CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 254.579 du 22 septembre 2022

A. 232.545/XV-4633

En cause : **l'association sans but lucratif UNITED PEOPLE**,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont-Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

la commune de Court-Saint-Étienne,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Philippe GRÉGOIRE
et Stéphane RIXHON, avocats,
boulevard du Souverain 68/7
1170 Bruxelles.

I. Objets de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 décembre 2020, l'association sans but lucratif United People demande, d'une part, l'annulation « de l'arrêté adopté par le bourgmestre de la commune de Court-Saint-Étienne ce 21 décembre 2020, par lequel il interdit à Madame [D.K.], exploitante de l'établissement dénommé "La Ferme de Beaurieux□, situé rue de Saussaie, 2, à 1490 Court-Saint-Étienne, de mettre son établissement en location et, en conséquence, d'en refuser l'accès à toute personne et ce, durant une période de 5 jours prenant cours le 21 décembre 2020 et s'achevant le 25 décembre 2020 et arrête que : "Durant la période fixée à l'article 1^er, toute personne qui se trouvera à l'intérieur de l'établissement désigné au même article sera expulsé[e]□ » et, d'autre part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de ce même arrêté.

La partie requérante sollicite également, dans son mémoire en réplique, une indemnité réparatrice de 12.500 euros.

II. Procédure

Par un arrêt n° 249.333 du 24 décembre 2020, le Conseil d'État a mis hors de cause le bourgmestre de la commune de Court-Saint-Étienne, a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Par un courrier du 30 décembre 2020 déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, la partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 juillet 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 septembre 2022.

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

M^e^ Hubert de Lhoneux, *loco* M^e^ Louis Dehin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Stéphane Rixhon, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 249.333, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse conteste l'intérêt à agir de la partie requérante.

Elle expose, tout d'abord, que cet intérêt est illégitime, dès lors qu'il vise à la protection d'une situation illégale, en rappelant le contexte de santé publique dans lequel s'est inscrite la demande de la partie requérante auprès de son bourgmestre et en soulignant en quoi l'action de celle-ci visait à permettre le contournement des mesures d'exception prises par les autorités publiques en vue de préserver la santé des citoyens. Selon elle, l'annulation éventuelle de la décision attaquée permettrait la violation de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Elle estime, ensuite, que l'intérêt dont se prévaut la partie requérante n'est plus actuel, l'acte attaqué ayant sorti tous ses effets, de sorte que son annulation n'est plus susceptible d'apporter à celle-ci le moindre avantage. Elle observe aussi que le destinataire réel de l'acte attaqué n'était pas la partie requérante mais l'exploitant de la salle de fêtes qui s'est vu interdire la mise en location de celle-ci, et souligne que l'acte attaqué ne comporte, à l'égard de la partie requérante, aucun propos injurieux, insultant, ou dénigrant qui soit susceptible d'entacher sa réputation, la partie adverse s'y étant contentée d'exposer les recommandations qui lui ont été faites par d'autres niveaux de pouvoir.

Elle ajoute qu'aucun préjudice ne peut être matériellement réparé au terme de la présente procédure et explique que la partie requérante disposait, à cet égard, d'autres voies de recours, lesquelles n'ont pas été activées. Elle en déduit que seul le recours en extrême urgence était de nature à procurer un avantage à la partie requérante en temps utile et constate que cette demande a été rejetée.

La partie requérante dément le caractère illégitime de son intérêt à agir en faisant valoir que la partie adverse « part d'un procès d'intention ». Si elle admet que la réalisation de tests antigéniques devait permettre les contacts entre personnes, elle souligne qu'à cette époque, les ménages ne pouvaient recevoir qu'une personne externe et les isolés deux et qu'en conséquence, « beaucoup de personnes ont hésité, voire renoncé, à cette faculté, craignant, en raison de leur santé ou de leur âge, de contracter un virus ». Elle indique que « l'intérêt de réaliser un test antigénique à cette époque permettait donc à la personne isolée de venir dans une famille proche

ou encore à une personne isolée de recevoir deux personnes, sans risque de contamination. Le but de la réalisation de ces tests était justement de rassurer les personnes sur leur base », ce qui constitue, selon elle, un intérêt légitime.

Quant à la persistance de l'intérêt, elle fait valoir que si l'activité qu'elle avait programmée a été empêchée par l'acte attaqué, il subsiste en son chef un élément moral à voir sanctionner cette atteinte à son objet social et à l'exercice de son droit d'avoir une activité. Elle estime qu'en application de l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, rendu en assemblée générale, quand bien même il serait considéré qu'il n'existe plus d'intérêt suffisant pour obtenir l'annulation, il conviendrait d'examiner le fondement des moyens afin de permettre l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice ou encore son octroi sur la base de la demande faite dans le mémoire en réplique.

Quant au caractère personnel de l'intérêt, elle soutient que la décision d'interdiction a été dirigée à l'égard de son activité et souligne qu'aucune activité non conforme à la législation (activité de type mariages ou réceptions) n'était programmée sur le site et que c'est « l'utilisation du lieu pour un autre but ne nécessitant pas de permis d'environnement qui a été interdite ». Elle en conclut que, dans ces circonstances, c'est bien son activité qui était visée et qu'elle a intérêt à son recours, l'arrêté d'interdiction lui ayant été notifié par la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, elle maintient qu'elle peut se prévaloir d'un intérêt légitime à son recours et qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier si elle a commis une infraction pénale, qu'elle bénéficie, en tout état de cause, de la présomption d'innocence tant qu'elle n'aura pas été jugée définitivement par une juridiction pénale. Elle estime qu'il ne relève pas de la compétence du Conseil d'État, au regard des articles 144 et 145 de la Constitution, de déterminer si l'activité qu'elle souhaitait mener, était illégale ou pas.

Par ailleurs, elle est d'avis que considérer que son intérêt serait illégitime, traduit un formalisme excessif, l'empêchant de saisir le seul juge compétent pour apprécier la légalité de l'acte administratif attaqué. Elle propose, enfin, de soumettre à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle rédigée comme suit :

« L'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, interprété en ce sens que l'intérêt requis pour voir un recours déclaré comme étant recevable n'est pas considéré comme illégitime lorsqu'il porte sur la régularisation d'une situation administrative ayant pour objet initial une situation pénalement ou administrativement infractionnelle mais qu'il est considéré comme illégitime lorsqu'il porte sur l'exercice par un pouvoir public de ses pouvoirs de police administrative (maintien de l'ordre) viole-t-il les articles 10 et 11 de la

Constitution lus en combinaison ou non avec l'article 6, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'Homme en ce qu'il crée une discrimination entre deux catégories d'individus selon que ceux-ci saisissent le Conseil d'État dans le cadre d'une régularisation administrative ou selon que ceux-ci saisissent le Conseil d'État dans le cadre de l'exercice, par un pouvoir public, de sa police administrative ? ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse réitère pour l'essentiel ses arguments. Elle maintient que, par son recours, la partie requérante entend rétablir une situation antérieurement illégale et que, dans ces circonstances, le recours est contraire à l'ordre public et son intérêt illégitime. Par ailleurs, elle estime aussi que le Conseil d'État n'est pas compétent pour décider si la partie requérante a commis une infraction pénale mais rappelle que l'acte attaqué est une mesure de fermeture d'une salle de fêtes qui est adoptée non pas dans un contexte pénal mais de police administrative, le bourgmestre étant compétent pour prendre une telle mesure en vue du maintien de l'ordre sur le territoire de sa commune. Il ne s'agit donc pas, selon elle, d'apprécier une infraction pénale mais de juger de la légalité d'un acte administratif.

Quant à la question préjudicielle formulée par la partie requérante, elle estime que celle-ci n'est pas pertinente pour la solution du litige dès lors qu'elle compare des situations qui ne le devrait pas et fait valoir que toute l'argumentation de la partie requérante est particulièrement peu compréhensible et soulève, pour cette raison, une exception *obscuri libelli.*

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement, doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

La partie requérante n'a pas l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer celui-ci. Si elle s'exécute en ce sens, elle circonscrit alors

également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Il convient de rappeler qu'est illégitime l'intérêt d'un requérant dont l'objectif est le maintien d'une situation illégale, contraire aux lois impératives et d'ordre public.

En l'espèce, la décision attaquée a été prise eu égard au contexte sanitaire de l'époque. Elle se fonde notamment sur l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié par les arrêtés ministériels des 28 novembre 2020 et 19 décembre 2020, dont l'article 8 dispose comme il suit :

« Art. 8. § 1er. Les établissements ou les parties des établissements relevant des secteurs culturel, festif, sportif, récréatif et évènementiel sont fermés au public, en ce compris notamment :
(…)
4° les salles de réception et de fêtes; (…) ».

Quant à l'article 15*bis*, inséré par l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020, précité, il indique ce qui suit :

« Art. 15*bis*. Chaque ménage est autorisé à accueillir à la maison ou dans un hébergement touristique maximum un même contact rapproché durable par membre du ménage à la fois par période de 6 semaines, sans préjudice de l'article 23.

Une personne isolée peut en plus du contact rapproché durable visé à l'alinéa 1er accueillir à la maison ou dans un hébergement touristique une personne supplémentaire à un autre moment.

Par dérogation à l'alinéa 2, une personne isolée peut accueillir en même temps le contact rapproché durable et la personne supplémentaire à la maison ou dans un hébergement touristique le 24 ou 25 décembre 2020 ».

L'objectif de ces mesures drastiques a été de contenir la prolifération de la COVID-19 au sein de la population belge, en limitant les contacts rapprochés au sein des familles durant les fêtes de fin d'année.

En l'espèce, la partie requérante a loué la salle de fêtes de la « Ferme de Beaurieux », pour une durée de 5 jours, s'étendant du 21 au 25 décembre 2020, et l'acte attaqué a été pris par le bourgmestre de la partie adverse, le 21 décembre 2020, ordonnant la fermeture de cette salle pour la durée de la location. L'arrêt n° 249.333 du 24 décembre 2020 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite par la partie requérante pour le motif que les conditions de l'urgence n'étaient pas démontrées.

La partie requérante indique avoir eu pour objectif, grâce à cette location, de permettre à des citoyens de se faire tester afin de pouvoir se réunir sans risque pendant cette période de fêtes de fin d'année et a expliqué, dans le courriel qu'elle a adressé au bourgmestre de la partie adverse, le 15 décembre 2020, ce qui suit :

« Monsieur Le Bourgmestre,

Nous nous permettons de vous écrire ce message en espérant qu'il soit entendu.

Vous êtes un père, un mari, un fils, un citoyen, avant tout. Noël approche, et à la place de semer la peur, la discorde, la rébellion, pourquoi ne pas utiliser les moyens que nous avons pour, réunir, fédérer, et tranquilliser vos citoyens ?

Les tests Antigènes - Sérologiques, existent, ils sont agréés par l'AFMPS (voir en annexe).

Pourquoi ne pas nous aider à ouvrir une antenne sur votre commune, afin de dépister les personnes et de permettre à vos citoyens de vivre un Noël en famille, et entre amis. Cette année 2020 a été une succession sans fin de réprimandes, de contraintes, et d'aberrations.

Nous n'avons pas besoin de financement, nous [ne] vous demandons qu'un espace adapté pour procéder aux tests des personnes désireuses de tranquillité.

Votre police devrait, elle aussi, passer un moment en famille sans devoir être obligée de faire le guet, une nuit de convivialité et de partage.

Monsieur Le Bourgmestre, la population est à bout, vous êtes la seule personne capable de changer ça.

Nous espérons être entendu, pour le bien de tous.

Et nous sommes à votre disposition pour toutes vos questions.

[…] ».

Ce courriel fait apparaître que l'objectif poursuivi par la partie requérante n'est pas d'utiliser la salle de fêtes louée comme salle destinée à une activité festive mais bien comme un lieu de dépistage de la COVID-19. L'arrêté attaqué pris par le bourgmestre de la partie adverse a eu pour effet d'empêcher cet objectif, entre la période prévue du 21 au 25 décembre 2020. Comme il ressort de l'arrêt n° 249.333 précité, l'objet social de la partie requérante est de notamment :

« Assister toute personne en tous domaines, entre autres en matière de santé publique, économique, fiscale, géopolitique et défense en justice.

Afin de réaliser ce but désintéressé, l'association a pour objet l'activité qui suit, tant en Belgique qu'à l'étranger pour compte propre ou compte de ses membres :
[...]
- Mise en place de services médicaux, sociaux, de dépistage, de collaboration et d'analyse pour toute personne.

- Mise en place au niveau national d'un réseau de médecins, d'infirmiers et d'ambulanciers, capables de prendre en charge les soins de santé de toute personne sans différenciation de statut.
- Mise en place de pharmacies solidaires (avec la participation des pharmacies) permettant aux plus démunis l'accès aux médicaments (Sauver une vie).
- Mise en place de véhicules dans lesquels seront réunis ambulanciers, médecins et infirmières, qui se déplaceront vers les personnes en état de besoin avec si nécessaire une collaboration avec les services d'ambulance de la région [...] ».

L'arrêt précité indique aussi que la partie requérante a été enregistrée auprès de l'Agence Fédérale des Médicaments et des Produits de Santé (AFMPS) dès le 4 novembre 2020, sous le n° BE/CA01/1-72647.

Ces différents éléments, qui ne sont pas contestés par la partie adverse, démontrent que la partie requérante n'a pas pu exercer, en raison de l'interdiction prévue par l'acte attaqué, son activité économique sur le territoire de cette dernière. Par ailleurs, il ne relève pas de la compétence du Conseil d'État d'apprécier si l'activité de la partie requérante de mettre en place de tels centres de dépistage de la COVID-19 est constitutive ou non d'une infraction pénalement répréhensible.

Enfin, l'intérêt au recours ne disparaît pas du seul fait que l'arrêté attaqué a eu des effets limités dans le temps. Cet intérêt subsiste si la partie requérante en a subi des inconvénients durant la période pendant laquelle cet arrêté a été exécuté.

L'exception est rejetée.

Il n'y a pas lieu, dans ces conditions, de poser la question préjudicielle sollicitée par la partie requérante dès lors que le présent arrêt ne déclare pas son intérêt illégitime.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris « de la violation des articles 134*ter* de la Nouvelle loi communale, [des articles] II.2 et II.3 du Code de droit économique, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié par l'arrêté ministériel du 19 décembre 2020, dont ses articles 5 [et] 6, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 [relative à] la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante rappelle que les articles du Code de droit économique visés au moyen consacrent la liberté de commerce et d'entreprise et que l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié par l'arrêté du 19 décembre 2020, hormis les cas strictement limités repris par son article 8, ne prohibe nullement des activités de service, pour autant que les conditions fixées par l'arrêté ministériel (articles 5 et 6) soient respectées.

Elle soutient, en substance, qu'en l'espèce, les articles 5 et 6 de l'arrêté ministériel précité sont respectés, que l'article 8 du même arrêté est étranger à l'activité concernée et que la motivation prise de la circulaire n° 40 ne peut nullement être considérée comme relevant d'une contrainte ou encore pouvant justifier une interdiction de principe ou soutenir une mesure prise sur la base de l'article 134*ter* de la Nouvelle loi communale, sans analyse et sans motivation concrète. Elle en conclut que l'autorité a méconnu les dispositions et principes visés au moyen et qu'elle a commis un excès de pouvoir.

En réplique, elle conteste les motifs de la décision attaquée. Elle interprète, d'abord, l'article 134*ter* de la Nouvelle loi communale sur lequel se fonde l'acte attaqué, comme ne visant que la fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque ses conditions d'exploitation ou les permissions ne sont pas respectées. Dans le cas d'espèce, elle souligne qu'il ne s'agit pas de mettre en œuvre l'autorisation d'exploiter ni le permis d'environnement de cet établissement au regard du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dès lors que cette salle « dispose, vraisemblablement, d'une autorisation d'exploiter une salle de banquet/dancing soumise au régime particulier de ce décret relatif au permis d'environnement en vertu de son arrêté d'exécution ». Elle rappelle que l'activité projetée dans les lieux en question ne concernait nullement une activité de ce type et ne pouvait, en conséquence, être visée par l'article 134*ter*, précité. Elle expose aussi qu'en application du décret du 11 mars 1999 précité, la surveillance des établissements classés est confiée au bourgmestre en sa qualité de représentant de l'autorité régionale moyennant avis préalable des fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement wallon et en déduit que l'article l34*ter*, « qui concerne une autre autorité à savoir le représentant du Ministre de l'Intérieur (fédéral), ne peut trouver à s'appliquer pour la surveillance de ce type d'autorisation et ne peut donc en constituer une base légale, la mise en œuvre de la compétence régionale relative à la surveillance des établissements classés excluant la (compétence) fédérale prévue par l'article 134*ter* NLC ». Elle souligne également que les conditions de l'article 7l du Code de l'Environnement n'étaient pas remplies (pas d'avis préalable des fonctionnaires et pas de refus

d'obtempérer). Elle en conclut que l'acte attaqué ne pouvait se donner pour base légale l'article 134*ter*, précité.

Elle souligne, ensuite, en quoi l'acte attaqué ne pouvait pas non plus se fonder sur l'article 8 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité, dès lors que l'activité projetée constituait une activité de service, à savoir de prélèvements et d'analyses, et était totalement étrangère au secteur de l'HORECA visé à l'article 6, et au secteur culturel ou festif visé à l'article 8, § 1er, 4°, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité. Elle devait, selon elle, être considérée comme rentrant dans le champ d'application de l'article 5 de l'arrêté ministériel, précité, même si elle prenait place dans un lieu qui peut être utilisé comme établissement HORECA ou festif.

Elle soutient qu'il résulte du protocole qu'elle a mis en place que l'ensemble des conditions fixées par l'article 5 de l'arrêté ministériel précité sont respectées.

Elle rappelle que toute restriction à des droits et libertés doit être interprétée de manière restrictive et souligne que cet arrêté ministériel ne définit nullement la notion d'établissement.

Elle considère qu'étant donné que les motifs qui sous-tendent l'interdiction prévue à l'article 8 de l'arrêté ministériel précité pour le secteur culturel et des fêtes, sont principalement le risque de voir les distanciations sociales et les mesures de lutte contre la propagation du coronavirus non respectées, un tel risque ne peut s'apprécier de la même manière lorsque l'activité concernée est d'une autre nature comme la réalisation de prélèvements et d'analyses, dans le strict respect des conditions fixées à l'article 5 de l'arrêté ministériel précité. Elle en conclut que « toute autre solution imposerait l'écartement, sur la base de l'article 159 de la Constitution tel qu'interprété par le Bourgmestre concerné, de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 24 octobre 2020; en effet, une telle interprétation sans motivation en droit aurait des implications disproportionnées sur la liberté d'entreprendre (ici service) par rapport au risque à éviter et procéderait dès lors d'une erreur manifeste d'appréciation ».

Elle fait valoir qu'aucune autorisation n'était nécessaire pour assurer le service concerné si ce n'est de le faire, d'une part, par le biais de personnes ayant l'accès aux professions médicales et, d'autre part, en utilisant des tests acceptés en Belgique, ce qui était le cas, selon elle.

Elle en conclut que la motivation est inadéquate et procédait d'une erreur de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la circulaire n° 40 du 15 décembre 2020 du Gouverneur du Brabant Wallon, elle observe que cette circulaire n'impose pas aux communes de prendre des mesures à son égard et que, « quand bien même le Gouverneur le suggérerait-il, il appartenait au bourgmestre de vérifier, en vertu de la liberté de commerce et d'industrie telle que reprise dans les dispositions du Code de droit économique visées au moyen, […] si l'interdiction ne constituait pas une atteinte disproportionnée aux lois consacrées ». Elle relève que la vérification n'a pas eu lieu et que rien ne démontre dans le dossier un risque de débordement. Elle renvoie à ses activités à Charleroi et à Ghlin qui démontrent, selon elle, que cette crainte est démesurée, sans fondement et qu'elle procède, dans le cas d'espèce, d'un préjugé inacceptable.

Elle conteste également le risque allégué de dommage vis-à-vis de la santé des habitants, estimant qu'« on cherche en vain en quoi un nombre de personnes venant se faire tester sur quelques jours (il est prévu environ 700 prélèvements) serait différent de la nuisance acceptée pour une salle de fêtes devant recevoir des mariages de grande dimension ... ».

Elle considère que la partie adverse ne démontre pas l'existence d'une urgence telle qu'il ne lui était pas possible de l'entendre avant d'adopter la mesure contestée et estime, par ailleurs, que le mémoire en réponse est confus et imprécis.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses précédents écrits de procédure.

V.2. Appréciation

L'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Vu la Nouvelle Loi Communale, notamment l'article 134*ter;*

Vu l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à 2 niveaux;

Vu l'Arrêté ministériel du 19 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, notamment en son article 8, par. 1er, 4°;

Considérant l'urgence et le risque sanitaire que présente le coronavirus COVID-19 pour la population belge;

Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics; que cette compétence concerne également les commerces et autres établissements publics ou privés dès lors que le risque de troubles touche potentiellement le public;

Considérant que le bourgmestre peut décider, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, de prononcer une fermeture provisoire d'un établissement lorsque les conditions d'exploitation de ce dernier ne sont pas respectées;

Considérant que l'arrêté ministériel du 19 décembre 2020 dispose en son article 8 :

" § 1er. Les établissements ou les parties des établissements relevant des secteurs culturel, festif, sportif, récréatif et évènementiel sont fermés au public, en ce compris notamment :
4° les salles de réception et de fêtes";

Considérant que le bourgmestre de Court-Saint-Étienne a été informé par mail du 21 décembre 2020 à 15h21 que la salle de réception sise rue de Saussale n° 2 à 1490 Court-Saint-Étienne a été louée pendant 4 jours;

Que le locataire est l'ASBL United People qui entend pratiquer du testing COVID-19, sans qu'aucune autorisation n'ait été sollicitée ni, *a fortiori*, obtenue;

Considérant que selon la circulaire n° 40 du 15 décembre 2020 du Gouverneur du Brabant wallon, "les actions de cette ASBL conduisent à des rassemblements... Les agissements de cette organisation sont donc susceptibles d'entraîner des troubles de l'ordre public";

Considérant que l'occupation de la salle de Beaurieux constitue une infraction à l'A.M. du 19 décembre 2020;

Considérant, par ailleurs, le risque de dommage sérieux en cas de retard pour la santé des habitants de la commune en raison des rassemblements que la location incriminée risque inévitablement de provoquer;

Que, par ailleurs, aucune autorisation préalable n'a été sollicitée ni obtenue;

Considérant que ces motifs justifient que la fermeture temporaire de l'établissement soit prononcée par le bourgmestre;

Vu l'urgence,

ARRÊTE :

Article 1er : Interdiction est faite à Mme [D.], exploitant(e) de l'établissement dénommé "la ferme de Beaurieux", situé rue de Saussale 2 à 1490 Court-Saint-Étienne de mettre son établissement en location et en conséquence d'en refuser l'accès à toute personne [*sic*] et ce durant une période de 5 jours prenant cours le 21 décembre 2020 et s'achevant le 25 décembre 2020.

Article 2 : Durant la période fixée à l'article 1er, toute personne qui se trouvera à l'intérieur de l'établissement désigné au même article sera expulsée.

Article 3 : Le présent arrêté sera notifié à son(ses) destinataire(s).

Article 4 : Le présent arrêté sera apposé par les soins des services communaux, en un endroit bien visible de l'établissement susdit.

Article 5 : Le présent arrêté sera proposé à la confirmation du collège communal lors de sa prochaine réunion ».

L'acte attaqué se donne pour fondement légal l'article 134*ter* de la Nouvelle Loi communale, l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ainsi que l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

L'article 134*ter* de la Nouvelle loi communale est rédigé comme suit :

« Art. 134*ter*. Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peuvent excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai ».

L'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux dispose comme il suit :

« Art. 42. Pour l'accomplissement de ses missions de police administrative, la police locale est placée sous l'autorité du bourgmestre qui peut lui donner, pour ce qui concerne l'accomplissement de ces missions sur le territoire de sa commune, les ordres, instructions et directives nécessaires à cet effet.

Dans les zones de police pluricommunales, lorsque l'exécution d'une décision d'un bourgmestre n'est pas prévue dans le plan zonal de sécurité et a pour effet de réduire l'exécution des décisions des autres bourgmestres de la zone, le chef de corps de la police locale en informe le collège de police ».

Si le renvoi, dans l'acte attaqué, à l'arrêté ministériel du 19 décembre 2020 qui modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 précité, et qui ne comporte pas d'article 8, doit être considéré comme une erreur matérielle, l'arrêté attaqué est bien fondé sur l'article 8, § 1er, 4°, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, remplacé par l'article 4 de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020 qui dispose comme suit :

« Art. 8. § 1er. Les établissements ou les parties des établissements relevant des secteurs culturel, festif, sportif, récréatif et évènementiel sont fermés au public, en ce compris notamment :
[…]
4° les salles de réception et de fêtes; […] ».

L’article 27 de ce même arrêté ministériel du 28 octobre 2020 prévoit, quant à lui, ce qui suit :

« § 1er. Les autorités locales et les autorités de police administrative sont chargées de l’exécution du présent arrêté.

Les autorités locales compétentes peuvent prendre des mesures préventives complémentaires à celles prévues par le présent arrêté, en concertation avec les autorités compétentes des entités fédérées. Le bourgmestre se concerte avec le gouverneur en la matière.

Lorsque le bourgmestre ou le gouverneur est informé par l’organisme de santé de l’entité fédérée concernée d’une augmentation locale de l’épidémie sur son territoire, ou lorsqu’il la constate, le bourgmestre ou le gouverneur doit prendre les mesures complémentaires requises par la situation.

[…]

§ 2. Les services de police sont chargés de veiller au respect du présent arrêté, au besoin par la contrainte et la force, conformément aux dispositions de l’article 37 de la loi sur la fonction de police. ».

Les conditions d’exploitation visées à l’article 134*ter* de la Nouvelle loi communale ne se limitent pas à celles qui découlent d’un permis d’environnement et peuvent être prévues, comme en l’espèce, par ou en vertu d’une réglementation fédérale.

Au regard de l’article 8 de l’arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité, les mesures prises par les différentes autorités du pays pour faire face à la pandémie de la COVID-19 ont visé à restreindre de manière générale les conditions d’exploitation de différents types d’établissement, dont les salles de réception et de fêtes, comme la salle de fêtes de la ferme de Beaurieux en l’espèce. L’objectif recherché était, avant tout, d’éviter des rassemblements de personnes, en interdisant purement et simplement l’ouverture au public des lieux visés à l’article 8 pouvant accueillir de tels rassemblements, peu importe la raison dudit rassemblement.

Il n’est pas contesté, en l’espèce, que la salle qui a fait l’objet de l’arrêté attaqué est une salle de fêtes qui tombait dans le champ d’application de l’article 8 précité et qui ne pouvait donc pas être accessible au public pendant la période de location souhaitée par la partie requérante. Ainsi, il ressort du contrat de location signé par la partie requérante, que les activités envisagées sont bien liées à celles d’une salle de fêtes dès lors qu’il y est question de soirées dansantes et des services d’un traiteur. Le renvoi, par la partie requérante, à l’article 5 de l’arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité, tel que remplacé par l’article 2 de l’arrêté ministériel du 28 novembre 2020, qui vise, quant à lui, les mesures restrictives prises à l’époque pour les entreprises et associations offrant des biens ou services aux consommateurs,

est sans pertinence, cette disposition indiquant expressément, en son premier alinéa : « sans préjudice de l'article 8 ».

