

Copie

Délivrée à: me. DESPONTIN Audrey

art. 792 C.J.

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

163

Expédition

Numéro du répertoire 2021 / 4869
Date du prononcé 7 juin 2021
Numéro du rôle 2021/KR/17

Délivrée à	Délivrée à	Délivrée à
le € CIV	le € CIV	le € CIV

Non communicable au
receveur

Cour d'appel de Bruxelles

Arrêt définitif

18^{ème} chambre F
affaires civiles

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00002164050-0001-0034-02-01-1



EN CAUSE DE :

ETAT BELGE, représenté par son Ministre de l'intérieur, dont les bureaux sont situés à 1000 BRUXELLES, rue de Louvain 1,
appellant,

représentée par Maître BONBLED Nicolas et Maître DUPRET TORRES Camila, avocats à 1000 BRUXELLES, boulevard Bischoffsheim 33,

CONTRE

LIGUE DES DROITS HUMAINS A.S.B.L., BCE 0410.105.805, dont le siège social est établi à 1050 IXELLES, avenue de la Couronne 145 bloc F - 4e étage,

LIGA VOOR MENSENRECHTEN VZW, BCE 0419.191.537, dont le siège social est établi à 9000 GENT, Gebroeders De Smetstraat 75,

intimées,

représentées par Maître DESPONTIN Audrey et Maître LACKNER Audrey, avocats à 1050 BRUXELLES, avenue Louise 523,

EN PRESENCE DE :

VERSTRAETEN MICHAEL, domicilié à 9040 SINT-AMANDSBERG, Beelbroekstraat 60,
Intervenant volontaire,

Représenté par Maître WAGNER Kris, avocat à 1050 BRUXELLES, avenue Louise 65/11.

PAGE 01-00002164050-0002-0034-02-01-4



Vu :

- l'arrêt interlocutoire prononcé par la cour le 27 avril 2021 ;
- les conclusions après réouverture des débats déposées le 7 mai 2021 pour l'Etat belge ;
- celles déposées le 14 mai 2021 pour la LIGUE DES DROITS HUMAINS A.S.B.L et la LIGA VOOR MENSENRECHTEN VZW, ci-après les Ligues ;
- la requête en intervention volontaire déposée le 11 mai 2021 par monsieur Michael Verstraeten ;
- les pièces déposées devant la cour par les parties.

Entendu les plaidoiries après réouverture des débats à l'audience du 18 mai 2021 à laquelle la cause a été prise en délibéré.



I. Arrêt interlocutoire

1. L'arrêt interlocutoire énonce le cadre général du litige et les antécédents de procédure, et il relate la décision du premier juge. Il reproduit également les demandes formées par voie de conclusions devant la cour.

Par ses conclusions après réouverture des débats, l'**Etat belge**, appelant, confirme qu'il demande à la cour de :

« À titre principal,

- (...) entendre recevoir le présent appel et le déclarer fondé;
- mettre à néant l'ordonnance rendue par la Présidente du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, du 31 mars 2021 (RG n° 2021/14/C) ;
- et la Cour émendant et faisant ce que le Premier Juge eut dû faire, dire la demande originaire irrecevable ou, à tout le moins, non fondée;
- condamner in solidum les intimés au paiement des entiers dépens des deux instances, en ce compris les indemnités de procédure fixées à 1.440,00 euros (montant de base);

À titre subsidiaire,

- à supposer que la Cour confirme la décision du Premier Juge, quod non, assortir cette confirmation de la condition qu'une action au fond soit intentée par les intimés endéans le délai qu'Elle détermine;
- rejeter la demande d'astreinte non fondée et octroyer un délai de soixante jours à l'État belge pour exécuter le jugement».



Pour leur part, les Ligues forment un appel incident et subsidiairement demandent la confirmation de l'ordonnance entreprise en ces termes :

« Tous droits saufs quant au fond, vu l'urgence et statuant au provisoire, en raison de l'illégalité prima facie de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et de ses arrêtés subséquents :

Quant à l'appel principal de l'Etat belge,

Le déclarer non fondé et, partant, l'en débouter.

Quant à l'appel incident des concluantes :

Le déclarer recevable et, en conséquence :

A titre principal :

Réformer l'ordonnance du 31 mars 2021 (RG 2021/C/14) en ce qu'elle a estimé que les demandes formulées à titre principal par les Concluantes dépassaient les limites du provisoire et/ou contrevenaient au principe de la séparation des pouvoirs,

En conséquence,

Faire ce que le premier juge eut dû faire, à savoir,

- *Faire interdiction à l'Etat belge de prendre toute mesure généralement quelconque qui viserait à appliquer ou à exécuter l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents, existants et futurs, se réclamant des mêmes fondements juridiques, jusqu'à ce que l'Etat belge ait adopté toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux illégalités ainsi constatées, ceci dans les 24 heures de la signification de l'arrêt à intervenir sous peine d'astreinte de 5.000 EUR par jour de retard et/ou par infraction constatée et sans limitation de montant;*
- *Faire injonction à l'Etat belge de donner des instructions à ses services de telle sorte qu'aucune infraction ne soit plus constatée ni aucune poursuite diligentée en exécution de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et de ses arrêtés subséquents, existants et futurs, se réclamant des mêmes fondements juridiques, jusqu'à ce que l'Etat belge ait adopté toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux illégalités ainsi constatées, ceci dans les 24 heures de la signification de l'arrêt à intervenir, sous peine d'astreinte de 5.000 EUR par jour de retard et/ou par infraction constatée et sans limitation de montant;*

A titre subsidiaire :

Réformer l'ordonnance du 31 mars 2021 (RG 2021/14/C) :

- *en ce qu'elle limite sa portée aux arrêtés subséquents « tels que repris dans les motifs qui précèdent » (soit le §78 de l'ordonnance) et étendre cette portée à l'ensemble des arrêtés ministériels subséquents existants et futurs qui se réclament ou réclameraient des mêmes fondements juridiques que ceux de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 ;*
- *en ce qu'elle a prévu le plafonnement des astreintes à un montant de 200.000 EUR;*

Confirmer l'ordonnance du 31 mars 2021 (RG 2021/14/C) pour le surplus, et notamment :



- en ce qu'elle écarte l'application de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 pris par la ministre de l'Intérieur, et de ses arrêtés subséquents concernant les mesures qu'ils édictent;
- en ce qu'elle condamne l'Etat belge à prendre toutes les mesures qu'il estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité apparente découlant des mesures restrictives de libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique contenus dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents et ce, dans un délai de 30 jours calendrier à dater de la signification de l'ordonnance, ceci sous peine d'astreinte de 5.000 EUR par jour de retard;

En toute hypothèse

Condamner l'Etat belge aux entiers dépens des deux instances, en ce compris les indemnités de procédure liquidées au montant de base de 1.440 EUR».

2. Sans examiner les moyens respectifs des parties et statuer sur leurs demandes, l'arrêt interlocutoire ordonne la réouverture des débats en ces termes :

« 23. L'arrêté ministériel du 24 avril 2021, publié au cours du délibéré de la cause par la cour, et qui modifie certaines dispositions de l'AM du 28 octobre 2020 dans le sens d'assouplissements, est précédé de l'avis 69.253/AG de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat qui ne lie pas la cour, ni les parties, mais qui a été émis dans le cadre du contrôle a priori de légalité du projet d'arrêté en application de l'article 84, §1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

24. Selon les articles 774 et 775 du Code judiciaire

« Art. 774. Le juge peut ordonner d'office la réouverture des débats.

Il doit l'ordonner avant de rejeter la demande en tout ou en partie sur une exception que les parties n'avaient pas invoquée devant lui.

Art. 775. Si la réouverture des débats est ordonnée, le juge invite les parties à s'échanger et à lui remettre, dans les délais qu'il fixe et sous peine d'être écartées d'office des débats, leurs conclusions sur le moyen ou la défense justifiant celle-ci. Le cas échéant, il fixe le jour et l'heure où les parties seront entendues sur l'objet qu'il détermine.

Les parties sont averties par pli judiciaire et le, cas échéant, leurs avocats par pli simple.

La décision rendue après réouverture des débats est en tout Etat de cause contradictoire si la décision de réouverture est elle-même contradictoire ».

La cour ordonne la réouverture des débats afin d'entendre les parties en leurs moyens et demandes éventuellement actualisées compte tenu de ces éléments nouveaux.

25. La cour invite les parties à faire valoir leurs observations sur l'avis précité de la section de législation du Conseil d'Etat au regard des moyens d'illégalité sur lesquels



elles invitent la cour à se prononcer dans le cadre du présent litige. La réouverture des débats est ordonnée à cette fin. ».

II. Ecartement de certains développements invoqués par l'Etat belge dans ses conclusions après réouverture des débats et examen de la recevabilité de l'intervention volontaire

3. L'Etat belge ayant déposé des conclusions en réponse à cette réouverture des débats, les Ligues sollicitent l'écartement de certains de leurs passages, arguant qu'ils sont étrangers à la réouverture décidée par la cour, que l'Etat belge a voulu profiter de cette réouverture pour développer des arguments qu'il avait pourtant abandonnés aux termes de sa requête d'appel, ou encore pour compléter celle-ci (conclusions des Ligues, p. 9, n° 11), et ce, alors qu'il a fait le choix procédural avant la réouverture des débats de ne pas répondre aux conclusions des Ligues et de demander que l'affaire soit plaidée à l'audience d'introduction (conclusions des Ligues, p. 11, n° 11).

En vertu de l'article 775, al. 1 du Code judiciaire, « *Si la réouverture des débats est ordonnée, le juge invite les parties à s'échanger et à lui remettre, dans les délais qu'il fixe et sous peine d'être écartées d'office des débats, leurs conclusions sur le moyen ou la défense justifiant celle-ci. Le cas échéant, il fixe le jour et l'heure où les parties seront entendues sur l'objet qu'il détermine* ».

Il s'en déduit que les conclusions après réouverture des débats doivent être circonscrites à l'objet de celle-ci (cfr not. Cass. 29 juin 1995, J.L.M.B., 1995, p. 1520, note Fr. Georges ; Cass., 28 octobre 2003, Pas., 2003, liv. 11, 1729), ce qui a notamment pour conséquence qu'après la réouverture des débats, des extensions ou des modifications de la demande ne peuvent être formulées que lorsqu'elles sont en rapport avec l'objet de la réouverture des débats (Cass., 20 septembre 2010, RABG, 2011, p. 424, avec note).

Les Ligues font valoir avec raison qu'une série de développements qui figurent dans les conclusions après réouverture des débats de l'Etat belge n'ont pas de rapport avec l'objet de la réouverture des débats, qui porte sur l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 23 avril 2021 (avis n° 69.253/AG), et ce même si l'on estime que cet objet englobe également l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat ultérieur du 6 mai 2021 (avis n° 69.305/AG), ainsi que l'avis sur l'avant-projet de loi pandémie (avis n° 68.936/AG) légèrement antérieur, auquel les deux autres se réfèrent à certains égard.

Les développements dont les Ligues demandent l'écartement constituent une élaboration complémentaire de l'argumentation qui figure dans la requête d'appel qui est étrangère à l'objet de la réouverture des débats.

La cour écarte pour ces motifs les passages suivants des conclusions après réouverture des débats de l'Etat belge :

- §§ 5 à 10, à l'exception du § 6 in fine ;

- §§ 12 à 14 et 16 à 17 ;
- § 18 ;
- § 19, sauf la 4ème alinéa ;
- § 20 ;
- § 22, sauf la première phrase ;
- § 23, sauf à partir du 5ème alinéa ;
- § 24.

L'Etat belge ne formulant pour sa part aucune demande d'écartement à l'égard des conclusions après réouverture des débats des Ligues, il n'y a pas lieu d'écartier les arguments invoqués par les Ligues dans leurs conclusions après réouverture des débats qui seraient susceptibles d'en excéder l'objet.

5. La requête en intervention déposée 11 mai 2021 par laquelle monsieur Verstraeten demande à la cour de déclarer l'arrêt intervenir opposable en sa faveur et contre l'Etat belge en contestant la légalité des mesures litigieuses, est manifestement tardive ; elle intervient en effet après que les parties ont conclu avant l'arrêt sur réouverture des débats ; après cet arrêt interlocutoire et encore après le dépôt par l'Etat belge de ses conclusions après réouverture des débats. L'Etat belge est fondé à contester la recevabilité de cette intervention dont la tardivité ne lui permet pas d'y répondre sans compromettre les délais fixés pour le traitement de l'appel principal qu'il a formé.

III. Moyens invoqués par les Ligues

6. Selon les Ligues, l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, ceux qui l'ont suivi pour le modifier et ceux qui interviendraient sur les mêmes bases légales, que la cour désigne sous le vocable « l'AM du 28 octobre 2020 », seraient illégaux pour les motifs suivants:

- ils ne trouveraient pas de fondement légal dans les lois du 31 décembre 1963 sur la protection civile, du 5 août 1992 sur la fonction de police et du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (voir ci-après titre IV) ;
- à supposer que la gestion de la crise actuelle puisse être réglée par ces lois ou l'une d'elles, aucune ne confère une compétence réglementaire au ministre de l'Intérieur (voir ci-après titre V) ; subsidiairement, si une telle délégation résultait de ces lois ou de l'une d'elles, elle serait contraire à la Constitution (ibid.) ;
- les infractions pénales et les sanctions pénales fixées dans l'AM du 28 octobre 2020 ne reposent sur aucun cadre législatif, l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 invoqué comme base légale n'érigeant pas en infraction les faits incriminés par l'AM du 28 octobre 2020 ; le principe de légalité des infractions pénales consacré par les articles 12, alinéa 2 et 14 de la Constitution, 7 de la Convention européenne, 15 du Pacte International relatif aux droits civils



et politiques et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union sont donc violés ; sont également violés par les dispositions pénales en cause les principes de subsidiarité du droit pénal, de sécurité juridique et de proportionnalité (voir ci-après titre VI) ;

- la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas été consultée alors qu'elle aurait dû l'être (voir ci-après titre VII).

7. Les Ligues prétendent que, du fait de ces illégalités, l'AM du 28 octobre 2020 porte injustement atteinte aux libertés constitutionnelles des cultes et de la liberté d'expression (article 19); de l'enseignement (article 24) ; de la presse (article 25) ; aux droits constitutionnels à la vie privée et familiale (article 22) ; au droit pour chaque enfant au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle (article 22 bis) ; au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 23) ; au droit de se rassembler (article 26) ; d'adresser des pétitions aux autorités publiques (article 28) ; à la transparence administrative (article 32) ; aux interdictions constitutionnelles de violer le domicile ou le secret des lettres (article 29) ; de distraire le justiciable du juge que la loi lui assigne (article 13) et, enfin, aux principes d'égalité et de non-discrimination.

Les Ligues invoquent également la violation de droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels : le droit à la liberté et à la sûreté (article 5) ; le droit à un procès équitable (article 6) ; la légalité des peines (article 7) ; Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) ; la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9) ; la liberté d'expression (article 10) ; la liberté de réunion et d'association (article 11) ; l'interdiction de discrimination (article 14) ; l'interdiction de l'abus de droit (article 15) ; la limitation de l'usage des restrictions aux droits (article 18) ; la protection de la propriété (article 1er du premier protocole additionnel à la CEDH) ; le droit à l'instruction (article 2 du premier protocole additionnel à la CEDH) ; la liberté de circulation (article 2 du protocole n°4 à la CEDH).

Ces violations seraient fautives et justifieraient les mesures demandées en vertu de l'article 1382 du Code civil.

IV. Sur le grief tiré de l'absence de fondement légal apparent à l'AM du 28 octobre 2020

8. A diverses reprises dans leurs conclusions d'appel, les Ligues invoquent l'existence d'une reconnaissance émanant de membres de différents pouvoirs constitués « *de ce que les lois sur lesquelles sont fondés les arrêtés ministériels litigieux ne sont pas suffisantes. Il s'agit ni plus ni moins d'un aveu extrajudiciaire de l'Etat belge* » (pages 21, 83 et 96 de leurs conclusions d'appel). Elles produisent des déclarations relayées par la presse écrite.

9. Selon la cour, ces déclarations, de ministres et de parlementaires, sont l'expression d'opinions individuelles qui ne peuvent constituer l'aveu extra-judiciaire des illégalités



invoquées. L'aveu ne peut porter que sur des actes ou faits matériels ou juridiques mais non sur des points de droit. Les faits juridiques comprennent les actes juridiques, telle une convention, les termes de celle-ci ou sa conformité à l'intention commune des parties, mais non la nature de la loi étrangère, ou encore la solution qui doit, en droit, être donnée à la contestation. « *Une déclaration d'une partie sur ce point ne constitue qu'une simple opinion qui n'obéit pas aux règles de l'aveu et qui ne lie pas le juge* » (P. Van Ommeslaghe, *Droit des obligations*, Bruylant, 2010, Tome 3, n° 1804 et références citées).

10. Il importe de rappeler que, nonobstant l'importance des questions débattues au regard principes en cause, la cour est saisie d'une action mue en référé sous le bénéfice de l'urgence et dans les limites du provisoire, les illégalités invoquées par les Ligues doivent être (i) manifestes et (ii) susceptibles d'être constatées par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire eux-mêmes.

11. Selon l'article 33 de la Constitution « *Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution* ».

L'article 37 de la Constitution prévoit : « *Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution* ».

L'article 105 de la Constitution dispose : « *Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même* ».

Enfin, l'article 108 de la Constitution énonce : « *Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution* ».

Selon les Ligues, le Roi et *a fortiori* le Ministre de l'Intérieur – qui n'est pas visé par les dispositions constitutionnelles précitées – n'a pas reçu du législateur la compétence d'adopter l'AM du 28 octobre 2020 qui se fonde, sans justification, sur l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, les articles 11 et 42 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, et les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Le ministre de l'Intérieur aurait donc adopté les arrêtés ministériels successifs sans la moindre habilitation légale.

12. L'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile est ainsi rédigé :

« *Art. 4. Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes publics.*



Cette coordination vise également toutes les mesures relatives à la mise en œuvre des ressources de la Nation qui doivent être prises, même en temps de paix, en vue d'assurer la protection civile en temps de guerre.

Le ministre exerce ses attributions à l'égard des problèmes de la protection civile traités dans les organisations internationales et à propos des échanges internationaux utiles dans ce domaine ».

Les articles 11 et 42 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police disposent :

« Art. 11. Sans préjudice des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la loi, le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention¹.

Les compétences visées à l'alinéa premier concernent les mesures de police administrative au sens de l'article 3, 1°, à l'exclusion de celles qui font l'objet de l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ».

L'article 3, 1°, de la loi sur la fonction de police auquel l'article 11 fait référence définit la mesure de police comme « *tout acte exécutoire de police administrative ou de police judiciaire, juridique ou matériel, portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens* ».

« Art. 42. Lorsqu'il est mis en danger dans l'exercice de sa mission ou lorsque des personnes sont en danger, tout membre du cadre opérationnel peut requérir l'aide ou l'assistance des personnes présentes sur place. En cas d'absolue nécessité, il peut de même requérir l'aide ou l'assistance de toute autre personne utile.

L'aide ou l'assistance requise ne peut mettre en danger la personne qui la prête ».

Enfin, les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile énoncent:

« Art. 181. § 1er. Le ministre ou son délégué peut, lors des interventions effectuées dans le cadre des missions visées à l'article 11, en l'absence de services publics disponibles et à défaut de moyens suffisants, procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'il juge nécessaire.

¹ L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 23 avril 2022 n° 69.253/AG observe que le renvoi, dans cet article 11, aux compétences exercées par le bourgmestre ou par les autorités communales doit s'entendre comme un renvoi aux dispositions pertinentes en la matière de la nouvelle loi communale, en particulier ses articles 119, 134 et 135 (n0 28/45 de l'avis).



Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre ainsi qu'au commandant de zone et, par délégation de ce dernier, aux officiers lors d'interventions de ces services dans le cadre de leurs missions.

Le Roi fixe la procédure et les modalités de la réquisition.

§ 2. Supportent les frais liés à la réquisition des personnes et des choses et remboursent ces frais aux ayants droit :

1° l'État, lorsque c'est le ministre ou son délégué qui procède à la réquisition;

2° la commune lorsque c'est le bourgmestre qui procède à la réquisition;

3° la zone lorsque c'est le commandant de zone ou les officiers qui procèdent à la réquisition.

Les frais ne sont pas dus lorsqu'ils résultent de la réparation des dommages occasionnés aux personnes et aux choses requises et résultant d'accidents survenus dans le cours ou par le fait de l'exécution des opérations en vue desquelles la réquisition a eu lieu, lorsque l'accident a été intentionnellement provoqué par la victime.

§ 3. Pendant la durée des prestations, le contrat de travail et le contrat d'apprentissage sont suspendus au profit des travailleurs qui font partie de ces services ou qui font l'objet d'une réquisition. ».

L'article 11 de la loi du 15 mai 2007 auquel renvoie l'article 181, §1^{er}, susdit, énumère les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile.

« Art. 182. Le ministre ou son délégué peut, en cas de circonstances dangereuses, en vue d'assurer la protection de la population, obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population.

Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre.

Art. 187. Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1er et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement.

En temps de guerre ou aux époques y assimilées, le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 185 sera puni d'un emprisonnement de trois mois à six mois et d'une amende de cinq cents à mille euros, ou d'une de ces peines seulement.

Le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone pourra, en outre, faire procéder d'office à l'exécution desdites mesures, aux frais des réfractaires ou des défailants ».

13. Les Ligues trouvent l'une des preuves de l'inadéquation de la loi du 15 mai 2007 pour servir de fondement légal à l'AM du 28 octobre 2020 dans :



- les travaux préparatoires de cette loi, desquels il résulte qu'elle n'a pas été adoptée pour répondre à une pandémie mais en réaction à l'accident de Ghislenghien ;
- l'adoption, lors de l'épidémie de grippe de 2009, de la loi du 16 octobre 2009 « accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe », afin de permettre au Roi, pendant une période de six mois, de prendre des mesures pour notamment « 4° étendre le système de réquisition au personnel - autre que les professionnels des soins de santé visés à l'article 9 de l'arrêté royal n° 78 précité - des hôpitaux, prestataires de soins, dispensateurs de soins, institutions et services qui, en ce qui concerne la législation organique, ne relèvent pas de la compétence des Communautés et Régions » et « 6° prévenir et traiter toute situation qui pose problème en matière de santé publique, qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave, et dans le cadre strict de la pandémie ou de l'épidémie de grippe constatée par le Roi conformément à l'article 2 ». Le Roi a été investi de la compétence d'abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, « **même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution** » et de « déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés » ; aucune référence n'est faite à la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, par des arrêtés délibérés en Conseil des ministres ;
- l'adoption, au début de la pandémie actuelle, de la loi de pouvoir spéciaux du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 » qui a confié au Roi des pouvoirs spéciaux pour une durée de trois mois « afin de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou à la pandémie du coronavirus COVID 19 et d'en gérer les conséquences » en autorisant le Roi à prendre des mesures pour notamment : « 1° combattre la propagation ultérieure du coronavirus COVID-19 au sein de la population, y compris le maintien de la santé publique et de l'ordre public », par des arrêtés délibérés en Conseil des ministres susceptibles d'abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières expressément réservées à la loi par la Constitution, en déterminant les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés.

14. La cour observe néanmoins que :

- au moment où le législateur adopte la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 2020, le ministre de l'Intérieur a déjà pris le premier arrêté ministériel du 13 mars 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID -19 », qui interdit des activités collectives, de nature publique ou privée, impose la fermeture des établissements relevant des secteurs culturel, festif, récréatif, sportif et HORECA et suspend les activités scolaires dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire ;
- or, la Chambre n'estime pas requis de doter cet arrêté d'autres fondements légaux que ceux qu'il vise, et elle laisse le ministre adopter d'autres arrêtés ministériels en mars, avril, mai, juin, juillet, août et septembre 2020, arrêtés qui, jusqu'au 4 mai 2020, imposent



des mesures strictes aux entreprises et aux personnes physiques, limitent, voire interdisent des activités, déplacements, modes de vie, etc...

Même s'il est permis de s'en étonner, voire de s'en inquiéter, au regard de la protection due aux droits et libertés les plus fondamentaux (voir infra), c'est par un choix accepté, tant par le gouvernement que par la Chambre, qu'en mars 2020, la Chambre confie des pouvoirs spéciaux au gouvernement pour régler certaines matières tout en laissant le ministre de l'Intérieur prendre des mesures de lutte contre la pandémie par des arrêtés ministériels susceptibles de limiter l'exercice de ces droits et libertés. La cour a déjà relevé dans l'arrêt interlocutoire qu'il a fallu attendre le dépôt d'un avant-projet de loi le 3 mars 2021, pour qu'un processus législatif soit entamé en profondeur pour régler les situations de pandémie, à l'initiative du gouvernement, après qu'une initiative parlementaire ait été précédemment jugée non urgente par la Chambre.

Le législateur lui-même ne semble donc pas avoir considéré que l'AM du 28 octobre 2020 ne pouvait trouver son fondement légal dans les dispositions légales précitées et que son intervention était indispensable pour encadrer l'action du gouvernement.

15. L'inadéquation des dispositions légales précitées pour servir de fondement légal à l'AM du 28 octobre 2020 ne résulte pas, du moins de manière suffisamment manifeste, des avis de la section de législation du Conseil d'Etat, même si, comme on le verra, il peut être déduit de certains avis que ces dispositions légales confèrent au ministre de l'intérieur une compétence discutable, voire éminemment discutable, au regard des droits fondamentaux et en matière pénale (voir infra).

15.1. L'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat du 23 avril 2021, n° 69.253/AG « portant sur le projet d'arrêté ministériel, devenu l'arrêté ministériel du 24 avril 2021 'modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' », en raison duquel la cour a ordonné la réouverture des débats, estime que, sous la réserve d'un éventuel contrôle de la Cour constitutionnelle au sujet de la délégation attribuée au ministre (voir infra) et d'un jugement définitif de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation à propos de la portée du fondement juridique de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, « *l'intervention du ministre qui a l'intérieur dans ses attributions peut en principe être admise sur la base soit de l'un ou de l'autre fondement juridique mentionné, soit d'une combinaison de ces différents fondements juridiques, notamment chaque fois que la mesure prise peut être qualifiée d'interdiction de lieu ou de déplacement (...)* ».

Cet avis, émis à l'issue d'un contrôle de légalité *a priori* que la section de législation du Conseil d'Etat s'autorise malgré l'urgence invoquée pour abréger le délai d'avis à 5 jours, est exprimé, après avoir relevé que:

- « *la question du fondement juridique suffisant dans ces dispositions législatives est actuellement controversée dans la doctrine ainsi que dans la jurisprudence, ce qui a pour effet de créer une certaine insécurité juridique, notamment au regard de la jurisprudence des*



cours et tribunaux de l'ordre judiciaire », en pointant un jugement du tribunal correctionnel de Charleroi et un arrêt de la Cour d'appel de Mons estimant qu'il n'y a pas lieu d'écarter les arrêtés ministériels existants et, *a contrario*, l'ordonnance *a quo* du 31 mars 2021 ;

- l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a confirmé *prima facie* le fondement légal des arrêtés ministériels dont la suspension des effets lui était demandée, par deux arrêts du 30 octobre 2020 (n° 248.818 SA Umami et 248.819, Verelst et consorts) et par la suite, d'autres arrêts du Conseil d'Etat, également rendus en réponse à des demandes de suspension d'extrême urgence, jugent que les arrêtés ministériels fixant de nouvelles mesures anti-COVID reposent apparemment sur un fondement légal suffisant.

15.2. L'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat du 6 mai 2021 n° 69.305/AG sur le projet d'arrêté ministériel devenu l'arrêté ministériel du 7 mai 2021 'modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19', invoqué par les Ligues dans leurs conclusions après réouverture des débats, ne dit pas autre chose, tout en visant l'arrêt interlocutoire de la cour dans la présente cause - qui fait droit à la demande de monsieur Q. Dujardin - et une ordonnance du 30 avril 2021 rendue en référé par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles qui fait droit à l'action de restaurateurs (cette ordonnance est également frappée d'appel et la cause est actuellement en délibéré).

15.3. Enfin, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat du 7 avril 2021, n° 68.936/AG sur l'avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', cité par les Ligues dans leurs conclusions après réouverture des débats, indique sous le titre « D. L'articulation des différents régimes de police administrative » :

« 54. Dans ce contexte, la section de législation observe qu'après l'entrée en vigueur du texte projeté, il ne peut plus s'envisager, pour faire face à une situation d'urgence épidémique, réglée par la loi en projet, de recourir à la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile' ou à la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'. En effet, si le Roi renonce à déclarer la situation d'urgence épidémique (article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet) ou si le législateur refuse de confirmer cette déclaration (article 3, § 2, de l'avant-projet), le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions ne pourra se fonder sur l'une ou l'autre de ces lois pour adopter des arrêtés contenant « les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique » (article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet) (passage mis en exergue par la cour).

Aussi, est-il est préférable, dans un souci de clarté, de préciser, dans les lois du 31 décembre 1963 et du 15 mai 2007 que, dès l'entrée en vigueur des dispositions de l'avant-projet examiné, leur champ d'application matériel ne s'étend plus au cas de « situations d'urgence épidémique » ; ces champs d'application – celui du texte en projet, d'une part, et celui des lois de 1963 et 2007, d'autre part, – doivent, après cette entrée en vigueur, être tenus pour mutuellement exclusifs ».



Il se déduit de cet extrait, selon la cour, que, dans l'attente de l'adoption et de l'entrée en vigueur de la loi 'pandémie', il est permis d'envisager que les lois des 31 décembre 1963 et 15 mai 2007 servent de fondement légal aux mesures litigieuses.

La cour relève encore que, lorsque l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat examine, dans ce même avis du 7 avril 2021, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions en matière de lutte contre une situation d'urgence pandémique, elle exprime des considérations desquelles il peut également se déduire que les dispositions légales en cause peuvent servir de fondement légal l'AM du 28 octobre 2020. En effet, elle rappelle :

- l'autorité fédérale dispose de la compétence résiduelle en matière de politique de la santé ; la Cour constitutionnelle l'a expressément confirmé, notamment, dans l'arrêt 2/2009 du 15 février 2009 ;

- la compétence en matière de police administrative de l'autorité fédérale n'est pas limitée à la voie publique, mais elle s'étend à tous les espaces publics. La notion de « lieux publics » (ou de « lieux ouverts/accessibles au public ») utilisée par les lois de police, est plus large que celle de « voie publique » puisqu'elle englobe tous les « lieux accessibles au public », y compris des lieux « clos et couverts » « dont l'accès n'est pas limité à la sphère familiale, tels que les cafés, bars, discothèques, casinos, lieux de restauration, lieux administratifs, gares, aéroports, galeries marchandes, salons de coiffure, établissements de soins, d'enseignement ou de formation professionnelle, de sports, salles de spectacles ou d'exposition ».

La compétence de police fédérale ne reste pas même limitée aux lieux publics, mais s'étend également aux causes qui trouvent leur origine dans des propriétés privées, mais qui en raison de leur propagation, peuvent troubler l'ordre public :

« 14. En d'autres termes, la compétence fédérale en matière de police administrative, y compris la police sanitaire, est une compétence qui permet à l'autorité fédérale de prendre des mesures de protection de la santé et de la sécurité de la population, non seulement dans les espaces publics, mais même dans des lieux privés, pour autant que les activités qui y ont lieu (par exemple le rassemblement d'un grand nombre de personnes) comportent un risque de propagation du virus dans la population » ;

- l'autorité fédérale dispose également d'une compétence résiduelle en matière de protection civile et de sécurité civile ainsi que l'a constaté l'assemblée générale de la section du contentieux administratif dans ses arrêts n^{os} 248.818 et 248.819 du 30 octobre 2020.

16. En effet, plusieurs arrêts de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, dont certains rendus par l'assemblée générale, décident *prima facie* que l'AM du 28 octobre 2020 trouve son fondement dans les dispositions légales rappelées ci-dessus.



Ainsi, un premier arrêt de l'assemblée générale du 28 octobre 2020 (n° 248.781) rendu sur une requête en extrême urgence formée par un restaurateur ne juge « pas sérieux » le moyen par lequel la partie requérante critique certaines des dispositions servant de fondement légal à l'arrêté ministériel attaqué (celui du 18 octobre 2020).

Le 30 octobre suivant, l'assemblée générale rend deux arrêts sur des requêtes en extrême urgence formées à l'encontre de l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 (n°s 248.818 et 248.819), auxquels se rallient d'autres arrêts de la section du contentieux administratif (arrêts du 13 novembre 2020, n° 248.918 ; 4 février 2021, n° 249.723 et 24 février 2021, n° 249.2021).

Ces décisions répondent aux mêmes arguments d'illégalité que ceux invoqués par les Ligues dans le cadre du présent litige. Ainsi que l'indiquent notamment les arrêts des 4 et 24 février 2021 prononcés en français et se référant aux arrêts de l'assemblée générale du 30 octobre 2020 :

« dès le 13 mars 2020, le ministre de l'Intérieur, par un arrêté ministériel du même jour, a déclenché la phase fédérale du plan d'urgence national concernant la coordination et la gestion de la crise du coronavirus COVID-19, en application de l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

Cet arrêté royal, tel que modifié par l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, trouve notamment son fondement légal dans l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 31 décembre 1963, précitée.

Le préambule de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, précité, souligne « qu'au cours de ces dernières années, la Belgique a été confrontée à diverses situations de crise (de la vache folle, de la dioxine, de la fièvre aphteuse...), à des calamités, catastrophes (inondations, accidents graves) ou encore à des menaces d'attentats terroristes (telles que de nombreuses fausses alertes à l'anthrax) qui imposent un renforcement des structures nationales de réponse à ces situations (mise en évidence par la cour).

Selon le plan d'urgence prévu à l'article 1er de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, il existe quatre phases de planification d'urgence pour les risques non nucléaires, dont la dernière est la phase dite « fédérale » au cours de laquelle la coordination nationale est assurée par le ministre de l'Intérieur, en fonction de l'ampleur de l'événement, de son étendue géographique, du nombre de victimes, de son impact probable sur les personnes et l'environnement et des moyens à mettre en œuvre.

En vertu de l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, qui s'applique tant en temps de guerre qu'en temps de paix, le ministre de l'Intérieur organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile sur l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et la mise en œuvre de ces mesures dans les



différents départements ministériels ainsi que dans les organismes publics. L'objectif de la protection civile est non seulement d'assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la préservation du patrimoine du pays en temps de guerre, mais c'est aussi fournir une aide et une assistance en temps de paix en cas d'événements calamiteux, de catastrophes et de dommages tels que les incendies, les inondations et autres catastrophes de ce type (Doc. parl., Sénat, 1961- 1962, n° 338, p. 2). Ces catastrophes semblent inclure des infections liées à la propagation de virus, comme l'infection due au COVID-19. Le fait que les infections par un virus potentiellement mortel soient également couvertes par les plans d'urgence, paraît également ressortir de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, précité, qui, comme indiqué ci-dessus, fait référence, dans son préambule, à diverses situations de crise, y compris les maladies infectieuses.

Selon l'article 3 de la loi du 15 mai 2007, la sécurité civile comprend toutes les mesures et les moyens nécessaires à l'accomplissement des missions mentionnées dans la loi afin de secourir et de protéger à tout moment les personnes, leurs biens et leur espace de vie. Par « mesures civiles », on entend les mesures qui ne sont ni de nature policière ni de nature militaire (article 2, § 1er, 7°, de la loi du 15 mai 2007). En cas de circonstances dangereuses, le ministre ou son représentant peut exiger de la population, afin d'assurer sa protection, qu'elle s'éloigne des lieux ou des régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et peut assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes concernées par ces mesures; pour la même raison, il peut interdire tout mouvement ou déplacement de la population (article 182 de la loi du 15 mai 2007). Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application (entre autres) de l'article 182, peut être puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six euros à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement (article 187, alinéa 1er). Enfin, le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone peut, de sa propre initiative, faire procéder d'office à l'exécution desdites mesures, aux frais des réfractaires ou des défailtants (article 187, alinéa 3).

En outre, le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent également des pouvoirs de police administrative en vertu de la loi du 5 août 1992, précitée. Au regard de l'article 11 de cette loi, et sans préjudice des pouvoirs qui leur sont attribués par ou en vertu de la loi (tels que, dans le cas présent, les pouvoirs relatifs à la sécurité civile), ils exercent les pouvoirs du bourgmestre, à titre subsidiaire (entre autres) lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention. Ces compétences concernent des mesures de police administrative au sens de l'article 3, 1°, de la même loi, à l'exclusion de celles qui font l'objet de l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré et structuré à deux niveaux. Par mesure de police au sens de l'article 3, 1°, de la loi du 5 août 1992, précitée on entend « tout acte exécutoire de police administrative ou de police judiciaire, juridique ou matériel, portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens ».

Il doit également être souligné que, conformément à l'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale, il incombe aux communes 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. Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont notamment de **prendre les mesures appropriées pour prévenir les catastrophes et les fléaux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties, et fournir l'assistance nécessaire pour les arrêter** (5°). À titre subsidiaire, comme il l'a été rappelé ci-avant, cette compétence est exercée par le ministre de l'Intérieur qui peut ainsi prendre des mesures de police, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige son intervention (article 11 de la loi du 5 août 1992). La mesure critiquée principalement par le présent recours, à savoir la fermeture obligatoire du secteur horeca, à l'exception de certaines activités périphériques, imposée par l'article 6, paragraphe 1er, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, et dont l'acte attaqué étend le champ d'application temporel pour une période de 45 jours allant du 16 janvier au 1er mars 2021 inclus, semble pouvoir être rattachée à la compétence conférée au ministre par l'article 11 de la loi du 5 août 1992, précitée, de sorte que le principe général de droit énoncé à l'article 105 de la Constitution paraît, en soi, avoir été respecté ».*

17. Au vu de ces avis et décisions, et nonobstant les interprétations contraires des dispositions légales en cause par certains auteurs et certaines juridictions de l'ordre judiciaire, dont la chambre des référés du tribunal de première instance francophone du tribunal de première instance de Bruxelles dont les décisions sont frappées d'appel, la cour considère que la présomption de légalité qui s'attache à l'AM du 28 octobre 2020 n'est contredite, ni par les arrêts précités de la section d'administration, ni par les avis de la section de législation du Conseil d'Etat, soit, d'une part, la juridiction administrative chargée du contrôle de légalité *a posteriori* des actes des autorités administratives et, l'instance d'avis chargée d'un contrôle de légalité *a priori*, ni enfin, par les arguments des Ligues. Pour ces motifs, les Ligues ne démontrent pas que l'AM du 28 octobre 2020 est manifestement dépourvu de fondement légal.

V. Sur la compétence du ministre de l'Intérieur

18. Les Ligues considèrent en substance qu'aucune des dispositions légales en cause ne confère de compétence réglementaire au ministre de l'Intérieur et à tout le moins la compétence requise pour adopter les mesures litigieuses: (i) l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 précitée ne lui donnerait que la compétence réglementaire requise pour faciliter l'évacuation d'une zone dangereuse ; (ii) la loi du 5 août 1992 précitée ne lui accorderait qu'une compétence subsidiaire et enfin (iii) la loi du 31 décembre 1963 ne lui donnerait pas le pouvoir réglementaire requis pour adopter les mesures litigieuses qui excèdent le cadre de cette loi. Elles objectent que :

- l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, confie au ministre de l'Intérieur un rôle de coordination en ce qui concerne les moyens et les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national, sans lui accorder de compétence réglementaire lui permettant d'adopter l'acte attaqué ;
- l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, confère un pouvoir de police administrative générale au ministre de l'Intérieur qui est subsidiaire à celui que l'article 135 de la Nouvelle loi communale attribue au pouvoir communal notamment lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes et que les mesures de police administrative générale sont définies comme étant : « tout acte exécutoire de police administrative ou judiciaire, juridique ou matériel, portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens » (art. 3, 1° de la loi sur la fonction de police et n'offre au ministre de l'Intérieur qu'une compétence de police administrative exécutoire ;
- l'article 42 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police accorde un pouvoir de réquisition aux fonctionnaires de police lorsque ces derniers ou des personnes sont en danger pour obtenir de l'aide ou une assistance ;
- l'article 181 de la loi du 15 mai 2007 attribue au ministre de l'Intérieur un pouvoir de réquisition civile dans le cadre des missions générales des services opérationnels de la sécurité civile, énoncées à l'article 11, mais aucune compétence dans le chef du ministre de l'Intérieur pour adopter l'acte attaqué, de même que l'article 182 de la même loi, qui confère au ministre un pouvoir d'évacuation en cas de circonstances dangereuses et en cas de non-respect des mesures de réquisition ou d'évacuation.

Selon elles, ces dispositions ne confieraient au ministre de l'Intérieur qu'un pouvoir de police, tantôt générale (article 11 de la loi sur la fonction de police), tantôt spéciale (article 182 de la loi sur la sécurité civile) et non celle de réglementer et la Constitution n'attribuerait pour sa part aucun pouvoir réglementaire au ministre qui serait susceptible d'être invoqué.

19. L'arrêté royal du 31 janvier 2003 « portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national », tel que modifié par l'arrêté royal du 22 mai 2019 « relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'évènements et de situation de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national » contient en son annexe le plan d'urgence « pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national ».

19.1. Ce plan indique sous le titre « Introduction » :

« 1.1. Base légale.

En vertu des articles 4 à 8 de la loi du 31 décembre 1963, les matières de Protection civile relèvent exclusivement de la compétence du Ministre de l'Intérieur.



Cette compétence comprend notamment l'organisation des moyens et l'adoption des mesures nécessaires à la Protection civile pour l'ensemble du territoire national.

C'est lui qui coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes d'intérêt public.

C'est la raison pour laquelle l'ensemble des directives relatives à la planification d'urgence et adoptées par arrêtés royaux, arrêtés ministériels et circulaires ministérielles sont pris à son initiative et sous son contreseing ou sa signature : cfr l'arrêté royal du 27 septembre 1991 portant fixation du plan d'urgence pour des risques nucléaires pour le territoire belge; l'arrêté royal du 19 juin 1990 fixant le mode d'établissement des plans d'urgence et d'intervention relatifs aux risques Seveso; la circulaire ministérielle du 11 juillet 1990 relative aux plans d'urgence et d'intervention (pour tous types de risques et pour les entreprises Seveso) » (mise en évidence par la cour).

Est ainsi reconnue par cet arrêté royal la compétence réglementaire du ministre de l'Intérieur sur le fondement de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1963 qui le charge d'organiser les moyens et de provoquer les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national.

19.2. En outre, l'article 11 de la loi du 5 août 1992 précitée lui confie, à titre subsidiaire, l'exercice des attributions du bourgmestre ou des institutions communales, notamment lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes – ce qui est manifestement le cas en l'espèce. Ces attributions permettent l'exercice d'un pouvoir réglementaire puisque par mesure de police au sens de l'article 3 de cette loi on entend « *tout acte exécutoire de police administrative ou de police judiciaire, juridique ou matériel, portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens* » (mise en évidence par la cour).

19.3. Enfin, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes, et subsidiairement du ministre de l'Intérieur, par l'article 135, §2, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale sont notamment de prendre « *les mesures appropriées* » pour prévenir les catastrophes et les fléaux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties

Prima facie, ces dispositions légales permettent au ministre de l'intérieur d'adopter des actes réglementaires pour en assurer l'exécution, étant rappelé que, comme l'enseigne la Cour de cassation, il appartient au Roi, sans étendre ou restreindre la portée des lois, de dégager du principe de celles-ci et de leur économie générale, les conséquences qui en dérivent naturellement, d'après l'esprit qui a présidé à leur conception et les fins qu'elles poursuivent (Cour de Cassation, chambres réunies, arrêt du 18 novembre 1924, Pas. 1925, I, 25).

20. Il est vrai cependant que cette délégation de compétence soulève des interrogations.

20.1. D'une part, la section de législation du Conseil d'Etat estime qu'en règle, une délégation de compétence d'ordre accessoire ou de détail à *un ministre* n'est pas exclue mais qu'il appartient en principe au Roi et non au législateur d'accorder une telle délégation puisque les articles 105 et 108 de la Constitution n'attribuent de pouvoirs qu'au Roi et non à



ses ministres : « *En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution)* » (voy. l'avis de la section de législation 68.936 sur l'avant-projet de loi 'pandémie', n° 60 et références citées). C'est donc en principe au Roi qu'il appartient de charger les ministres de certaines mesures d'exécution d'une réglementation qu'il a préalablement établie, pour autant, en règle, que ces mesures ne portent que sur des questions de détail. La section de législation admet à titre exceptionnel une délégation accordée par la loi à un ministre lorsque l'on se trouve en présence de motifs objectifs qui requièrent une intervention urgente du pouvoir exécutif.

Néanmoins, dans le passé, elle n'a émis aucune objection à la délégation confiée au ministre de l'Intérieur dans les matières de protection civile, de police administrative et de sécurité civile alors que, tout en reconnaissant l'historicité du droit, son avis n°68.936 relatif à l'avant-projet de loi 'pandémie' estime que pour justifier une délégation de pouvoirs réglementaires par le législateur au ministre qui a l'intérieur dans ses attributions, dans ces domaines, il ne suffit pas (ou plus ?) « *que le législateur estime que des mesures doivent être prises d'urgence ; il doit en outre être établi que l'urgence est telle qu'il n'est pas possible de prendre un arrêté royal dans ce laps de temps* » (n° 66 de l'avis).

20.2. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'apporter des restrictions à des droits et libertés fondamentaux, une délégation de compétence du législateur au Roi, voire à un ministre, ne peut porter atteinte au principe de légalité formelle et matérielle prescrit par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles en cause.

L'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat n°68.936 relatif à l'avant-projet de loi 'pandémie' rappelle² que:

« 70. Plusieurs articles du titre II de la Constitution confirment le principe de légalité formelle et exigent expressément une intervention du législateur pour limiter les libertés et droits fondamentaux qu'ils garantissent. Il a été jugé à plusieurs reprises que le principe de légalité s'applique également aux autres droits fondamentaux garantis au titre II de la Constitution. Il en va également ainsi de la liberté individuelle (...) le Conseil d'Etat a déjà indiqué à maintes reprises dans ses avis que c'est au législateur qu'il revient de déterminer les objectifs et la nature des limitations de la liberté, ainsi que les circonstances dans lesquelles celles-ci peuvent être instaurées. Enfin, le principe de légalité formelle s'applique également en matière pénale (la cour renvoie aux références infra-paginales citées dans l'avis).

71. (...) L'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat est d'avis que la limitation des libertés et droits le plus fondamentaux est soumise dans presque tous les cas à un principe de légalité et nécessite dès lors toujours une intervention spécifique du

² Voir également les avis précédent de la section de législation n°s 39.942/AG du 18 avril 2006, 62.592/3 du 3 janvier 2018 et n° 62.833/3 du 14 février 2018, www.conseildetat.be, et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat lors de l'examen du projet de la loi de pouvoirs spéciaux du 16 octobre 2009 pour lutter contre l'épidémie de grippe, Doc.Parl.Ch., s.o., 2008-2009, p.17, www.lachambre.be).



législateur. C'est d'autant plus vrai pour les droits et libertés faisant l'objet de l'avant-projet de loi à l'examen.

72. Le principe de légalité matérielle s'applique également à toute limitation d'un droit fondamental. Ce principe est expressément confirmé dans les articles 8 à 11 de la CEDH, mais aussi, par exemple, dans l'article 1 du Premier Protocole et dans l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH. Le principe de légalité matérielle exprime le principe de sécurité juridique, qui est inhérent à toute disposition de la CEDH 124 et qui est considéré par la Cour comme un aspect fondamental du principe de l'État de droit . Il s'applique également en matière pénale . Le PIDCP exige lui aussi que toute limitation d'un droit reconnu par le Pacte soit prévue par « la loi » .

73. Le principe de légalité matérielle implique que toute ingérence dans un droit fondamental doit avoir un fondement dans le droit, qui soit suffisamment accessible et formulé de manière suffisamment précise pour que son application soit raisonnablement prévisible. Le principe ne s'oppose pas à une délégation de compétences à une autorité administrative, à condition que celle-ci soit suffisamment encadrée dans la loi. Celle-ci doit donner suffisamment d'indications sur la nature et la portée éventuelles des limitations ainsi que sur les circonstances et les cas dans lesquels elles peuvent être imposées. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il n'est pas contraire au principe de légalité, en vue du maintien de l'ordre public, que des compétences définies de manière générale soient attribuées à des autorités administratives. La Cour a en effet jugé que les cas dans lesquels une administration doit intervenir pour assurer le maintien de l'ordre public sont tellement divers qu'il ne serait guère possible de formuler une loi couvrant chaque éventualité . Au regard du principe de l'État de droit, il importe toutefois à cet égard, certainement lorsque des pouvoirs discrétionnaires sont octroyés au pouvoir exécutif par la loi, que le droit contienne des garanties adéquates suffisantes pour offrir une protection juridique contre d'éventuels abus » (voy. les références citées dans l'avis).

Sébastien Van Drooghenbroeck et Cecilia Rizcallah constatent dans une publication récente :

« Principe général sous-jacent à l'ensemble de la Constitution belge, la réserve à la loi formelle de la réglementation des droits et libertés s'inscrit résolument dans l'horizon idéal ainsi tracé : l'intervention du législateur devrait conférer toute la légitimité voulue à cette réglementation, en même temps qu'elle assurerait nécessairement et naturellement à celle-ci la sécurité juridique par ailleurs requise ».

Ils soulignent que :

« Pareillement requise, l'intervention du législateur n'est pas une pure règle de compétence dont la satisfaction serait assurée par la seule survenance d'un vote de(s) l'assemblée(s) élue(s). Pour produire l'effet de légitimation qui lui est associé, le principe de légalité exige, de manière plus substantielle, que ce vote soit précédé d'une véritable délibération, et que les choix qu'il concrétise soient issus d'une mûre réflexion dans le chef des représentants élus. C'est dans cette perspective qu'il faut sans doute comprendre la référence à



l'intervention d'une « assemblée délibérante démocratiquement élue » dans les considérants canoniques dédiés par la Cour constitutionnelle à la réserve à la loi des limitations aux droits et libertés , et qu'il faut expliquer l'aversion classiquement manifestée par le Conseil d'État à l'encontre de l'insertion, dans une loi-programme, de dispositifs touchant à ces droits ou libertés ».

Pourtant, ces auteurs identifient « *divers symptômes et causes d'étiollement* » du principe de légalité formelle et matérielle, telles que l'admission parfois très large de délégations faites au pouvoir exécutif, la tolérance manifestée à l'endroit de dispositifs de maintien de l'ordre classiques qui peinent pourtant à répondre aux standards contemporains de la prévisibilité des limitations aux droits fondamentaux, la création de pareilles limitations par la Cour constitutionnelle, l'accoutumance aux conceptions non-formelles de la légalité issues des sphères juridiques européennes de protection des droits de l'homme et enfin, l'indifférence quasi-complète qui a accompagné la « mono-caméralisation » progressive de la législation fédérale touchant aux droits fondamentaux » (« Le principe de légalité des limitations aux droits et libertés », in *La légalité, Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier, 2019, pages 25 et suivantes).

21. La Cour constitutionnelle est actuellement saisie de questions préjudicielles qui rejoignent les critiques des Ligues. En effet, deux jugements du 18 mars 2021 du Tribunal de police du Hainaut, division Charleroi, posent notamment les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle :

« L'article 182, lu le cas échéant conjointement avec l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile qui prévoit des sanctions pénales, viole-t-il ou non, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'avec les principes généraux de la séparation des pouvoirs, de l'Etat de droit, de légalité et de sécurité juridique, lus en combinaison avec :

- les articles 12, alinéa 1er, 15, 16, 22 et 26 de la Constitution ;

- les articles 10 et 11 de la Constitution ;

- les articles 5, 6, 8, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ; - l'article 1er du protocole additionnel n° 1 de la Convention ;

- l'article 2 du protocole additionnel n° 4 de la Convention ;

- les articles 9, 12, 14, 17, 21 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

1. s'il est interprété en ce sens qu'il habiliterait le ministre de l'Intérieur à interdire ' tout mouvement ou déplacement de la population ' sans avoir ordonné aux services opérationnels de la protection civile de mettre en œuvre une mission d'évacuation ou d'éloignement de la population en danger dans une zone délimitée en vue d'assurer la protection physique et matérielle de la population ?



2. *s'il est interprété en ce sens qu'il habiliterait le ministre de l'Intérieur à interdire de manière générale la présence des citoyens ou les déplacements des citoyens sur la voie publique, ou certains de ces déplacements sur l'ensemble du territoire national ?*

3. *s'il est interprété en ce sens qu'il habiliterait le ministre de l'Intérieur à interdire de manière générale les rassemblements ou certains d'entre eux sur la voie publique sur l'ensemble du territoire national ?*

4. *s'il est interprété en ce sens qu'il habiliterait le ministre de l'Intérieur à interdire de manière générale les contacts humains entre citoyens ?*

5. *s'il est interprété en ce sens qu'il habiliterait à interdire et à sanctionner pénalement pour des motifs de santé publique le fait pour un couple de se rencontrer ?*

5. *s'il est interprété en ce sens qu'il habiliterait à interdire et à sanctionner pénalement pour des motifs de santé publique l'exercice d'une activité physique et/ou ludique sur la voie publique en compagnie de deux enfants ? ».*

22. Dans l'attente des réponses de la Cour constitutionnelle, la cour estime qu'elle ne peut refuser d'appliquer les dispositions légales qui servent, *prima facie*, de fondement légal à l'AM du 28 octobre 2020 et qui confèrent, *prima facie*, au ministre de l'Intérieur le pouvoir réglementaire d'adopter les mesures litigieuses, au motif que ces dispositions légales porteraient atteinte au principe de légalité formelle et matérielle dans le domaine des droits et libertés fondamentaux. En effet :

- il n'est pas du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux d'effectuer un constat d'inconstitutionnalité portant sur une loi, un décret, ou une ordonnance et de refuser l'application de ces normes au motif qu'elles leur paraîtraient contraires à la Constitution. Ils doivent en ce cas soumettre la question à la Cour constitutionnelle.

En l'espèce, saisie des questions préjudicielles précitées, voire d'autres qui lui seraient soumises, la Cour constitutionnelle examinera la compatibilité des délégations légales en cause avec les compétences réservées à la loi dans le domaine des droits et libertés fondamentaux, par la Constitution lue avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les Pactes additionnels.

- l'article 159 de la Constitution n'oblige les cours et tribunaux à refuser d'appliquer que les actes réglementaires ou les décisions individuelles émanant d'une autorité administrative qu'ils jugent contraires à des normes supérieures de droit interne ou de droit international directement applicables et qui portent atteinte à des droits subjectifs; il ne les autorise pas à refuser d'appliquer de tels actes au motif que la loi qui les autorise serait contraire à la Constitution (voir également dans ce sens, notamment, l'arrêt du Conseil d'Etat du 4 février 2021 précité).



Dès lors, dans l'attente des réponses de la Cour constitutionnelle aux questions préjudicielles précitées et quelle que soit la pertinence des critiques des Ligues, la cour considère qu'elle ne peut déclarer inconstitutionnelles les délégations légales de compétence litigieuses.

VI. Sur les infractions et sanctions pénales

23. L'article 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile dispose :

« Art. 187. Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1er et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement.

En temps de guerre ou aux époques y assimilées, le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 185 sera puni d'un emprisonnement de trois mois à six mois et d'une amende de cinq cents à mille euros, ou d'une de ces peines seulement.

Le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone pourra, en outre, faire procéder d'office à l'exécution desdites mesures, aux frais des réfractaires ou des défaillants ».

24. Les Ligues rappellent qu'en vertu des articles 12 et 14 de la Constitution :

- aucune sanction pénale ne peut être infligée sans fondement légal, ce qui est confirmé par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ;
- l'article 187 susdit ne vise qu'à punir le refus d'obtempérer aux ordres de réquisition ou la méconnaissance de l'interdiction de tout déplacement ou mouvement de population et non les interdictions et obligations prescrites par l'AM du 28 octobre 2020 pour lesquelles le législateur n'a prévu aucune sanction pénale ;
- le droit pénal est d'interprétation stricte, ce qui signifie qu'aucune sanction pénale ne peut être infligée sans qu'un comportement bien précis n'ait été incriminé par une assemblée démocratiquement élue.

25. Cependant, le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1^{er}, et 182 est puni par l'article 187 lui-même d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement. Les infractions et taux de la peine sont donc prévus par la loi et c'est à cette disposition que se réfère l'article 26 de l'AM du 28 octobre 2020.



26. Cela dit, cette disposition légale suscite de sérieuses réserves au regard de la Constitution et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans l'interprétation selon laquelle l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 permet au ministre de l'Intérieur de soumettre aux sanctions pénales qu'il prévoit tel refus ou telle négligence de se conformer à telle ou telle mesure qu'il détermine en vertu d'une habilitation très générale qui lui permet de limiter l'exercice de droits et libertés fondamentaux par des actes réglementaires (voir ci-dessus, n°s 20 et suivants). Il n'apparaît nullement certain, selon la cour, que l'urgence et le péril sanitaire permettent au législateur de s'écarter à ce point de principes fondamentaux.

Les deux jugements précités du tribunal de police du Hainaut, division Charleroi, du 18 mars 2021, s'en inquiètent également et demandent à la Cour constitutionnelle :

« 1. Les articles 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile violent-ils ou non les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les principes généraux de légalité et de sécurité juridique, ainsi qu'avec :

- les articles 12, alinéa 1er, 15, 16, 22 et 26 de la Constitution,*
- les articles 5, 8 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme,*
- l'article 1er du protocole additionnel n° 1 de la Convention;*
- l'article 2 du protocole additionnel n° 4 de la Convention;*
- les articles 9, 12, 17, 21, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'ils ne précisent pas à suffisance l'ensemble, ou à tout le moins, l'un ou plusieurs des éléments suivants :*

- la notion de ' circonstances dangereuses ';*
- le temps durant lequel le pouvoir de police administrative conféré au ministre, à son délégué ou au bourgmestre peut s'exercer;*
- la notion de ' protection de la population ' ou le type de mesures destinées à atteindre cet objectif;*
- la manière dont le ministre, son délégué, ou le bourgmestre doivent porter leurs décisions à la connaissance de leurs administrés ; suivant quelles modalités le ministre, son délégué, ou le bourgmestre peuvent obliger la population ' à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés ', lui ' assigner un lieu de séjour provisoire ', et ' interdire tout déplacement ou mouvement de la population ' ?*

2. L'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile viole-t-il ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les principes de légalité, de sécurité juridique, et de séparation des pouvoirs, en ce qu'il ne prévoit pas de garanties procédurales à la différence de l'article 181 de la même loi ou de l'article 134 de la Nouvelle loi communale, dispositions qui s'appliquent également dans des situations de nature exceptionnelle et urgente ?



3. L'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile viole-t-il ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les principes de personnalité, d'individualisation et de proportionnalité des peines, en ce qu'il sanctionne des mêmes peines sans distinction aucune le refus d'une part, et d'autre part, la négligence de se conformer aux mesures prises sur la base des articles 181 et 182 de la loi ?

4. L'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (éventuellement examiné en combinaison avec l'article 13 de la loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et les articles 138 et 140 du Code d'instruction criminelle) viole(n)-il(s) ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lu(s) en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les principes de personnalité, d'individualisation et de proportionnalité des peines, en ce qu'il(s) ne permet(tent) pas au juge pénal de modérer l'amende et la peine d'emprisonnement prévues par cette disposition, lorsqu'existent des circonstances atténuantes ? »

27. Pour les motifs exprimés ci-dessus, dans l'attente des réponses de la Cour constitutionnelle, il n'appartient pas à la cour de se prononcer, *prima facie*, sur la conformité de l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 aux articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et avec les principes généraux de légalité et de sécurité juridique ou toute autre disposition constitutionnelle lue avec la CEDH.

VII. Sur le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat

28. L'article 3, §1er des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose:

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni.

La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles (...) ».



29. Lors de l'examen de recours en suspension en extrême urgence contre l'AM du 28 octobre 2020, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il lui revient de vérifier si l'urgence invoquée pour ne pas consulter la section de législation est motivée à suffisance de droit, « *c'est-à-dire par l'invocation de circonstances particulières de nature à justifier qu'il n'aurait pu être procédé à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat fût-ce dans un délai réduit d'un mois, voire de cinq jours, sans compromettre la mise en œuvre des règles édictées par ledit arrêté et la réalisation du but poursuivi par l'autorité. L'urgence spécialement motivée doit ressortir du préambule de cet arrêté et consister dans l'indication des circonstances précises et pertinentes, corroborées par les pièces du dossier administratif et les explications éventuellement fournies par la partie adverse tenant à la procédure d'élaboration de l'acte, de nature à faire comprendre qu'une adoption de l'arrêté réglementaire après consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, fût-ce dans le délai restreint de cinq jours, aurait compromis la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées ainsi que l'utilité et l'efficacité de celle-ci* » (voir notamment, l'arrêt n° 249.723, du 4 février 2021, page 27).

30. L'importance de ce texte n'a pas échappé à l'attention du gouvernement et du législateur lors de l'octroi des pouvoirs spéciaux en mars 2020. L'article 4 de la loi du 27 mars 2020 déjà citée prévoit expressément que, par dérogation aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, les arrêtés visés à l'article 5, § 1er, 1°, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), ne sont pas obligatoirement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et que, par dérogation aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, les avis de la section de législation du Conseil d'Etat devaient être rendus dans le délai de cinq jours ouvrables, sans prorogation possible. Ces dérogations ne sont pas prévues dans les trois lois sur lesquelles se fonde l'AM du 28 octobre 2020.

31. Lorsque l'avis est sollicité, la demande d'avis peut être assortie d'un délai de soixante ou de trente jours, sans que le demandeur d'avis doive motiver le choix du délai. En cas d'urgence « spécialement motivée », la demande d'avis peut être assortie d'un délai de cinq jours ouvrables. La notion d' « urgence » spécialement motivée dans la demande d'avis ne doit pas être confondue avec celle de l' « urgence » invoquée afin de ne pas solliciter l'avis de la section de législation (voir le Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation, sur le site www.conseildEtat.be).

Lors de l'examen du recours formé contre l'arrêté ministériel du 12 janvier 2021, adopté sans consultation de la section de législation du Conseil d'Etat - tout comme les arrêtés ministériels précédents - , la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat s'est exprimée de la manière suivante :

« le Conseil d'Etat ne peut que constater que malgré l'adoption de plusieurs dizaines d'arrêtés ministériels » portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du



coronavirus COVID-19 » depuis le mois de mars 2020, aucun n'a été soumis à l'avis de la section de législation.

La seule circonstance que des « résultats épidémiologiques [...] évoluent de jour en jour » est propre à toute maladie contagieuse et ne présente une pertinence, en ce qui concerne la justification de l'urgence ne permettant pas de demander un avis dans les cinq jours, que lorsque cette évolution est exponentielle et qu'un retard de quelques jours pourrait entraîner la saturation du système hospitalier. Prima facie, cela ne semble pas être le cas en l'espèce puisque le préambule n'évoque qu'une « légère remontée récente du nombre de nouvelles infections et d'occupation des lits d'hôpitaux » et un taux de reproduction, certes en augmentation, mais toujours inférieur à un.

Par ailleurs, si le souhait de la partie adverse de soumettre préalablement les mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 au Comité de concertation n'est pas critiquable en soi, la saisine de cette instance ne constitue pas une cause de justification permettant de se dispenser systématiquement de l'avis de la section de législation, à la différence du régime juridique prévu pour certains arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux par l'article 4, alinéa 2, de loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Toutefois, les parties requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles soutiennent que la motivation de l'urgence figurant dans le préambule de l'acte attaqué serait exclusivement stéréotypée. Ce préambule fait notamment état de la découverte, à la fin du mois de décembre, de la propagation de nouveaux variants potentiellement plus contagieux dans d'autres pays et d'une incertitude à cet égard quant à l'impact des fêtes de fin d'année, du retour des voyageurs et de la rentrée scolaire sur le nombre de contaminations. Il ne s'agit pas d'une situation qui était connue ou prévisible par la partie adverse lorsque la date du 15 janvier 2021 a été fixée par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 comme étant celle de la fin des mesures urgentes concernant, notamment, l'horeca. Ces circonstances particulières ont permis à la partie adverse, sans excéder son pouvoir d'appréciation, de considérer valablement que la prolongation de ces mesures devait être adoptée avec une diligence telle qu'il n'était pas possible de demander l'avis de la section de législation, même dans un délai de cinq jours » (arrêt du 4 février 2021, n° 249.723).

32. Les Ligues ne démontrent pas que la motivation de l'urgence invoquée par les arrêtés ministériels des 28 octobre, 1^{er} novembre et 20 décembre 2020, pour ne pas solliciter l'avis de la section du Conseil d'Etat, même dans le délai de cinq jours, serait manifestement inadéquate au regard des éléments de fait exprimés (à savoir la *déclaration du Directeur général de l'OMS Europe du 15 octobre 2020, indiquant que la situation en Europe est très préoccupante ; la déclaration du Directeur général de l'OMS du 26 octobre 2020, précisant que le plus grand nombre de cas de COVID-19 a été déclaré dans la semaine du 19 octobre 2020 et que tout doit être mis en œuvre pour protéger les travailleurs du secteur des soins de santé ; etc...* ; la *moyenne journalière des nouvelles infections au coronavirus COVID-19 en Belgique sur les sept derniers jours et une nouvelle évolution exponentielle ; la constatation en*



novembre que certains hôpitaux ont dû reporter des traitements et des opérations non urgents afin de disposer de suffisamment de lits et de personnel pour faire face à l'afflux de patients COVID-19 ; le constat que certains hôpitaux ne pourront effectuer que des opérations vitales et que le traitement des patients réguliers ne peut donc être garanti et que selon les modèles mathématiques, les lits disponibles en soins intensifs risquent d'être saturés, ce qui peut également compromettre la prise en charge des patients atteints de la COVID-19 » ; le fait relevé début décembre que les hôpitaux sont confrontés à un absentéisme pour cause de maladie du personnel et que ceci entraîne une pénurie de personnel dans le secteur des soins de santé et que l'accueil des patients sur le territoire reste sous pression).

33. Par contre, les Ligues sont fondées à contester l'urgence invoquée lors de l'adoption des arrêtés ministériels qui ont suivi celui du 12 janvier 2021, en relevant que, dès le 11 février 2021, le Premier ministre annonce qu'il n'y aurait aucun « assouplissement » avant le 26 février 2021 et dès le 6 février 2021, le ministre de la Santé exclut déjà toute réouverture des cafés et restaurants au 1er mars 2021 en sorte que l'article 6 de l'arrêté ministériel du 6 février 2021 prolonge les mesures en vigueur jusqu'au 30 avril 2021. L'anticipation se poursuit lorsque l'agence BELGA annonce le 21 avril 2021 :

« Le 21/04/2021 à 11:19

Toutes les mesures sanitaires visant à ralentir la propagation du coronavirus, et qui n'ont pas été modifiées lors du dernier Comité de concertation le 14 avril, sont officiellement prolongées jusqu'au 31 mai inclus, annonce la ministre de l'Intérieur Annelies Verlinden mercredi dans un communiqué.

Cela concerne notamment l'obligation de télétravail ou encore la fermeture de certains lieux événementiels, de loisirs ou culturels comme les cinémas, les parcs d'attractions, les salles de concert ou encore les théâtres. Le Comité de concertation convoqué vendredi doit aborder ces questions ».

Dès lors, après l'arrêté ministériel du 12 janvier 2021, il n'y a manifestement plus d'extrême urgence justifiant de ne pas solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, fut-ce dans les cinq jours, d'autant qu'il s'agit alors de prolonger les mesures existantes. L'Etat belge semble l'avoir compris puisqu'il sollicite à présent l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

VII. Mesures susceptibles d'être ordonnées

34. Selon la cour, ce constat aurait éventuellement pu justifier, sous réserve de l'appréciation de l'urgence à laquelle la cour ne procède pas par économie de procédure, que le premier juge estime manifestement illégaux, non pas tous les arrêtés ministériels adoptés à partir du mois d'octobre 2020, mais ceux qui sont intervenus après celui du 12 janvier 2021, et qu'il donne injonction au Ministre de l'Intérieur de soumettre à l'avis de la



section de législation du Conseil d'Etat, sauf une circonstance exceptionnelle et nouvelle susceptible de justifier l'urgence, le prochain arrêté ministériel qui serait adopté.

35. Par contre, selon la cour, la violation de l'obligation de consultation ne pouvait justifier, ni que le premier juge écarte de manière générale l'application de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et celle des arrêtés subséquents « *concernant les mesures qu'ils édictent* », ni qu'il condamne l'Etat belge, représenté par la ministre de l'Intérieur, « *à prendre toutes les mesures qu'elle estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité apparente découlant des mesures restrictives des libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique contenues dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents* ».

36. Cette violation ne justifierait pas, non plus, que la cour fasse droit aux demandes des Ligues formées par leur appel incident d'interdire à l'Etat belge « *de prendre toute mesure généralement quelconque qui viserait à appliquer ou à exécuter l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents se réclamant des mêmes fondements juridiques* » et de lui enjoindre « *de faire retirer les mesures déjà prises en exécution de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et de ses arrêtés subséquents se réclamant des mêmes fondements juridiques, « dans l'attente du vote et de l'entrée en vigueur d'une loi définissant les restrictions pouvant affecter les droits et libertés des citoyens et leurs droits subjectifs dans le cadre d'une pandémie, ou à tout le moins dans l'attente d'une décision au fond, ceci dans les 24 heures de la signification de l'ordonnance à intervenir, sous peine d'astreinte de 5.000 EUR par jour de retard et/ou par infraction constatée* ».

En effet, outre que la situation d'illégalité apparente susceptible d'être actuellement constatée est celle qui résulte du défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat jusqu'à l'avis du 23 avril 2021, mais non après, la cour rappelle que :

- la séparation des pouvoirs est un principe fondamental du droit constitutionnel belge. Même s'il permet, dans certaines limites, un contrôle judiciaire des autres pouvoirs (Cass., 26 juin 1980, Pas., 1980, I, p. 1341, et concl. Av. gén. J. Velu ; Cass., 10 juin 1996, Pas., 1996, I, p. 611, et concl. Av. gén. J.-Fr. Leclercq ; Cass., 28 septembre 2006, Pas., 2006, p. 1870, et concl. prem. Av. gén. J.-Fr. Leclercq), l'article 6 du Code judiciaire interdit aux cours et tribunaux de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises. Cette règle est une expression du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs (C.E., 20 avril 1993, de Nicolay, n° 42.615, RACE, 1993, p. 6 ; Liège, 12 février 1998, loc. cit. ; G. de Leval et F. Georges, Précis de droit judiciaire, n° 114) et elle a plusieurs effets : en premier lieu, elle empêche d'accorder à la jurisprudence des cours et tribunaux un effet de précédent obligatoire (Cass., 3 janvier 2013, Pas., 2013, p. 9, C.12.0172.F ; M. Adams, « 'Law is as I've told you before', Over de zwaartekrachtwerking van rechterlijke uitspraken in België », TPR, 1997, p. 1329, n° 6.2) ; ensuite, elle interdit aux juges d'énoncer des règles qui visent à avoir une portée générale (Cass., 28 novembre 2000, Pas., 2000, p. 1824, P.99.0163.N) ;



enfin, elle interdit en principe aux juges de rendre des décisions qui aient des effets obligatoires pour d'autres personnes que les parties au litige (voir les références citées à l'alinéa suivant).

Une décision des cours et tribunaux, et en particulier une mesure de référé, prise contre les pouvoirs publics ne peut donc pas avoir une portée telle qu'elle en devienne générale ou réglementaire, c'est-à-dire qu'elle affecte directement les droits ou obligations des citoyens non parties au litige (Anvers, 3 janvier 2006, TROS, 2007, p. 174 ; Th. Bombois et Chr. Dubois, « 'La chenille et le référé'. Quelques observations sur le contrôle de la passation d'un marché public militaire », APT, 2004, p. 296, spéc. p. 313 ; Cass., 8 février 2000 et les conclusions de du procureur général du Jardin, alors premier avocat général, et Cass., 28 novembre 2000, P.97.1697.N, sur le site JURPORTAL et Cour.trav. Mons, 25 mai 2016, J.T., 2017/4, n° 6674 et Bruxelles, 21 février 2014 et 12 septembre 2014 et la note de M. JOSSART, « Commentaire des arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles du 21 février 2014 et du 12 septembre 2014 », Adm. publique, 2016, p. 429 et suivantes) ;

- l'article 159 de la Constitution – qui oblige les cours et tribunaux à contrôler la légalité externe et interne des actes des autorités administratives – conditionne ce contrôle de légalité à l'atteinte ou au risque d'atteinte que ces actes sont susceptibles de porter à un droit subjectif invoqué dans son chef, par une partie à la cause. L'article 159 de la Constitution est « *un mécanisme essentiellement incident ne constituant pas, en lui-même, le fondement de l'action* » (Cass., 16 décembre 1965, Pas., 1966, I, p. 511 ; Cass., 7 novembre 1975, Pas., 1975, I, p. 306 ; Cass., 9 janvier 1997, Pas., 1997, I, n° 20 ; D. Deom, « L'article 159 de la Constitution, quelle sanction ? » dans L'article 159 de la Constitution, Le contrôle de légalité incident, Ed. Ch. Delvigne, 2010, p.157). Lorsqu'un juge constate l'illégalité d'un acte du pouvoir exécutif, conformément à l'article 159 de la Constitution, cette constatation rend l'acte en question inapplicable **entre les parties au litige**, mais l'acte subsiste par ailleurs dans l'ordre juridique et continue à sortir ses effets à l'égard des tiers ; le juge judiciaire n'a pas le pouvoir d'annuler ou de suspendre un tel acte *erga omnes* (C.A., 21 décembre 1995, n° 88/95 ; Cass., 22 mars 1993, Pas., 1993, I, p. 308, et concl. Av. gén. J.-Fr. Leclercq ; Cass., 29 juin 1999, Pas., 1999, p. 1020, P.98.0109.N ; concl. Av. gén. J. Velu avant Cass., 26 juin 1980, Pas., 1980, I, p. 1341, spéc. p. 1357 ; M. Pâques et L. Donnay, « Juridiction ordinaire et juridiction administrative en droit belge », CDPK, 2007, p. 73, n° 3 ; J. Vande Lanotte et G. Goedertier, Handboek Belgisch publiekrecht, éd. 2010, n° 1251 ; J. Theunis, De exceptie van onwettigheid, n° 424). Le contentieux subjectif porté devant les cours et tribunaux diffère ainsi fondamentalement, quant à ses effets, du contentieux objectif porté devant le Conseil d'État ;

- la loi du 21 décembre 2018, modifiant l'article 17 du Code judiciaire, qui permet à des associations telles que les Ligues d'agir pour la défense d'intérêts collectifs, ne déroge pas au principe de la séparation des pouvoirs et à l'article 6 du Code judiciaire et elle ne modifie pas l'article 159 de la Constitution.

La cour ne partage donc pas l'opinion du premier juge selon laquelle, « *dans la présente espèce* » « *de se départir d'une conception rigoriste du principe de la relativité des décisions judiciaires et de l'article 6 du Code judiciaire, et de constater que le droit d'action*



d'intérêt collectif invite nécessairement à apprécier ce principe avec davantage de souplesse au risque de vider la substance même de ce droit d'action »;

- il en est d'autant plus ainsi que les Ligues peuvent former un recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'Etat à l'encontre d'actes réglementaires et obtenir de cette juridiction administrative des décisions de suspension et d'annulation qui s'imposent à la généralité.

Au demeurant, le 22 mai 2020, elles ont saisi le Conseil d'Etat d'une requête en suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » et l'exécution des arrêtés ministériels adoptés jusqu'au 20 mai 2020, et d'une requête en annulation de ces arrêtés.

La cour ne peut que s'interroger sur la considération émise par le Conseil d'Etat, rejetant cette demande en suspension, selon laquelle « *la Constitution n'érige pas le Conseil d'Etat en « juge naturel » des règlements puisque l'article 159 de la Constitution prévoit que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois* » (arrêt du 31 décembre 2020, n°249.400), compte tenu des principes rappelés ci-dessus.

37. L'appel principal étant seul fondé, les Ligues, qui succombent dans leur action originaire, et dans leur appel incident doivent être condamnées aux dépens des deux instances

Par ces motifs,

La cour,

Statuant contradictoirement,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Déclare irrecevable l'intervention volontaire et en délaisse les frais à l'intervenant volontaire,

Reçoit les appels,

Dit l'appel de l'Etat belge seul fondé.



Dit les demandes originales des Ligues, sinon irrecevables, à tout le moins non fondées.

Condamne les Ligues aux dépens des deux instances, liquidés dans le chef de l'Etat belge à l'indemnité de procédure de base pour les demandes non évaluables en argent, soit 1.440,00 euros pour chaque instance.

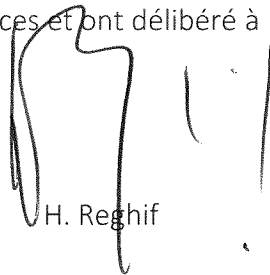
Leur délaisse leurs propres dépens et les condamne à 400 euros au titre de droits de mise au rôle de la requête d'appel conformément à l'article 269², § 1er., du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

Cet arrêt a été rendu par la 18^{ème} chambre F de la cour d'appel de Bruxelles, le 7 juin 2021, composée de :

M. Salmon, président,
H. Reghif, conseiller,
C. Verbruggen, conseiller,

qui ont assisté à toutes les audiences et ont délibéré à propos de l'affaire.

C. Verbruggen
(impossibilité de signer)



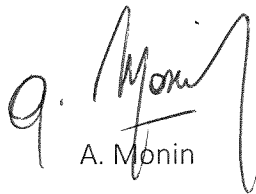
H. Reghif



M. Salmon

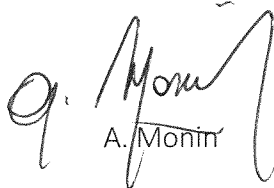
Le greffier soussigné, A. Monin, acte que Mme C. Verbruggen, conseiller, se trouve dans l'impossibilité de signer l'arrêt.

Le greffier informera le procureur général de l'omission conformément à l'article 787 du Code judiciaire.



A. Monin

Il a été prononcé par Mme M. Salmon, président, assistée de M. A. Monin, greffier.



A. Monin



M. Salmon

