désastreuses, comme en atteste le budget des deux productions litigieuses, déposé à l'appui de la requête, qui chiffre les pertes à 330.592 euros.

Elle considère que, ces spectacles ne pouvant être reprogrammés, l'urgence visant à éviter leur annulation avant Noël et Nouvel An est établie.

La deuxième partie requérante (la société à responsabilité limitée Yes Rental) se présente comme une société active dans l'organisation, la création, la conception de manifestations audio-visuelles, ainsi que dans la mise à disposition et la location de matériel audio-visuel. Elle fournit à la première requérante le matériel audio-visuel nécessaire aux spectacles programmés dans le cadre du projet « Noël des Cathédrales ».

Elle soutient que l'annulation des spectacles, qui comme expliqué ci-avant ne peuvent être reportés, implique sa mise en état de faillite dans la mesure où elle est actuellement en réorganisation judiciaire. Ainsi, elle insiste sur la circonstance qu'elle a bénéficié, dans un premier temps, d'un sursis jusqu'au 24 septembre 2021 et que ce délai a été prolongé par un jugement du 22 septembre 2021 du Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division Tournai, jusqu'au 24 mars 2022.

Elle souligne que les bénéfices escomptés dans le cadre du projet « Noël des Cathédrales » sont déterminants quant à la possibilité pour elle de respecter l'accord collectif visant le remboursement de ses créanciers.

La perte de ceux-ci impliquera immanquablement, selon elle, sa déclaration de faillite.

La troisième partie requérante (l'association sans but lucratif Chambre des Théâtres pour l'Enfance et la Jeunesse) a pour but d'inscrire le théâtre « jeune public » dans le champs social et a pour objet, notamment, d'assurer la promotion des compagnies de théâtre jeune public professionnelles en Belgique et à l'étranger via l'organisation d'un festival, des publications et une représentation à l'étranger. Elle a également pour objet de représenter ses membres auprès des pouvoirs publics.

Elle expose que le festival qu'elle organise se tient chaque année pendant les vacances de Noël et de Nouvel An, sous l'appellation « Noël au Théâtre », et que cette année, le festival est programmé du 26 au 30 décembre 2021 et du 4 au 7 janvier 2022. Elle mentionne que 41 spectacles et 76 représentations étaient prévues et que 3 spectacles ont déjà dû être annulés faute d'avoir pu être répétés devant un public scolaire avant le festival (sorties scolaires interdites depuis le 6 décembre 2021).

Elle considère que les mesures attaquées impliquent l'annulation de toute la programmation du festival, celui-ci ne pouvant être reporté à des périodes de vacances ultérieures compte tenu des contraintes de location et réservation de salles notamment. Elle ajoute que l'annulation du festival, alors qu'il s'agit de l'objet même de l'association, constitue un préjudice grave et difficilement réparable pour elle-même et pour ses membres, qu'elle est statutairement habilitée à représenter.

La quatrième partie requérante (la société à responsabilité limitée Argan42 Production) spécifie qu'elle organise et produit des spectacles sous le nom de « Comédie de Bruxelles ». Depuis le début de la crise, elle et ses projets théâtraux

sont lourdement touchés par les mesures décidées dans le cadre de la lutte contre la COVID-19 ayant subi de nombreuses annulations puis limitations par des jauges.

Selon elle, la perte de billetterie consécutive à la crise COVID est estimée à un million d'euros depuis le mois de mars 2020.

Elle fait valoir que la fin d'année est particulièrement intense pour l'entreprise car c'est alors la haute saison pour les spectacles produits, la rentabilité de l'entreprise étant liée au succès d'un théâtre populaire, renommé et de qualité et que c'est à l'occasion des fêtes de fin d'année que la société réalise une bonne partie de son chiffre d'affaires annuel.

Ainsi, elle explique qu'elle avait programmé une pièce de théâtre, « Venise sous la neige », les 28, 29, 30 et 31 décembre 2021 au Centre culturel d'Uccle et que les représentations précédentes ont déjà été impactées par la mise en œuvre d'une jauge de 200 personnes à partir du 6 décembre 2021 (pour des salles pouvant habituellement accueillir 800 personnes), de manière telle qu'elle a dû réorganiser, dédoubler des représentations et refuser du public avec les pertes financières qui en résultent.

Elle observe que les mesures attaquées concernent six spectacles dont celui du 31 décembre 2021 qui est le plus rentable dès lors que le prix des places est plus élevé. Elle affirme que la restriction de jauge plonge sa société dans le rouge et que l'interdiction des spectacles menace sa survie financière.