Au regard du contexte sanitaire de l'époque, des dispositions précitées concernant les mesures prises sur l'ensemble du territoire pour lutter contre la pandémie, et dès lors que la location prévue de la salle était en contradiction avec celles-ci, l'activité projetée ayant pour conséquence d'y rassembler un grand nombre de personnes à partir du 21 décembre 2021 (700 personnes inscrites pour le dépistage sur la période de location), il a pu être décidé en urgence d'ordonner une fermeture temporaire de la salle en question, sans entendre la partie requérante, qui n'était pas, en tout état de cause, la destinataire de la décision attaquée.

Par ailleurs, les libertés fondamentales que constituent les libertés d'entreprendre et la liberté économique, telles que consacrées par les articles II.2 et suivants du Code de droit économique, ne sont pas absolues et des limitations peuvent y être apportées pour autant qu'elles le soient sur la base d'un objectif légitime et qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport à cet objectif.

Dans sa requête en annulation, la partie requérante ne démontre pas que la mesure ainsi prise était disproportionnée, eu égard au contexte sanitaire particulier dans lequel elle a été décidée et, en tout état de cause, elle a pu poursuivre ses activités sur d'autres sites, comme elle le relève dans sa requête.

Le grief pris de la violation du principe de proportionnalité revient à invoquer une erreur manifeste d'appréciation quant à l'importance de la mesure adoptée. Le contrôle de proportionnalité, dans ce contexte, doit demeurer marginal en manière telle que seule pourrait être censurée l'appréciation manifestement disproportionnée dès lors qu'une autorité administrative comparable, normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, n'aurait pas adopté la même décision.

En adoptant l'acte attaqué, la partie adverse a confirmé l'interdiction déjà prévue à l'article 8 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité, d'ouvrir des salles de fêtes au public pendant cette période de crise sanitaire, peu importe l'activité qui y est réellement projetée. En louant une salle de fêtes pour son activité, la partie requérante devait savoir que celle-ci était sous le coup d'une mesure de fermeture générale au regard de l'article 8, précité. Par ailleurs, comme déjà relevé ci-avant, le contrat de location signé par la partie requérante se réfère à des activités liées à l'exploitation d'une salle de fêtes et non à celles d'un centre de dépistage.

La motivation de l'acte attaqué est suffisante et les éléments qui y sont relevés sont de nature à permettre à son destinataire et à tout intéressé, d'en comprendre la portée.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Demande d'indemnité réparatrice

Suivant l'article 25/3, § 3, du règlement général de procédure, « si aucune illégalité n'est constatée, l'arrêt qui clôt la procédure en annulation rejette aussi la demande d'indemnité réparatrice ».

Dès lors que l'examen qui précède n'a fait apparaître aucune illégalité, il y a lieu de rejeter la demande d'indemnité réparatrice.

VII. Indemnité de procédure et dépens

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure « liquidée à la somme de 700 euros », à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

La partie requérante a acquitté le droit de rôle de 200 euros visé à l'article 70, § 1er, 2°, du règlement général de procédure ainsi que la contribution de 20 euros visée à l'article 66, 6° du même règlement en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

L'article 70, § 1er, alinéa 5, dispose que « lorsque la section du contentieux administratif rejette la demande d'indemnité réparatrice par un arrêt rendu en application de l'article 25/3, § 3, le droit dû au titre de l'introduction de cette demande n'est plus dû ».

La taxe et la contribution perçues doivent, par conséquent, être remboursées à la partie requérante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Article 4.

La taxe afférente à l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice, d'un montant de 200 euros, ainsi que la contribution de 20 euros, prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, versées par la partie requérante seront remboursées à celles-ci par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 22 septembre 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Pascale Vandernacht