

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

ARRÊT

n° 252.599 du 12 janvier 2022

A. 235.352/XI-23.845

En cause :

XXXX,

ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre JOASSART
et Julie PATERNOSTRE, avocats,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la 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 30 décembre 2021, XXXX demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de :

- l'Arrêté royal du 23 décembre 2021 « modifiant 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 », publié à la seconde édition du *Moniteur belge* du 24 décembre 2021,
- l'Arrêté royal du 29 décembre 2021 « modifiant 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 », publié à la seconde édition du *Moniteur belge* du 30 décembre 2021,

et d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Par une ordonnance du 3 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 janvier 2022.

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

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

M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Clémentine Caillet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

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 requérant est le gérant d'une agence de paris.

Le 23 décembre 2021, la partie adverse a adopté un arrêté royal modifiant 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.

Cet arrêté royal, qui a été publié dans le *Moniteur belge* du 24 décembre 2021, constitue le premier acte attaqué. Il prévoit notamment la fermeture temporaire des casinos, des salles de jeux automatiques et des bureaux de paris.

Le 29 décembre 2021, la partie adverse a adopté un arrêté royal modifiant 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.

Cet arrêté, qui a été publié dans le *Moniteur belge* du 30 décembre 2021, constitue le second acte attaqué.

IV. Conditions relatives à la procédure de référé

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}.

L'urgence 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.

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

Thèses des parties

Le requérant soutient que « l'extrême urgence est rencontrée dans la situation du requérant », que « la situation de M. L., partie requérante est, en effet, extrêmement préoccupante », qu'il « est le gérant, en personne physique, d'une agence L. », que « sa situation en raison de la fermeture des agences de paris décidée par le premier acte attaqué est de plus en plus critique tant sur le plan de sa viabilité financière (a), que sur l'aspect de la perte de sa clientèle (b) », que « (...) depuis l'annonce de la (nouvelle) fermeture des agences de paris, M. L. se retrouve sans revenus », que « cette situation n'est, malheureusement, pas inédite, étant donné les décisions successives de la partie adverse de fermeture des agences de paris depuis le début de la pandémie de COVID-19 », que « M. L. connaît les conséquences de cette obligation de fermeture : elle engendre une perte totale de revenus », que « c'est ce qui ressort du tableau ci-dessous, reprenant les commissions versées par la S.A. D., en sa qualité de commettant, à M. L., en sa qualité de commissionnaire (...) », que « tel qu'indiqué dans le contrat de commission, les commissions sont versées sur base du chiffre d'affaire réalisé en agence », qu'il « ressort très clairement du tableau ci-dessus que les périodes de fermeture forcée (du 17 mars 2020 au 9 juin 2020 et du 1^{er} novembre 2020 au 1^{er} juin 2021) ont donné lieu à des commissions presque

nulles », que « les derniers avertissement-extraits de rôle de M. L. indiquent les récents montants qui lui ont été réclamés par l'administration fiscale : 34.932,12 € pour l'exercice d'imposition 2019 (pièce n°10) ; 29.687,86 € pour l'exercice d'imposition 2020 », que « cependant, à la différence des dernières fermetures forcées, la présente fermeture place M. L. dans une situation bientôt irrémédiable », que « M. L. est en règlement administratif de dettes et ce depuis octobre 2021 », que « dans ce cadre, il fait actuellement face à des charges de 4.000 € par mois afin de rembourser ses dettes d'impôts et de cotisations sociales (Il doit effectuer des versements mensuels de 2.500 € et 1.500 € à l'administration fiscale, pièce n°12) », que « tel qu'en atteste la mise en demeure recommandée de la caisse d'assurance X. du 1^{er} décembre 2021, M. L. est redevable d'un montant de 31.516,13 € d'arriérés de cotisations sociales (pièce n°13) », qu'« ayant sollicité la dispense de charges sociales, il n'est pas éligible au droit passerelle accordé aux indépendants en raison de la pandémie », qu'il « ne bénéficiera d'aucun revenu pendant la période de fermeture », qu'à « ces charges s'ajoutent les versements mensuels de 780 € destinés à rembourser son emprunt hypothécaire contracté il y a trois ans pour une durée de 25 ans », que « s'agissant de sa situation familiale, M. L. a un enfant à charge et il est marié à M^{me} J. V. depuis octobre 2020 », qu'en « raison de cette situation financière intenable, M. L. et son épouse ont contracté, le 12 décembre 2021, un nouveau crédit à la consommation auprès de la société C., pour un montant de 12.585,82 € (pièce n°14) », que « leur taux annuel effectif global applicable à leur crédit est très important, s'élevant à 8,50 % », que « s'ils ont dû recourir à un tel emprunt, c'est qu'ils n'avaient d'autre choix pour subvenir à leurs besoins et rembourser leurs autres dettes », que « le solde disponible sur son compte bancaire (...), sur lequel a été versé le crédit à la consommation, affiche déjà au 28 décembre 2021 un solde inférieur à ce crédit (pièce n°15) », que « ces éléments, mis ensemble, démontrent qu'en cas de persistance de la situation, Monsieur L. n'aura pas d'autre choix de faire aveu de faillite personnelle », qu'il « devra cesser son activité professionnelle, sera, de façon durable, dans l'incapacité de rembourser ses dettes », que « ce n'est que par une réouverture immédiate qu'il pourra remonter la pente et apurer ses dettes », 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 partie requérante est tellement précaire que seul un recours à l'extrême urgence pourrait avoir un effet utile », que « cette perte de solvabilité risque, en outre, de perdurer dans le temps, également en raison de la perte de clientèle que provoque le premier acte attaqué », que « premièrement, la Cour européenne des droits de l'Homme a eu l'occasion de préciser que la notion de clientèle rentre, en tant que source de bien patrimoniale, dans la catégorie dite de bien », que « cette conception donnée par la Cour est confirmée en doctrine (...) », qu'il « résulte de ces éléments que la clientèle, ou plus exactement le droit de