La cinquième partie requérante (la société à responsabilité limitée Troca Productions) exploite et gère la salle de spectacle « Le Trocadero » à Liège. Elle expose qu'elle accueille depuis des années diverses organisations et productions de spectacles extérieures, qu'elle permet ainsi la mise à disposition du théâtre, d'une jauge de 650 places et de ses installations techniques, et qu'elle preste également les services de billetterie et de réservation pour les spectacles programmés.

Elle fait valoir que les restrictions de jauge à 200 personnes puis la fermeture des lieux culturels ont pour conséquence une série d'annulations et de reports des spectacles programmés et que cette mesure de fermeture a des conséquences graves et irréparables pour le Trocadéro et risque d'entraîner un péril imminent et direct pour sa survie.

Elle écrit en effet que dix spectacles qu'elle cite (GuiHome, Axelle Red, Olivier Laurent "Brel", Réception de la mutuelle "Solidaris", Bun Hay Mean, Le Petit chaperon Rouge (quatre dates), Les déménageurs (deux dates), El Tracy (deux dates)

Impro et Bigard) sont « soit annulés, soit reportés ».

Elle précise encore qu'elle organise et produit également ses propres spectacles de revue principalement pour cette fin d'année et que l'équilibre financier de la production de sa revue, initialement prévue pour 8 dates, dépend principalement du spectacle du 31 décembre 2021, lequel est interdit par les mesures prises lors du dernier Codeco.

Elle expose qu'elle accuse des pertes sévères et d'autant plus préjudiciables qu'elles font suite à deux années de restrictions et de fermetures liées aux mesures COVID. Elle évalue ses pertes comme suit :

« - pertes de locations : 28.000 euros
- pertes de bars : 7000 euros
- annulation du 31 décembre à pleine capacité : 20.700 euros
Soit un préjudice, en date du 31/12/21, de 55.700 euros ».

Elle considère que cette estimation est uniquement basée sur les spectacles prévus dans l'immédiat, sans tenir compte des futurs reports et annulations à venir dès lors que les mesures de fermeture sont annoncées jusqu'au 28 janvier 2022 et que l'incertitude et le manque de perspective aggravent encore sa situation.

La sixième partie requérante (l'association sans but lucratif Fédération des employeurs des Arts de la Scène), souligne qu'elle a notamment pour but de contribuer, par la concertation avec toutes les parties intéressées, à la définition et au développement des politiques intéressant les Arts de la Scène, ainsi que d'assurer la défense professionnelle de ses membres et travailleurs. Elle ajoute que ses membres sont tous des organismes ressortissant des Arts de la Scène, reconnus à ce titre par la Fédération Wallonie-Bruxelles et qu'elle représente l'ensemble des employeurs des secteurs des Arts de la Scène : Opéra, Musique, Danse, Théâtre, Théâtre Enfance et Jeunesse, Nouveau Cirque, Performance, Multidisciplinaire, *etc.*

La septième partie requérante (l'association sans but lucratif Association des Centres culturels) a notamment pour but d'assurer la coopération et la coordination des centres culturels, lesquels contribuent à l'exercice du droit à la culture des populations, et de représenter ses membres vis-à-vis des pouvoirs publics. Elle mentionne qu'elle a notamment pour objet la défense sectorielle et intersectorielle de ses membres auprès des pouvoirs politiques et des pouvoirs publics.

La huitième partie requérante (l'association sans but lucratif Astrac – Réseau des professionnels en Centres culturels) s'est donné pour objet d'animer un réseau de professionnels en centres culturels de la Communauté française et de soutenir, accompagner et défendre le travail de ces professionnels pour contribuer à un exercice plus effectif des droits culturels par tous. À cette fin, elle dit défendre notamment les intérêts collectifs des professionnels en centres culturels et les représenter collectivement auprès des tiers.

La neuvième partie requérante (l'association sans but lucratif Association des Programmateurs professionnels) a pour but de fédérer les programmeurs professionnels en Arts de la Scène chargés de la diffusion artistique au sein de structures culturelles, de défendre et d'accompagner leurs actions et, le cas échéant, de les représenter et les défendre collectivement auprès des institutions et des pouvoirs publics. Elle indique qu'elle a pour objet « d'apporter une aide structurée à ses membres dans leur travail relatif, à la diffusion et à l'aide à la création de spectacles, de soutenir, d'organiser ou de coorganiser des tournées d'artistes en tenant compte de la nécessaire spécificité de ses membres ».

Elle précise qu'elle regroupe des programmeurs de 152 associations culturelles en Fédération Wallonie-Bruxelles.

La dixième partie requérante (l'association sans but lucratif Fédération de la Culture indépendante) est une fédération d'opérateurs culturels indépendants (non subsidiés) qui s'est notamment donné pour but de défendre les intérêts de ses membres, notamment en situation de crise.

