CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^{e} CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^{o} 247.790 du 14 juin 2020

A. 231.021/XV- 4464

En cause : **BRIKCI-NIGASSA Karim**
ayant élu domicile chez
M^{e} Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden, 35
1030 Bruxelles

contre :

1. **le bourgmestre de la ville de Bruxelles**,

2. **la ville de Bruxelles,** représentée
par son collège des bourgmestres et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Joëlle SAUTOIS et Michel KAROLINSKI, avocats,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 juin 2020, Karim BRIKCI-NIGASSA demande d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du bourgmestre de la Ville de Bruxelles ou de son délégué d'interdire la manifestation prévue ce dimanche 14 à 14h devant le cabinet de la Ministre de la Santé, boulevard du Jardin Botanique 50, notifiée par courriel du 12 juin 2020 » et, d'autre part, son annulation.

II. Procédure

2. Par une ordonnance du 13 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 juin 2020 à 10 heures.

Compte tenu de la double nécessité, d'une part, de respecter les mesures décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19 et, d'autre part, de traiter le référé d'extrême urgence dans les délais utiles et dans le respect du contradictoire, cette audience s'est tenue par vidéoconférence avec le consentement des parties et de l'auditeur. Le caractère

public de l'audience a été assuré par une annonce publiée sur le site internet du Conseil d'État qui en indique les date et heure.

Le dossier administratif a été déposé.

M[me] Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M[e] Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Michel Karolinski, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Virginie Rolin, auditeur adjoint au Conseil d'État, a émis un avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le requérant expose qu'il est membre du collectif «La santé en luttes» qui réunit des professionnels de santé et du personnel soignant, administratif et logistique d'institutions de soins de santé « désireux d'un système de santé basé sur l'humain plutôt que la rentabilité financière » et qu'à ce titre, il a sollicité, le 4 juin 2020, l'autorisation d'organiser au nom de ce collectif « une manifestation ce dimanche 13 [*lire* : 14] juin à 14 heures devant le cabinet de la Ministre fédérale de la Santé », qui « impliquerait la présence de 200-250 personnes ». Il explique qu'au cours de l'action d'une durée d'une heure, « le personnel soignant tournerait symboliquement le dos au cabinet de la Ministre, pour dénoncer les économies dans le secteur de la santé et les conséquences en cette période de COVID-19 », « les participants revendiqu[ant] une revalorisation des métiers de soins de santé ainsi qu'une amélioration des conditions de travail et des soins de qualité pour tous ».

4. Par un mail du 12 juin 2020, en fin de matinée, le responsable des renseignements généraux de la zone police Bruxelles-Capitale-Ixelles informe le requérant que « l'action du dimanche 14 ne sera pas possible suite aux nouvelles mesures prises par le cabinet du Bourgmestre et en attendant les nouvelles dispositions que prendra le Conseil National de Sécurité ».

L'acte attaqué consiste en « la décision du bourgmestre de la Ville de Bruxelles ou de son délégué d'interdire la manifestation prévue ce dimanche

14 [juin] à 14h devant le cabinet de la Ministre de la Santé, boulevard du Jardin Botanique 50 ».

5. Ce même 12 juin 2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adresse un courrier aux bourgmestres du Royaume, contenant notamment les recommandations suivantes :

« Suite aux récents événements liés à la manifestation Black Lives Matter à Bruxelles, je tiens à attirer votre attention sur ce qui suit.

La liberté d'expression est l'un des droits fondamentaux dans un état de droit démocratique. Le droit de manifester pacifiquement, où chacun a la liberté d'exprimer une opinion en public avec une ou plusieurs personnes, est également l'un des piliers essentiels dans une société démocratique. Cette forme d'expression est entre autre protégée à l'article 26 de la Constitution et à l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH).

Le droit de manifester n'est cependant pas absolu.

Dans la mesure du nécessaire, vous devez également fixer des limites et des prescriptions, sur base, entre autres, de l'article 135, § 2, de la Nouvelle Loi communale en vue du maintien de l'ordre public et de la sécurité publique. De même, vous devez limiter le droit de manifester afin de protéger la santé publique.

Dans le liée [*sic*] actuel, il va sans dire qu'il reste essentiel d'éviter une augmentation du nombre d'infections au coronavirus en prenant les mesures nécessaires, telles que la limitation des interactions sociales, le respect des distances de sécurité et l'application de gestes barrières adéquats.

L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 stipule dès lors que "des activités n'impliquant pas de contacts physiques, dans un contexte organisé, sont autorisées en groupes de maximum 20 personnes jusqu'au 30 juin 2020 inclus, et de maximum 50 personnes à partir du 1er juillet 2020". [C]ette mesure revêt évidemment un caractère temporaire. Comme toutes les autres mesures restrictives, cette disposition est soumise à une évaluation continue. Son adaptation fera certainement l'objet d'une discussion au sein du Conseil national de Sécurité à partir du 1er août et peut-être même avant.

Ce contingentement limité respectivement à vingt et à cinquante personnes a également pour conséquence que le droit de manifester doit, pour l'instant, être limité dans l'intérêt de la santé publique. Compte tenu de ce but légitime, je vous demande dès lors expressément de limiter le droit de manifester dans votre commune ou – si cela s'avère vraiment nécessaire – d'interdire une manifestation.

Le droit de manifester ne signifie pas pour autant qu'il est permis d'enfreindre les règles. Je tiens en outre à vous signaler que tout comportement punissable par la loi est également punissable lors d'une manifestation.

Je vous conseille toutefois de vous concerter avec les initiateurs et d'attirer leur attention sur les autres manières d'exercer leur droit à la libre expression ».

IV. Recevabilité de la demande

IV.1. Thèse de la partie adverse

6. La partie adverse, à l'audience, conteste l'intérêt du requérant à introduire la présente demande de suspension. Elle considère que celle-ci s'apparente à une action populaire, que le requérant ne dispose pas d'un intérêt personnel et direct à solliciter, en tant que personne physique, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et qu'en réalité, l'action eût dû être mue par le collectif « La santé en luttes » qui en est le destinataire.

IV.2. Examen

7. Le requérant est l'auteur de la demande qui a donné lieu à la décision attaquée. Dès lors qu'il soutient notamment que celle-ci porte atteinte à certains de ses droits constitutionnels, il dispose *prima facie* d'un intérêt suffisant au recours. La fin de non-recevoir est rejetée.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence et l'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

8. Quant à l'extrême urgence, le requérant fait valoir que, la manifestation étant prévue le 14 juin 2020, il se justifie de saisir le Conseil d'État en extrême urgence la veille de la date prévue, dès lors que si, certes, le Conseil ne peut autoriser lui-même la manifestation, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué aura pour effet « de lever le refus d'autorisation et d'obliger le bourgmestre à statuer à nouveau, *in extremis*, sur la demande du requérant ».

9. Quant à l'urgence à statuer, il fait valoir que « l'acte attaqué empêche la tenue d'une manifestation pacifique et la réalisation du droit à l'exercice d'une liberté constitutionnelle, ce qui constitue assurément un inconvénient suffisant grave [...] pour justifier l'urgence » et que c'est d'autant plus grave qu'il « traduit une décision qui porte sur tout le territoire de la ville, qui s'étend à toute manifestation en plein air qu'elle soit statique ou itinérante et qui apparaît comme une décision de principe pour toute demande qui serait introduite jusqu'à nouvel ordre ».

V.2. Examen

10. Conformément à l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1er.

En l'espèce, le requérant a fait diligence pour introduire la présente demande, la décision du 12 juin 2020 étant attaquée dès le lendemain. Dès lors que la manifestation litigieuse doit se dérouler à 14 heures, le 14 juin 2020, soit le jour suivant la date de l'introduction du recours, une procédure de suspension ordinaire ne pourrait manifestement pas aboutir en temps utile.

11. L'urgence, dont question à l'article 17, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, il risquerait de se trouver « dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique. Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

12. La procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense des parties, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Elle ne se conçoit que

lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les inconvénients susvisés revêtant une gravité suffisante.

Lorsque les inconvénients invoqués touchent à des droits fondamentaux, il n'en résulte pas *ipso facto* qu'ils doivent être considérés comme graves. En l'espèce, si l'article 26 de la Constitution garantit le « droit de s'assembler paisiblement et sans armes », l'alinéa 2 de cette disposition précise que les rassemblements en plein air restent cependant « entièrement soumis aux lois de police ». Il y a lieu d'apprécier concrètement la portée des inconvénients qualifiés de graves, invoqués dans chaque cas d'espèce.

13. En l'espèce, le requérant ne soutient pas que la date du 14 juin 2020, prévue pour la manifestation projetée, aurait une portée symbolique particulière pour le collectif « La santé en luttes ». Par ailleurs, l'interdiction des rassemblements « de plus de dix personnes » dont le requérant admet la légitimité de l'objectif de santé publique prescrite, sous réserve des dérogations indiquées ensuite, par l'article 5 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, remplacé par l'arrêté ministériel du 5 juin 2020, n'est pas imposée « jusqu'à nouvel ordre » mais elle revêt manifestement un caractère limité dans le temps, dès lors que l'article 13 du même arrêté ministériel dispose que « sauf disposition contraire, les mesures prescrites par le présent arrêté sont d'application jusqu'au 30 juin 2020 inclus ».

La mesure est ainsi évolutive, comme le ministre de l'Intérieur le confirme dans la circulaire du 12 juin 2020 susvisée, aux termes de laquelle « comme toutes les autres mesures restrictives, cette disposition est soumise à une évaluation continue » et « son adaptation fera certainement l'objet d'une discussion au sein du Conseil national de Sécurité à partir du 1er août et peut-être même avant ».

Le requérant ne démontre pas qu'il sera porté durablement, de manière grave et irréversible, à ses droits fondamentaux de se rassembler et de manifester ses opinions, celles-ci pouvant être exprimées par d'autres voies, à défaut de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué. Il résulte de ce qui précède que le caractère de suffisante gravité de l'inconvénient invoqué n'est pas établi en l'espèce.

VI. Conclusions

14. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la

suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre siégeant en référé, le 14 juin 2020 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Colette Debroux.