clientèle, est un bien, protégé par l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la CEDH », que « deuxièmement, il est intéressant de noter que la Cour d'appel de Bruxelles a relevé que la perte de clientèle peut être constitutive d'un préjudice dès lors qu'elle s'accompagne d'une baisse du chiffre d'affaire », que « (...) Votre Conseil a déjà estimé que la perte du chiffre d'affaire liée à la perte de clientèle entraîne non seulement un préjudice financier mais aussi un préjudice social pouvant être considéré comme grave et difficilement réparable (...) », que « troisièmement, en vue de justifier l'urgence, il est nécessaire que la perte de clientèle soit de nature à mettre en péril la survie de l'entreprise et que les potentiels dédommagements financiers offerts par l'État ne soient pas suffisants pour assurer la survie de l'entreprise », que « (...) cette perte de clientèle est certaine dans le chef du requérant », 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 ne sont pas soumises à une interdiction d'ouverture, ni à l'interdiction d'enregistrement de paris », que « les agences de paris doivent demeurer porte close, et ce au moins jusqu'au 28 janvier », qu'il « est évident que les clients réguliers de son agence L., qui constituent la majeure partie de la clientèle du requérant, se sont tournés, en raison des multiples fermetures, vers les seuls établissements physiques leur permettant de s'adonner des paris sportifs, à savoir les librairies », que « cette critique relative à la perte de clientèle touche cet indépendant, à l'échelle de l'agence de paris pour laquelle il est commissionnaire », que « (...) l'agence est exploitée grâce à la licence F2 (...) », que « dans la même rue, à seulement quelques mètres, se situent deux librairies titulaires d'une licence F2 (...) », que « ces deux librairies ne souffrent d'aucune interdiction d'ouverture et, partant, sont autorisées à commercialiser l'enregistrement de paris sportifs », qu'il « peut raisonnablement être établi que la clientèle de l'établissement L. de M. L., 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 », qu'il « sera, par ailleurs, extrêmement difficile pour M. L. de réattirer sa clientèle une fois son établissement réouvert, étant donné le temps extrêmement long de fermeture consécutive (du 1^{er} novembre 2020 au 31 mai 2021, ainsi que cette nouvelle période à partir du 26 décembre 2021 jusqu'au 28 janvier 2022 inclus et potentiellement prolongeable en vertu de loi Pandémie), ayant entraîné un changement dans les habitudes de ses clients », qu'il « ressort de la situation financière exposée ci-dessus que la situation de la partie requérante est tellement précaire que seul un recours à l'extrême urgence pourrait avoir un effet utile », que « l'urgence est donc 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'eu « égard au contexte actuel, cette décision peut, *a fortiori*, s'appliquer », que « (...) la présente requête étant introduite le 4^{ème} jour ouvrable après la publication du premier acte attaqué, soit le 6^{ème} jour ordinaire, la condition de diligence est rencontrée », qu'il « en est de même pour le second acte attaqué, le présent recours étant introduit le jour de sa publication » et que « l'extrême urgence est établie ».

La partie adverse fait valoir que « la partie requérante ne démontre pas qu'elle peut, en l'espèce, se prévaloir d'une extrême urgence justifiant le recours à la procédure de référé », qu'elle « ne démontre aucunement que la fermeture du bureau de paris qu'elle exploite pour une durée de moins d'un mois aurait des conséquences telles que la survie de ses activités serait mise en péril », que « tout d'abord, la durée des mesures de fermeture critiquées prévues par les actes attaqués est d'à peine plus d'un mois, étant donné que les mesures critiquées sont d'application jusqu'au 28 janvier 2022 et sont entrées en vigueur le 26 décembre 2021 », que « la partie requérante reste en défaut de démontrer qu'en l'espèce, elle ne dispose pas des liquidités suffisantes en vue de faire face à une fermeture de 18 jours à compter de l'audience à tenir devant Votre Conseil, de sorte que la faillite de son établissement s'opérerait nécessairement avant le 28 janvier 2022 à défaut de suspension de l'acte attaqué », que « s'il ressort de la pièce 9 de la partie requérante que le revenu perçu des commissions a diminué, force est de constater que rien ne permet d'indiquer d'où les chiffres repris dans ce tableau proviennent de sorte que la partie adverse émet toutes réserves concernant leur fiabilité », qu'à « supposer que ces chiffres soient exacts, l'on relèvera que la partie requérante a perçu en 2020 un montant de 59.218,97 € et un montant de 45.179,18 € en 2021 », que « ces chiffres révèlent que la partie requérante a tout de même un chiffre d'affaire important et ce malgré les fermetures encourues par la partie demanderesse, de sorte que cette pièce n'étaye pas le préjudice allégué », qu'il « ressort des pièces 10 et 11 de la partie requérante que l'administration fiscale lui réclame : 39.932,12 € pour l'exercice d'imposition 2019 avec un revenu professionnel imposable global s'élevant à 79.747,41 € ; 29.687,86 € pour l'exercice d'imposition 2020 avec un bénéfice d'entreprise s'élevant à 71.641,24 € », qu'il « résulte en tous cas de ces informations que le bénéfice de la partie requérante était suffisamment important au cours des années 2019 mais également 2020 (soit une année au cours de laquelle des mesures de fermeture ont été imposées aux agences de paris) au point de lui permettre de ne pas tomber en faillite de manière imminente », que « la partie requérante soutient qu'elle a des frais mensuels s'élevant à un montant de 4.780 €, comprenant les versements mensuels à l'administration fiscale pour rembourser ses dettes d'impôts et de cotisations sociales

(pièce n° 12 de la partie requérante) ainsi que les frais destinés à rembourser son emprunt hypothécaire (dont la réalité n'est aucunement étayée) », que « la partie adverse relève que la pièce 12 de la partie requérante communiquée dans le but de démontrer des versements mensuels à l'administration fiscale est imprécise, étant entendu que la mention du destinataire se limite aux termes suivants : service public », qu'il « résulte de la pièce 15 de la partie requérante que le solde de son compte bancaire s'élève à 11.195,62 € ce qui démontre clairement que la partie requérante peut s'acquitter de ses frais pour le mois de janvier 2022 et exclut tout risque de faillite personnelle », que « pour cette seule raison déjà, l'extrême urgence n'est aucunement démontrée », que « la pièce 15 démontre également que la partie requérante perçoit encore certains montants vu les montants reçus en dépôt sur son compte (de 200, 300 et 600 €) », que « concernant l'arriéré de cotisations sociales d'un montant de 31.516,13 € (pièce n° 13 de la partie requérante), il convient de relever que les retards de paiement concernent déjà les cotisations relatives au quatrième trimestre de l'année 2016 ; à l'année 2017 entière ; aux troisième et quatrième trimestre de l'année 2018 ; à l'année 2019 entière ; à l'année 2021 entière », que « force est dès lors de constater que les retards de paiement de 2016 à 2019 sont largement antérieurs à la crise du COVID-19 », que « les difficultés financières alléguées ne sont donc aucunement liées à la fermeture de l'établissement de la partie requérante ou à la crise du coronavirus », que « (...) la partie requérante n'établit donc pas que la précarité financière qu'elle allègue, est due à l'exécution immédiate de l'arrêté ministériel entrepris, de sorte que l'extrême urgence n'est pas établie en l'espèce », que « pour toutes ces raisons, il ne ressort pas de la situation financière de la partie requérante qu'elle devra faire aveu de la faillite personnelle avant le 28 janvier 2022 (date jusqu'à laquelle les mesures qu'elle critique prennent place) ni que sa situation financière difficile qu'elle allègue résulterait de l'exécution immédiate de l'acte attaqué », que « ce faisant, elle ne démontre aucunement l'existence d'une quelconque extrême urgence en l'espèce », que « la partie requérante ne démontre pas non plus que la fermeture de l'ensemble des agences de paris du territoire aurait pour effet de détourner définitivement la clientèle et d'empêcher l'arrivée de nouveaux clients, conformément à la jurisprudence de Votre Conseil », que « les paris sur les événements sportifs ne peuvent être engagés par les librairies qu'à titre complémentaire seulement en vertu de l'article 43/4, §5 de la loi du 7 mai 1999 », qu'il « ressort clairement de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV que les librairies ne peuvent engager de paris dont la mise faite par le joueur est supérieure à 200 €, ne peuvent disposer d'écrans de télévision ou d'autres supports télévisuels faisant la promotion des paris ou diffusant les événements auxquels ils ont trait, se voient imposer diverses conditions en matière de publicité ou de superficie occupée par les appareils permettant

l'engagement de paris, etc », que « ces restrictions ne sont aucunement imposées aux agences de paris disposant d'une licence octroyée par la Commission des jeux de hasard », que « ce faisant, compte tenu du caractère accessoire de l'engagement de paris dans les librairies et des limites strictes fixées à l'exercice de cette activité par les librairies, force est de constater que la partie requérante reste en défaut de démontrer un réel risque de perte de clientèle ou plus spécifiquement comme exigé par la jurisprudence de Votre Cour que l'acte attaqué aurait pour effet de détourner définitivement la clientèle et d'empêcher l'arrivée de nouveaux clients », que « (...) l'atteinte à l'intérêt de la partie requérante n'est pas établie de sorte qu'elle ne démontre pas non plus l'existence d'une extrême urgence en l'espèce », qu'eu « égard à tout ce qui précède, il ne résulte pas de la situation financière de la partie requérante qu'elle remplit la condition d'extrême urgence », que « la situation de la partie requérante n'est pas incompatible avec les délais de traitement allant de 3 à 6 mois pour la suspension ordinaire, d'autant plus que la mesure de fermeture critiquée n'est pour l'heure établie que jusqu'au 28 janvier 2022, soit à peine 18 jours après la tenue de l'audience fixée devant Votre Conseil » et que « la demande d'extrême urgence doit dès lors, pour cette seule raison déjà, être rejetée ».

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.

La fermeture de l'agence de paris exploitée par le requérant n'est imposée que pour une durée d'un peu plus d'un mois.

Il ressort, comme le relève la partie adverse, de la pièce 15 produite par le requérant que le solde de son compte bancaire s'élève à plus de 11.000 euros.

Dès lors, à supposer que les dépenses mensuelles qu'il doit assumer soient effectivement celles qu'il indique, le requérant est en mesure de les supporter pendant le mois de fermeture de son agence sans risquer de faire aveu de faillite personnelle comme il le soutient.

Par ailleurs, certaines des dépenses qu'il invoque ne sont pas suffisamment établies. De la sorte, le requérant fait état notamment de dettes fiscales. Toutefois, il ne produit que des avertissement-extraits de rôle relatifs aux exercices

d'imposition 2019 et 2020. Certes, ces avertissement-extraits de rôle mentionnent les montants dus par le requérant. Cependant, le requérant ne fournit aucun élément démontrant que tout ou partie de ces montants restent dus et n'ont pas déjà été payés.

La seule preuve de versements à un destinataire « Service public » non identifié ne permet pas de déterminer quel est ce « Service public », s'il s'agit effectivement de l'administration fiscale et si ces versements sont bien relatifs aux montants visés dans les avertissement-extraits de rôle produits.

Par ailleurs, les difficultés financières alléguées, à les supposer avérées, semblent bien antérieures à la fermeture de l'agence du requérant. Les cotisations sociales dues le sont pour partie depuis l'année 2016. Quant au crédit à la consommation contracté par le requérant et son épouse, il l'a été le 12 décembre 2021, soit avant la fermeture contestée. Ces difficultés financières invoquées n'apparaissent donc nullement causées par l'exécution immédiate des actes entrepris.

S'agissant de la prétendue perte de clientèle, elle n'est pas davantage démontrée. La circonstance que la clientèle du requérant 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 de l'agence du requérant. Celui-ci ne fournit aucun élément probant permettant de considérer que dès qu'il pourra reprendre ses activités, sa clientèle ne reviendra pas fréquenter son agence. Au contraire, comme le relève la partie adverse, la pièce 9 produite par le requérant montre qu'il a perçu des revenus significatifs en 2020 et en 2021 malgré les différentes fermetures intervenues. Cela semble donc attester que sa clientèle lui reste fidèle et qu'elle revient vers son agence dès qu'elle rouvre ses portes. Cette atteinte aux intérêts du requérant n'est donc pas non plus établie.

La condition d'urgence n'est dès lors pas remplie. 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. Dépersonnalisation

La partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans

la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

**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.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

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 12 janvier 2022 par :

Yves Houyet,
Xavier Dupont,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet