

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.304 du 21 décembre 2023

A. 232.473/XV-4623

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
BARFOOD,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEJEUNE
et Jean-François MOREAU, avocats,
rue des Fories, 2
4020 Liège,

contre :

1. le Gouverneur de la Province de Liège,

2. l'État belge, représenté par
la Ministre de l'Intérieur,
des Réformes institutionnelles
et du Renouveau démocratique,
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED
et Camilla DUPRET TORRES, avocats,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

3. la Province de Liège, représentée
par son collègue provincial.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 décembre 2020, la société privée à responsabilité limitée Barfood demande l'annulation « [des arrêtés de police du Gouverneur de la Province de Liège]

- du 22 octobre 2020, interdisant la vente d'alcool dans les stations-services situées sur les aires autoroutières ;

- du 24 octobre 2020 en ce qu'il décide : "Les stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouvertes, mais la vente d'alcool y est interdite" ;

- du 1^{er} novembre 2020 prenant diverses mesures relatives aux événements, à la prostitution, à la consommation d'alcool et au porte-à-porte, en ce qu'il commine la même interdiction ;

- du 16 novembre 2020 qui dispose “Les stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouvertes, mais la vente d’alcool y est interdite et ce 24h/24” ;
- du 11 décembre 2020 qui dispose : “Les commerces attenants aux stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouverts aux jours et heures habituels, mais la vente d’alcool y est interdite en tout temps” ».

II. Procédure

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 16 novembre 2023, l’affaire a été fixée à l’audience du 12 décembre 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé l’état de l’affaire.

M^e Pierre Lejeune, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Nicolas Bonbled et Camila Dupret Torres, avocats, comparaisant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. La partie requérante exploite deux stations-services situées à Barchon, en province de Liège, sur l’autoroute E40, dénommées « Barchon Nord » et « Barchon Sud ».

En raison des obligations mise à sa charge par la concession, les stations-services doivent être ouvertes 24 heures sur 24.

Outre les installations usuelles de desserte de carburants, les deux stations-services comportent une boutique ayant des rayons dédiés à la boulangerie, à l'alimentation ou à la vente de sandwiches. Le rayon alimentation propose notamment la vente de boissons, dont des boissons alcoolisées de type « bière ». Ces boissons ne sont pas destinées à être consommées sur place. La partie requérante indique que les ventes de boissons alcoolisées représentent une part importante de son chiffre d'affaires.

2. Dès le mois de mars 2020, la Belgique est confrontée à la pandémie de coronavirus COVID-19.

3. Le 14 octobre 2020, la situation sanitaire de la province de Liège liée à la COVID-19 passe au niveau 4, soit le niveau d'alerte maximum.

4. Le 18 octobre 2020, la ministre de l'Intérieur adopte un arrêté portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Cet arrêté se fonde, notamment, sur les considérants suivants :

« Considérant qu'il s'impose à cet effet de limiter temporairement l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin afin de limiter le taux de contamination et la transmission du virus ;

Considérant que pareille limitation aux libertés fondamentales doit être proportionnée et limitée dans le temps ; qu'elle s'impose néanmoins afin de préserver le droit fondamental à la vie et à la santé de la population ;

Considérant qu'une limitation ciblée de l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin pendant 1 mois doit contribuer à diminuer les festivités, les réunions et la consommation d'alcool dans l'espace public dans des conditions où les mesures de distanciation sociale ou de port du masque ne sont pas appliquées et réduire ainsi le nombre de contaminations et le taux de transmission du virus ».

En relation avec la vente de boissons alcoolisées, l'arrêté ministériel comporte les dispositions suivantes :

« Art. 6. § 1. Les établissements relevant du secteur horeca et les autres établissements de restauration et débits de boissons sont fermés, sauf pour proposer des repas à emporter et à livrer et des boissons non-alcoolisées à emporter jusqu'à 22 heures au plus tard.

Art. 12. La vente de boissons alcoolisées est interdite dans tous les établissements, en ce compris les distributeurs automatiques, à partir de 20 heures jusqu'à 5 heures du matin ».

L'article 27, § 1^{er}, du même arrêté dispose comme suit :

« 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 ».

5. Le 22 octobre 2020, se donnant notamment pour fondement l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 et visant « le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale », le Gouverneur de la Province de Liège adopte un arrêté de police interdisant la vente d'alcool dans les stations-services situées sur les aires autoroutières. Cet arrêté entre en vigueur le 23 octobre 2020 à 12h00 et reste d'application jusqu'au 19 novembre 2020 inclus. Dans ses considérants, il constate que « les contaminations sont manifestement favorisées par des comportements ignorant les gestes et mesures barrières lors de rassemblements observés à proximité des lieux de consommation d'alcool » et que « la consommation d'alcool sur la voie publique favorise, elle aussi, des rassemblements qui mettent en péril le respect des gestes barrières ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

6. Le 23 octobre 2020, la ministre de l'Intérieur modifie l'arrêté du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation de la COVID-19. Désormais, l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 6, § 1. Les établissements relevant du secteur horeca et les autres établissements de restauration et débits de boissons sont fermés, sauf pour proposer des repas à emporter et à livrer et des boissons non-alcoolisées à emporter jusqu'à 22 heures au plus tard. Des repas peuvent être proposés à emporter et/ou à livrer ensemble avec des boissons alcoolisées jusqu'à 20 heures ».

7. Le 24 octobre 2020, le Gouverneur de la Province de Liège adopte un arrêté fondé sur l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 tel que modifié, qui « annule et remplace l'arrêté du 22 octobre 2020 ». Selon l'article 2 de son dispositif, « Les stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouvertes, mais la vente d'alcool y est interdite ». Cet arrêté entre en vigueur le 26 octobre 2020 et reste d'application jusqu'au 19 novembre 2020 inclus.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

8. Le 28 octobre 2020, la ministre de l'Intérieur adopte un arrêté portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation de la COVID-19. Cet arrêté repose notamment sur les considérations suivantes :

« Considérant qu'il est nécessaire de porter une attention particulière aux activités qui comportent un risque important de propagation du virus et de continuer à interdire celles qui impliquent des contacts trop rapprochés entre les individus et/ou rassemblent un grand nombre de personnes ;

Considérant qu'il s'impose à cet effet de limiter temporairement l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin afin de limiter le taux de contamination et la transmission du virus ;

Considérant que pareille limitation aux libertés fondamentales doit être proportionnée et limitée dans le temps ; qu'elle s'impose néanmoins afin de préserver le droit fondamental à la vie et à la santé de la population ;

Considérant qu'une limitation ciblée et temporaire de l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin doit contribuer à diminuer les festivités, les réunions et la consommation d'alcool dans l'espace public dans des conditions où les mesures de distanciation sociale ou de port du masque ne sont pas appliquées et réduire ainsi le nombre de contaminations et le taux de transmission du virus ».

En relation avec la vente de boissons alcoolisées, l'arrêté ministériel comporte les dispositions suivantes :

« Art. 6. § 1^{er}. Les établissements relevant du secteur horeca et les autres établissements de restauration et débits de boissons sont fermés, sauf pour proposer des repas à emporter et à livrer et des boissons non-alcoolisées à emporter jusqu'à 22 heures au plus tard. Des repas peuvent être proposés à emporter et/ou à livrer ensemble avec des boissons alcoolisées jusqu'à 20 heures.

Art. 11. La vente de boissons alcoolisées est interdite dans tous les établissements, en ce compris les distributeurs automatiques, à partir de 20 heures jusqu'à 5 heures du matin ».

L'article 27, § 1^{er}, du même arrêté ministériel dispose comme suit :

« 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 ».

L'article 28 précise que « Les mesures prescrites par le présent arrêté sont d'application jusqu'au 19 novembre 2020 inclus ».

L'article 30 abroge l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 à l'exception de l'article 32.

9. Le 1^{er} novembre 2020, le Gouverneur de la Province de Liège adopte un nouvel arrêté. Son article 6 dispose que « la consommation d'alcool sur la voie

publique et dans les espaces publics est interdite ». Il entre en vigueur immédiatement et reste d'application jusqu'au 19 novembre 2020 inclus. Il n'est cependant pas disponible sur le site internet dédié.

Cet arrêté constitue le troisième acte attaqué.

10. Le 16 novembre 2020, le Gouverneur de la Province de Liège adopte un nouvel arrêté. Selon l'article 4 de son dispositif, « Les stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouvertes, mais la vente d'alcool y est interdite et ce 24h/24 ». Cet arrêté entre en vigueur immédiatement et reste d'application jusqu'au 13 décembre 2020 inclus.

Il s'agit du quatrième acte attaqué.

11. Le 28 novembre 2020, la ministre de l'Intérieur adopte un arrêté « modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ».

En relation avec la consommation d'alcool dans l'espace public, cet arrêté comporte le passage suivant :

« Considérant que la prolongation jusqu'au 15 janvier 2021 de la limitation ciblée de l'usage de l'espace public entre minuit et 5 heures du matin contribuera à diminuer les festivités, les réunions et la consommation d'alcool dans l'espace public dans des conditions où les mesures de distanciation sociale ou de port du masque ne sont pas appliquées et à réduire ainsi le nombre de contaminations et le taux de transmission du virus ».

Les mesures sont prolongées jusqu'au 15 janvier 2021.

12. Le 11 décembre 2020, le Gouverneur de la Province de Liège adopte un nouvel arrêté.

Son article 5 dispose comme suit :

« Les commerces attenants aux stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouverts aux jours et heures habituels, mais la vente d'alcool y est interdite en tout temps ».

Cet arrêté est d'application jusqu'au 15 janvier 2021 inclus, en vertu de son article 8.

Il s'agit du cinquième acte attaqué.

Les mesures attaquées ont ainsi produit des effets du 23 octobre 2020 à 12h00 au 15 janvier 2021 inclus.

IV. Désignation des parties adverses

1. Dans son dernier mémoire, la partie requérante considère que l'État belge n'est pas l'auteur des actes attaqués et ne peut donc se présenter comme partie adverse. Elle ajoute que le Gouverneur de la Province de Liège n'a pas agi en qualité de « représentant de l'autorité fédérale » mais en qualité d'organe de la Province de Liège. Elle conclut que cette dernière s'est abstenue de déposer un mémoire en réponse et de demander la poursuite de la procédure et invite le Conseil d'État à en tirer les conséquences.

2. Le gouverneur de province s'est vu attribuer un pouvoir de police autonome par le législateur, l'article 128 de la loi provinciale du 30 avril 1836 disposant que « le gouverneur veille dans la province au maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques », « peut à cet effet faire appel à la police fédérale » et « peut être chargé par les ministres compétents de missions spéciales relatives à la sécurité et à la police ». Il peut ainsi, sur ce fondement, prendre des mesures de police, à savoir tout « acte exécutoire de police administrative ou de police judiciaire, juridique ou matériel, portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens », conformément à l'article 3, 1°, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. L'article 11 de cette loi lui attribue également un pouvoir de police générale lorsqu'il exerce à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales, notamment lorsque l'intérêt général exige son intervention.

Il convient de constater que, dans le cadre des arrêtés de police attaqués, le Gouverneur a exercé une compétence fédérale et agi en qualité d'autorité déconcentrée de l'État belge. Le Gouverneur de la Province de Liège et l'État belge doivent dès lors être considérés en l'espèce comme parties adverses, tandis que la Province de Liège doit être mise hors de cause.

3. Dans la mesure où les parties adverses ne demandent pas, dans leur dernier mémoire, que la procédure soit reprise au stade du mémoire en réponse, où elles ont pu exercer leurs droits de la défense dans ce dernier mémoire, où la partie requérante a pu y répondre dans le sien et où le membre de l'auditorat a exprimé son opinion à l'audience à ce propos, il y a lieu de considérer le recours en état d'être jugé.

V. Recevabilité

V.1. Connexité

V.1.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante justifie l'introduction d'un seul recours visant cinq actes attaqués en ces termes :

« ... en principe, un recours doit être dirigé contre un seul acte ou règlement administratif.

Mais en l'espèce, les actes attaqués sont rédigés en termes similaires, se donnent pour objectif de lutter contre la pandémie et procèdent tous de la même approche. Ils ne diffèrent guère si ce n'est pour leur période d'exécution et commencent tous une interdiction de vente d'alcool sur les aires autoroutières.

Le recours est donc recevable en ce qu'il est dirigé contre plusieurs décisions de la partie adverse ».

V.1.2. Examen.

1. Une requête unique qui tend à l'annulation de plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, celles-ci auraient pu être jointes par le Conseil d'État.

2. Tel est le cas lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision.

3. Ainsi, si plusieurs règlements sont attaqués dans une seule et même requête, un lien de connexité suffisant entre ceux-ci existe s'ils sont indissociablement liés en ce que ceux qui sont subséquents au premier le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement et que les moyens formulés dans la requête peuvent être dirigés sans difficulté contre chacun d'entre eux.

4. En l'espèce, la partie requérante n'introduit qu'un seul recours contre cinq arrêtés de police distincts dans le temps mais se succédant durant une période de quelques semaines.

5. Ces arrêtés attaqués sont rédigés en termes similaires et se donnent pour objectif de lutter contre la pandémie de COVID-19. Ils ne diffèrent que pour leurs périodes d'exécution qui se succèdent du 23 octobre 2020 au 15 janvier 2021. Toutefois, le troisième arrêté de police diffère des quatre autres en ce qu'il ne porte pas d'interdiction temporaire de vendre de l'alcool dans les commerces de la province situés sur les aires autoroutières. Dès lors que les moyens développés dans la requête ne visent qu'une telle interdiction, il y a lieu de déclarer le recours irrecevable en ce qu'il vise ce troisième arrêté.

6. En ce qui concerne les premier, deuxième, quatrième et cinquième actes attaqués, ils sont connexes et la requête est, à cet égard, recevable.

V.2. Persistance de l'intérêt au recours

V.2.1. Thèse des parties adverses

Au stade du dernier mémoire, les parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité du recours estimant que la partie requérante ne dispose plus d'un intérêt à celui-ci dès lors que les arrêtés attaqués ont cessé de produire leurs effets.

V.2.2. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante rappelle que les actes attaqués sont de nature réglementaire et lui ont été applicables en manière telle qu'elle a été contrainte de s'y conformer. Elle estime que cette circonstance justifie l'intérêt au recours.

Elle entend également se prévaloir de l'enseignement de l'arrêt n° 254.579 du 22 septembre 2022, rendu à propos d'une mesure COVID ayant pris fin, pour conclure qu'elle a un intérêt à obtenir l'annulation des arrêtés attaqués qui ont porté atteinte à certains de ses droits fondamentaux, dont la liberté du commerce et de l'industrie.

V.2.3. Examen

1. Par son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif rappelle que l'intérêt au recours requis par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État doit exister non seulement au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Elle juge, à cet égard, que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne peut pas empêcher le rejet de la requête en annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a effectivement perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait. Cependant, par le même arrêt n° 244.015, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif juge que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice. Ainsi, au point 16 de l'arrêt, l'assemblée générale affirme qu'une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

2. Si la nature de l'intérêt peut évoluer, la partie requérante doit au moins démontrer que l'annulation demandée lui confère toujours un avantage concret, direct et personnel. Par conséquent, l'intérêt de cette partie qui a évolué au cours de la procédure d'annulation vers un intérêt uniquement à ce que cette décision soit déclarée illégale afin de faciliter l'octroi de dommages-intérêts – par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui peuvent elles-mêmes établir l'existence d'une éventuelle faute de l'administration à cette fin – est insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. L'avantage doit également, en principe, dépasser la satisfaction morale qu'un requérant retire du fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, en particulier pour convaincre les tiers du bien-fondé de ses arguments depuis le commencement de la procédure. Un tel intérêt présente un caractère qui n'entre pas dans les limites de celui qui est visé à l'article 19, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En l'espèce, les arrêtés attaqués ont épuisé leurs effets et, par la loi du 11 mars 2022, entrée en vigueur le même jour, le législateur a mis fin à l'urgence épidémique relative à la pandémie de coronavirus COVID-19.

La partie requérante ne fait valoir aucun avantage autre qu'indemnitaire qu'elle pourrait retirer de l'annulation des actes attaqués. Elle ne justifie dès lors pas concrètement d'un intérêt actuel à l'annulation de ces décisions.

En revanche, la partie requérante ayant introduit une demande d'indemnité réparatrice le 17 novembre 2023, il y a lieu en tout état de cause d'examiner les moyens afin de constater éventuellement l'illégalité des arrêtés attaqués.

VI. Deuxième et troisième moyens

VI.1. Deuxième moyen - Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le deuxième moyen est pris de la violation de « la liberté du commerce et de l'industrie, consignée aux articles II.3 et II.4 de la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique » et du principe de proportionnalité.

La partie requérante rappelle qu'elle bénéficie de la liberté du commerce et de l'industrie, « consignée aux articles II.3 et II.4 de la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique et aux articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice le 7 décembre 2000 ». Elle estime que les actes attaqués y portent atteinte sans respecter le principe de proportionnalité.

Elle développe son argumentation comme il suit :

« La proportionnalité est appréciée, en droit de l'Union, à l'aune de deux tests : le test d'aptitude, qui consiste à examiner si la pratique en cause est apte à garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt général invoqué, et le test de nécessité, qui consiste à examiner s'il n'existe pas d'autres mesures moins attentatoires aux libertés qui permettent d'atteindre cet objectif d'une manière aussi efficace.

Une solution comparable existe en droit interne, le principe de proportionnalité interdisant qu'il soit porté atteinte à un droit garanti au-delà de ce qui est strictement nécessaire.

À propos des mesures COVID, le Conseil d'État de France a critiqué, sous l'angle de la non-proportionnalité, certaines des mesures adoptées par les autorités françaises.

Le Conseil d'État de Belgique a agi de même par rapport à la liberté de culte.

En l'espèce, le but poursuivi est d'éviter que la consommation d'alcool sur la voie publique entraîne des rassemblements de personnes ayant tendance, du fait de cette consommation, à respecter moins les "gestes barrières". Cette mesure prend place parmi un grand nombre d'autres interdictions, non critiquées par la requérante, telles que le couvre-feu, l'interdiction de rassemblements, l'interdiction de vente d'alcool au-delà de 20 heures, l'interdiction de consommation d'alcool dans les espaces et voies publics. L'arrêté ministériel du 28 novembre 2020 évoque, à ce propos, tout un "arsenal" de mesures.

Compte tenu de cet "arsenal", l'interdiction absolue, en toutes heures, de vente d'alcool sur les aires d'autoroutes porte [une] atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie. La mesure échoue tant à propos du test d'aptitude dès lors que l'alcool peut librement être acheté par ailleurs que, surtout, du test de nécessité, l'objectif d'intérêt général étant déjà largement atteint par d'autres mesures moins attentatoires que celle critiquée par le présent recours ».

VI.1.2. Le dernier mémoire des parties adverses

Les parties adverses rappellent tout d'abord que face à des critiques d'opportunité, le pouvoir de censure du Conseil d'Etat doit se limiter à l'erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire celle que n'aurait pu commettre une autorité normalement prudente et diligente.

Elles sont d'avis que lorsque, comme en matière de mesures de lutte contre le coronavirus COVID-19, l'autorité administrative dispose d'une compétence discrétionnaire particulièrement large, celle-ci tranche en opportunité et le juge ne peut pas substituer son appréciation de l'opportunité des mesures adoptées à celle de l'autorité administrative, et il ne lui appartient pas davantage de dire, parmi les attitudes légales possibles, qu'une autre aurait été préférable, plus opportune ou mieux avisée.

Dans le cadre de la crise sanitaire, elles rappellent que le ministre de l'Intérieur s'est vu reconnaître un pouvoir d'appréciation particulièrement large dans l'adoption des mesures sur la base de ses compétences en matière de police administrative et pour adopter des mesures limitant certains droits et libertés fondamentaux, qui forment un ensemble cohérent fondé sur un équilibre susceptible d'atteindre les objectifs poursuivis.

Elles font valoir que ces principes sont applicables *mutatis mutandis* aux mesures de police adoptées par le Gouverneur de province, sous la réserve de ce que ces mesures doivent respecter les normes hiérarchiquement supérieures, en ce compris les mesures sanitaires fédérales.

Elles exposent qu'à chaque étape de la crise sanitaire, elles ont procédé à l'appréciation de l'ensemble des mesures en vigueur « et, le cas échéant, à leur adaptation à la lumière de la situation épidémiologique la plus récente, des besoins économiques et psychosociaux de l'État et de la population, et ce sur la base des recommandations des experts et après concertation avec les autorités publiques concernées ». Elles en déduisent qu'en ce sens, les mesures en place constituent un « ensemble cohérent et reflètent les restrictions nécessaires eu égard à l'ensemble de ces critères ».

Elles ajoutent que les circonstances locales propres à chaque province ont requis l'adoption de mesures de police complémentaires en raison de leur situation épidémiologique et des obstacles constatés sur le terrain.

Elles constatent qu'il n'est pas contesté que l'objectif poursuivi de santé publique est légitime.

Selon elles, contrairement à ce qu'allègue la requérante, le phénomène de rassemblement sur les aires d'autoroutes était bien réel. Elles relèvent qu'il ressort du dossier administratif que la cellule de crise provinciale avait constaté un phénomène de déplacement du public des magasins de nuits, contraints de fermer à partir de 22 heures depuis le 24 juillet 2020.

Elles affirment que les actes attaqués font état de ce que des rassemblements ont été constatés proches des lieux de consommations d'alcool, au cours desquels les gestes et mesures barrières ne sont pas respectés, favorisant les contaminations.

Selon elles, la province de Liège n'est d'ailleurs pas la seule à en avoir fait le constat. Elles relèvent le fait que le Gouverneur de la province de Hainaut a adopté un arrêté de police le 26 août 2020 interdisant la vente de boissons alcoolisées dans les magasins des stations-services entre 22 heures et 6 heures du matin, ainsi que la consommation d'alcool sur leurs parkings, aux mêmes heures.

Elles en déduisent que la mesure critiquée était nécessaire au regard de ces constats.

Elles soutiennent que la mesure est également adéquate étant donné qu'en raison de la situation épidémiologique de l'époque en province de Liège, de nouvelles mesures, complémentaires aux mesures fédérales, avaient été jugées nécessaires, puisqu'en octobre 2020, lorsque la deuxième vague s'accroissait, les mesures fédérales avaient été renforcées. Elles affirment que le renforcement du

phénomène de rassemblements proches des lieux de consommation d'alcool pouvait légitimement être craint. Elles constatent que le Gouverneur de province a donc interdit, au travers de mesures chaque fois temporaires, la consommation d'alcool sur la voie publique en tout temps et a, par ailleurs, jugé nécessaire d'interdire, à toute heure de la journée, la vente d'alcool à proximité des points aussi isolés que sont les aires d'autoroutes.

Selon elles, cette mesure était aussi adéquate puisque les stations-services n'ont pas dû demeurer fermées contrairement aux restaurants et débits de boissons, pas plus qu'elles n'ont été tenues de fermer entre 20 heures et 6 heures du matin, contrairement aux autres magasins et grandes surfaces.

Elles soulignent qu'en l'espèce, la requérante n'allègue pas, par exemple, que l'interdiction litigieuse aurait dû être limitée à certaines heures de la journée ou de la nuit mais estime, au contraire, sans en faire la démonstration, que cette interdiction n'aurait pas dû être imposée.

Elles concluent qu'il ne peut être affirmé, sans empiéter sur leur pouvoir discrétionnaire, que la mesure critiquée n'était pas nécessaire, ni que l'arsenal de mesures existantes suffisait à atteindre, en province de Liège, l'objectif de santé publique poursuivi.

VI.2. Troisième moyen - Thèses des parties

VI.2.1. La requête

Le troisième moyen est pris « de l'absence de motifs exacts, pertinents, dont l'existence est légalement admissible », de la violation du « devoir de minutie » et de « l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ».