Les onzième et douzième parties requérantes (les associations sans but lucratif Liga voor Mensenrechten et Ligue des Droits humains) sont des associations de défense des droits humains, dont le droit à l'épanouissement culturel.

Elles expliquent qu'elles sont fondées à faire valoir la gravité du préjudice auquel la mesure attaquée expose non seulement leurs membres qui doivent, du jour au lendemain, annuler toute programmation, mais également les travailleurs impliqués dans ces spectacles, et le public en général.

Selon elles, une mise à l'arrêt complet de la culture est une mesure grave dont les conséquences ne peuvent être réparées par ou à la suite d'un arrêt d'annulation. La plupart des spectacles programmés ne pourront d'ailleurs, à leur estime, être reprogrammés et une éventuelle indemnisation financière ne couvrira ni le préjudice économique des différents intervenants ni le préjudice d'ordre moral

que représente la perte de la possibilité de montrer un spectacle qui a représenté des mois d'investissement.

Le préjudice collectif que les associations de défense des droits humains entend éviter est également, de leur point de vue, considérable et ne pourrait être réparé.

Au vu de ces différents éléments, les douze parties requérantes soutiennent que la condition de l'urgence est remplie.

Dès lors que l'acte attaqué cesse de sortir ses effets le 29 janvier 2022 et que les célébrations de fin d'année revêtent un caractère particulier pour la plupart des spectacles programmés, elles affirment qu'il y a lieu de reconnaître l'imminence d'un péril éventuel, une décision de suspension ordinaire ne pouvant utilement intervenir avant ces brèves échéances. Elles en concluent que l'extrême urgence est établie.

Tant les parties requérantes que la partie adverse font le constat, à l'audience, que la présente procédure en suspension a perdu son objet en raison des modifications qui ont été apportées aux articles 7 et 12 de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, précité, par l'arrêté royal du 29 décembre 2021, précité, ce dernier ayant remplacé lesdites dispositions attaquées en l'espèce.

V.II. Appréciation

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment□:

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation□;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er} ».

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant 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. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

Par ailleurs, 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.

Sur la diligence à agir, le présent recours a été introduit, le 27 décembre 2021, soit trois jours après la publication de l'acte attaqué, de sorte que les parties requérantes ont bien agi avec diligence.

Sur l'imminence du péril, il y a lieu de constater que, pour plusieurs parties requérantes, les mesures attaquées ont eu pour conséquence qu'elles n'ont plus pu présenter leurs spectacles ou donner en location leurs salles de spectacle et que cette fermeture valait jusqu'au 28 janvier 2022 inclus.

Cependant, pour les parties requérantes qui ne produisent pas de spectacles, il n'est pas démontré à suffisance en quoi consiste précisément le péril craint. Les inconvénients graves voire irréversibles auxquels elles pourraient être

confrontées ne sont pas davantage exposés dans la requête. Ainsi, les sixième, septième, huitième, neuvième, dixième, onzième et douzième parties requérantes ne démontrent pas concrètement en quoi la condition de l'urgence serait établie dans leur chef.

Quant aux cinq premières parties requérantes, en tant qu'elles produisent des spectacles ou exploitent des salles de spectacle ou participent à la confection de spectacles, il ressort tant de la requête que des pièces jointes à celle-ci qu'elles sont confrontées à des pertes financières importantes dues aux mesures restrictives qui ont été imposées au secteur culturel dans le contexte de cette crise sanitaire, depuis de longs mois, et qui ont été aggravées par les mesures de fermeture ici attaquées.

Toutefois, par l'arrêté royal du 29 décembre 2021, précité, la partie adverse a décidé de ne plus fermer les espaces intérieurs des établissements relevant du secteur de la culture et de permettre à ce secteur de reprendre ses activités en intérieur moyennant le respect de mesures sanitaires précises comme cela résulte des modifications apportées aux articles 7 et 12 de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, précité.

De même, les salles de cinéma peuvent accueillir un maximum de 200 visiteurs par salle. Si l'accès n'est pas organisé conformément à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 relatif au *Covid Safe Ticket*, l'exploitant doit prendre les mesures adéquates afin que les règles de distanciation sociale puissent être respectées, en particulier le maintien d'une distance de 1,5 mètre entre chaque groupe.

Du fait de leur remplacement par de nouvelles dispositions, il n'y a plus lieu de suspendre l'exécution des articles 7, § 1^{er}, et 12, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, précité, tels qu'ils existaient au moment de l'introduction de la requête.

Il s'ensuit que la demande de suspension n'a plus d'objet et il en va de même de la demande de mesures provisoires qui en est l'accessoire.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence ainsi que la demande de mesures provisoires sont rejetées.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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 31 décembre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht