

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 248.231 du 8 septembre 2020

A. 231.629/VI-21.847

En cause : **VAN ROY** Norman,
ayant élu domicile chez
M^e Marc Léon LEVAUX, avocat,
rue des Bollandistes 51
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 août 2020, Norman VAN ROY demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté ministériel du 28 juillet 2020 [modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020] portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, du chef de violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès et détournement de pouvoir » et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure

Par une ordonnance du 1^{er} septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 septembre 2020.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

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

M^{me} Florence Piret, Conseiller d'État, Président f.f., a fait rapport.

M^e Marc Léon Levaux, avocat, comparaissant pour le requérant, ainsi que ce dernier, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Exposé des faits utiles

1. Par un arrêté ministériel du 13 mars 2020, la phase fédérale du plan d'urgence national est déclenchée dans le cadre de la coordination de la crise du Coronavirus COVID-19.

Cette phase fédérale est mise en œuvre conformément à, d'une part, 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 et, d'autre part, 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.

2. Dans ce cadre, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, en vertu des compétences qui lui sont attribuées par la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, adopte une série de mesures afin de lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 et de préserver la santé publique.

3. Les premières mesures sont adoptées par l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Par l'arrêté du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adopte une nouvelle série de mesures et abroge l'arrêté ministériel du 13 mars 2020, précité.

L'arrêté ministériel du 18 mars 2020 est, à son tour, abrogé et remplacé par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Cet arrêté du 23 mars 2020 est modifié à plusieurs reprises.

4. Le 24 avril 2020, le Groupe d'experts en charge de l'*Exit Strategy* (GEES) rend un rapport suggérant une approche par phases pour le retrait progressif des mesures.

La première étape de mise en œuvre concrète de cette stratégie de sortie de confinement est l'adoption, le 30 avril 2020, d'un arrêté ministériel qui modifie l'arrêté ministériel du 23 mars 2020. Cet arrêté est modifié à plusieurs reprises au cours des mois de mai et de juin.

L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 est, à son tour, abrogé et remplacé par l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Cet arrêté a pour objet d'enclencher la phase 4 du déconfinement. Les mesures prévues par cet arrêté sont d'application jusqu'au 31 août inclus.

5. En réaction à une nouvelle augmentation des cas de contaminations observées dans le courant du mois de juillet, deux arrêtés ministériels des 10 et 24 juillet 2020 viennent modifier l'arrêté du 30 juin 2020 précité. Ces arrêtés contiennent de nouvelles mesures de lutte contre la propagation du virus, notamment un élargissement de l'obligation du port du masque dans certains lieux, l'enregistrement obligatoire des coordonnées des personnes présentes pour la restauration et certaines activités et de nouvelles restrictions en matière de rassemblements non encadrés et encadrés.

6. Le 27 juillet 2020, le Conseil national de Sécurité donne lieu à l'adoption de nouvelles mesures visant à lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19, à la suite d'un nouveau rapport de la Cellule Evaluation (CELEVAL).

L'Inspecteur des finances émet, le lendemain, un avis sur un projet d'arrêté ministériel modificatif, lequel est ensuite discuté en Conseil des ministres.

Le 28 juillet 2020, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adopte un arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Cet arrêté est publié le jour même au *Moniteur belge*.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Plus particulièrement, le requérant dirige son moyen unique contre les dispositions suivantes de l'arrêté attaqué :

- son article 3 en ce qu'il remplace, sans les modifier, les 5°, 6°, et 10°, de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (obligation du port du masque pour le personnel dans les établissements relevant du secteur horeca et obligation d'y enregistrer les clients) ;
- son article 4 en ce qu'il insère un article 6bis, § 1^{er}, dans l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (obligation d'enregistrer les visiteurs des centres de bien-être, des cours collectifs de sport, des piscines, des casinos et salles de jeux automatiques et des salles de réception et de fêtes) ;
- son article 8 en ce qu'il remplace le paragraphe 1^{er} de l'article 11 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (interdiction des rassemblements non encadrés de plus de dix personnes) ;
- son article 12 en ce qu'il remplace l'article 21bis de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (obligation du port du masque dans certains lieux).

7. Le 22 août 2020, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adopte un nouvel arrêté ministériel qui modifie notamment l'article 11, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 et prolonge les mesures prescrites par cet arrêté jusqu'au 30 septembre 2020 inclus.

IV. Objet, compétence et recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que la demande a perdu une partie de son objet en ce qu'elle critique l'article 8 de l'arrêté attaqué, remplaçant l'article 11, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 attaqué, dès lors que cette disposition a, depuis, été remplacée par l'article 7 de l'arrêté ministériel du

22 août 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 précité, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2020.

Elle fait également valoir que le recours est irrecevable car les dispositions critiquées de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020, telles que modifiées ou insérées par l'acte attaqué, constituent un tout indissociable avec les autres dispositions de cet arrêté et que le requérant n'a pas l'intérêt requis pour en contester l'ensemble. Elle expose que la suspension partielle de l'arrêté modificatif du 28 juillet 2020 attaqué reviendrait à réformer le tout indissociable que constituent les règles contenues dans l'arrêté ministériel du 30 juin 2020, alors que le Conseil d'État n'a pas une compétence de réformation. Elle se réfère, en appui de son exception, aux arrêts n° 247.710 et n° 247.714 du 4 juin 2020.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les exceptions soulevées par la partie adverse. Une appréciation de celles-ci ne serait nécessaire que si les conditions requises pour qu'il soit fait droit à la demande de suspension étaient remplies, ce qui n'est pas le cas, comme on pourra le lire ci-dessous.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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

VI. Urgence et extrême urgence

VI.1. Thèse du requérant

Pour justifier le recours à la procédure de la suspension d'extrême urgence, le requérant expose ce qui suit :

« Imposer le masque empêche de respirer correctement et prive d'oxygène celui qui le porte ce qui à terme développe l'insuffisance respiratoire.

Le masque ne permet pas d'entendre correctement ses interlocuteurs, ce qui mène quotidiennement à des situations dangereuses de non-compréhension.

Le masque fait respirer continuellement à chacun, et singulièrement au requérant, ses propres bactéries infectieuses, de sorte que cela développe d'ores et déjà une recrudescence des maladies de type pneumonie, coqueluche, chez les personnes fragilisées.

De façon pratique, le masque rangé dans les poches, porté, remis dans la poche, reporté, *etc.* amplifie la tenue des virus extérieurs et intérieurs au masque, de sorte que les bactéries dont on veut se préserver, se démultiplient très paradoxalement.

Voyageant à l'étranger, le requérant pourrait par exemple être "tracé" et fiché même s'il ne revient pas d'une zone à risque.

Les atteintes à la vie privée imposée par la norme querellée sont à ce point substantielles et injustifiées en droit qu'il ne saurait être attendu de nombreux mois voire même quelques jours pour qu'il y soit mis un terme.

Selon le ministre fédéral de la Santé publique lui-même, le port du masque exigé par ces normes "n'a pas de sens scientifiquement" (v. communiqué Belga du 5.04.2020).

Surabondamment, le tissage des masques portés est mille fois plus gros que la grosseur d'un virus de sorte qu'il est inefficace. »

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'urgence requise pour qu'il soit fait droit à une demande de suspension de l'exécution d'une décision administrative ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure, encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas.

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est par conséquent soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur de prévenir cette atteinte. Au regard de la diligence requise, il est de jurisprudence constante qu'un délai de saisine qui dépasse les dix jours ne

témoigne en principe pas d'une volonté dans le chef d'un requérant de faire cesser rapidement le préjudice dont il se plaint, sauf à démontrer qu'il a été confronté à des circonstances dont il n'est pas responsable et qui l'ont empêché d'agir plus vite. Enfin, la charge de la preuve de l'extrême urgence incombe au requérant et cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension.

En l'espèce, l'arrêté ministériel attaqué du 28 juillet 2020 a été publié dans la troisième édition du *Moniteur belge* du même jour et est entré en vigueur le 29 juillet 2020. La requête a été introduite le 28 août 2020, soit trente jours plus tard.

Dans sa requête, le requérant n'invoque aucune circonstance l'ayant empêché d'introduire son recours plus rapidement. Il se borne à donner les motifs pour lesquels, selon lui, il y a extrême urgence à statuer.

L'extrême urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, §§ 1^{er} et 4 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 en extrême urgence fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre
siégeant en référé, le 8 septembre 2020, par :

Florence Piret,	conseiller d'État, président f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Florence Piret