La partie requérante affirme que les différents arrêtés de police attaqués sont rédigés sur un modèle standardisé, comportant, dans leur première partie, une motivation identique. Elle précise qu'en relation avec la vente d'alcool, le premier acte attaqué, dont l'objet limité vise les stations-services situées sur les aires autoroutières, expose ce qui suit :

« Considérant que les contaminations sont manifestement favorisées par des comportements ignorant les gestes et mesures barrières lors de rassemblements observés à proximité des lieux de consommation d'alcool ;

Considérant que la consommation d'alcool sur la voie publique favorise, elle aussi, des rassemblements qui mettent en péril le respect des gestes barrières ».

Elle ajoute que le deuxième acte attaqué comporte une motivation identique et que les quatrième et cinquième actes attaqués mentionnent les derniers chiffres liés à la pandémie pour constater que « Les contaminations sont manifestement favorisées par des comportements ignorant les gestes et mesures barrières » et prolonger, dans le temps, les mesures d'interdiction.

Elle rappelle qu'une réglementation doit reposer sur une base factuelle solide et légalement établie. Elle ajoute que, pour acquérir cette connaissance factuelle, l'autorité doit récolter les informations nécessaires de manière minutieuse et qu'en l'occurrence, les stations-services qu'elle exploite ne constituent, en aucune façon, un lieu de consommation d'alcool, mais de vente d'alcool non consommé sur place et emporté par les clients dans des conditions identiques aux ventes existant, par exemple, dans les grandes surfaces et autres points de vente situés ailleurs que sur les aires d'autoroute.

En conclusion, elle estime qu'en ce qu'il se fonde sur le présumé contraire, le premier acte attaqué ne repose pas sur des faits exacts, pertinents et dont l'existence est légalement établie et révèle un manque de minutie ayant abouti, dans le chef de les parties adverses, à une erreur manifeste d'appréciation.

VI.2.2. Le dernier mémoire des parties adverses

Les parties adverses soutiennent que les mesures sont fondées sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui ressortent tant des actes attaqués que du dossier administratif.

Elles affirment que les motifs suivants, repris dans les actes attaqués, sont fondés dès lors que le phénomène de rassemblement sur les aires d'autoroutes était bien réel, et n'était pas limité à la province de Liège :

« Considérant que les contaminations sont manifestement favorisées par des comportements ignorant les gestes et mesures barrières lors de rassemblements observés à proximité des lieux de consommation d'alcool ;
Considérant que la consommation d'alcool sur la voie publique favorise, elle aussi, des rassemblements qui mettent en péril le respect des gestes barrières ».

Elles en veulent pour preuve que d'autres gouverneurs de province tels que le Gouverneur de la province de Hainaut ont pris également des mesures.

Elles en déduisent que ces motifs reposent bien sur des considérations liées à la salubrité publique.

Elles renvoient, du reste, à leurs développements dans le cadre de la réponse au deuxième moyen.

VI.3. Examen des deuxième et troisième moyens réunis

1. Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet. S'agissant d'un acte réglementaire, la violation du principe de proportionnalité ne peut être constatée que si la disposition attaquée apporte aux libertés une restriction qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, dans son principe et dans son ampleur, par rapport à l'objectif poursuivi. Il en résulte que le respect, par un acte de nature réglementaire, du principe de proportionnalité ne peut s'apprécier qu'à l'occasion de l'examen du respect, par cet acte, d'un droit fondamental.

2. Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir de l'acte lui-même ou du dossier administratif, lequel doit permettre au Conseil d'État d'examiner, dans les limites de son contrôle marginal, la régularité des motifs de l'acte, fût-il réglementaire.

3. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle du ministre ou du gouverneur, lesquels disposent d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour rechercher un équilibre entre des intérêts distincts et souvent opposés, afin de parvenir à une décision qui sert l'intérêt général. En tant que juge de la légalité, le Conseil d'État est cependant compétent, lorsqu'il est interrogé sur ce point, pour examiner si l'auteur de l'arrêté attaqué s'est appuyé sur des éléments de fait réellement existants et pertinents, qui ont été constatés avec toute la rigueur nécessaire, s'il a apprécié correctement et en les mettant rigoureusement en balance tous les intérêts en cause et si, sur cette base, il a pu prendre sa décision dans les limites du raisonnable.

4. En l'espèce, les arrêtés attaqués indiquent dans leurs considérants que le but poursuivi est d'éviter la consommation d'alcool sur la voie publique, laquelle favorise des rassemblements de personnes qui mettent en péril le respect des « gestes barrières » dans le cadre de la lutte contre la COVID-19.

5. Comme le rappelle la partie requérante, cette mesure prend place parmi d'autres interdictions, non critiquées, telles que le couvre-feu, l'interdiction de rassemblements, l'interdiction de vente d'alcool au-delà de 20 heures et l'interdiction de consommation d'alcool dans les espaces et voies publics. L'arrêté ministériel du 28 novembre 2020, précité, évoque, à ce propos, tout un « arsenal » de mesures.

6. S'il y a lieu de tenir compte du contexte dans lequel les arrêtés attaqués ont été adoptés et de la circonstance que l'autorité administrative disposait d'une compétence discrétionnaire particulièrement large pour déterminer, sur la base du principe de précaution, quelles mesures étaient les plus appropriées pour lutter contre la propagation de la COVID-19, le constat par l'auteur de l'acte attaqué que « les contaminations sont manifestement favorisées par des comportements ignorant les gestes et mesures barrières lors de rassemblements observés à proximité des lieux de consommation d'alcool » et « que la consommation d'alcool sur la voie publique favorise, elle aussi, des rassemblements qui mettent en péril le respect des gestes barrières » ne permet pas pour autant de justifier l'interdiction absolue de vente d'alcool sur les aires d'autoroutes en province de Liège, édictée par les actes attaqués. En effet, l'alcool pouvait être acheté notamment dans les grandes surfaces et les commerces de détail, pendant les heures d'ouverture de ceux-ci.

7. Il n'est pas indiqué dans les actes attaqués que la possibilité d'acheter des boissons alcoolisées au sein d'une station d'autoroute favoriserait les regroupements de personne pour les consommer sur place et ce constat ne s'impose pas d'évidence.

8. Il est mentionné ce qui suit dans le procès-verbal de la réunion de la cellule de crise provinciale liégeoise du 28 juillet 2020 et dans le document relatif aux « questions adressées par la province de Liège au Centre de crise le 29 juillet 2020 » :

« on constate un effet de déplacement de phénomène des night shops vers les stations-services à 22h00. Le Gouv ou le Niv Féd ne pourraient-ils prendre des mesures pour interdire la vente d'alcool dans les stations-services entre 22h00 et 08h00 ? ».

Toutefois, une interdiction absolue de vente sans limitation horaire ne constitue pas la réponse adéquate et proportionnée à une telle demande.

9. Par ailleurs, la mesure prise par le Gouverneur de la province de Hainaut le 26 août 2020, à laquelle les parties adverses se réfèrent pour considérer que le Gouverneur de la Province de Liège n'a pas été le seul à considérer que des

mesures complémentaires relatives aux magasins des aires autoroutières s'imposaient au vu de la situation sanitaire, n'interdisait la vente de boissons alcoolisées dans ces magasins qu'entre 22 heures et 6 heures du matin, ainsi que la consommation d'alcool sur leurs parkings, aux mêmes heures, et non de manière absolue comme les arrêtés attaqués.

10. Partant, la proportionnalité de l'interdiction absolue, en toutes heures, édictée par les actes attaqués n'est pas suffisamment justifiée au regard des considérations qu'ils comportent et des éléments du dossier administratif.

11. Dans cette mesure, les deuxième et troisième moyens sont fondés.

VII. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à un constat d'illégalité plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Demande d'indemnité réparatrice

Le 17 novembre 2023, la partie requérante a introduit une demande d'indemnité réparatrice. Il convient de rouvrir les débats afin que cette demande puisse être instruite par l'auditeur rapporteur.

Il convient de rouvrir les débats et de procéder conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

IX. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite, dans le cadre de la procédure en annulation, une indemnité de procédure au taux de base, à la charge de la partie adverse qu'elle désigne. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La Province de Liège est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Articles 3.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

La procédure est poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

Article 4.

L'État belge supporte les dépens relatifs à la requête en annulation, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Les dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 21 décembre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly