

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 248.845 du 6 novembre 2020

A. 232.079/VI-21.891

En cause :

VOSTÉ Yves,
ayant élu domicile chez
M^e Timo TALLGREN, avocat,
chaussée de la Hulpe 150
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED et Camila DUPRET-TORRES,
avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 octobre 2020, Yves Vosté demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution des « articles 16 et 29 de l'arrêté ministériel du 18/10/2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » et, d'autre part, l'annulation de ces articles.

II. Procédure

Par une ordonnance du 23 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 octobre 2020. Le 27 octobre 2020 l'affaire a été remise à l'audience du 3 novembre 2020 à 11 heures.

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

M. Imre Kovalovszky, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Timo Tallgren, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Nicolas Bonbled et Camila Dupret-Torres, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Assistance judiciaire

Le requérant demande le bénéfice de l'assistance judiciaire et joint différents documents à l'appui de cette demande, dont la décision du bureau d'aide juridique de Bruxelles du 23 octobre 2020 lui accordant l'aide juridique provisoirement.

La décision du bureau d'aide juridique constitue une preuve de revenus insuffisants et justifie que le bénéfice de l'assistance judiciaire soit accordé au requérant.

IV. Résumé des faits utiles

Depuis le mois de mars 2020, la Belgique est confrontée au coronavirus COVID-19 qui a été, dès le 11 mars 2020, qualifié par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) de pandémie.

Le 18 octobre 2020 est adopté l'arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, dont l'article 16 dispose comme suit :

« Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans l'espace public entre 00h00 et 5h00 du matin, sauf en cas de déplacements essentiels qui ne peuvent être reportés, tels que notamment :

- avoir accès aux soins médicaux;
- fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation d'handicap et aux personnes vulnérables;
- effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail.

Sauf raison médicale urgente, le motif de la présence ou du déplacement sur la voie publique ou dans l'espace public est justifié à première demande des services de police. »

L'article 29 du même arrêté énonce ce qui suit :

- « Sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les infractions aux dispositions des articles suivants :
- les articles 5 à 13 inclus à l'exception des dispositions concernant la relation entre l'employeur et le travailleur;
 - l'article 15 à l'exception des dispositions concernant la relation entre l'employeur et le travailleur et concernant les obligations des autorités communales compétentes;
 - les articles 16, 17, 22, 24 et 28. »

Ledit arrêté a été publié au *Moniteur belge* le 18 octobre 2020.

L'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 a été abrogé, à l'exception de son article 32, par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au *Moniteur belge* à la même date, et dont l'article 14 est rédigé dans les mêmes termes que l'article 16 de l'arrêté du 18 octobre 2020. L'article 26 dudit arrêté du 28 octobre 2020 énonce que les infractions aux dispositions qu'il cite, parmi lesquelles l'article 14, sont sanctionnées par les peines prévues par l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Le 1^{er} novembre 2020 est publié au *Moniteur belge* l'arrêté ministériel du 1^{er} novembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Cet arrêté ne modifie ni l'article 14 ni l'article 26 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020.

V. Extension de l'objet du recours

À l'audience, le requérant a sollicité l'extension de son recours à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Un recours peut être étendu aux actes indissociablement liés à l'acte attaqué, lorsque notamment ils le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement. Tel est le cas de l'article 14 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 précité qui est identique à l'article 16 de l'arrêté attaqué, ainsi que de l'article 26 de l'arrêté du 28 octobre 2020 en ce qu'il vise notamment les infractions à l'article 14 de ce dernier. Le présent recours est donc étendu aux articles 14 et 26 de l'arrêté ministériel du 28 octobre précité.

VI. Quant à l'urgence

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant décrit comme suit le grief que lui cause l'acte attaqué et qu'il qualifie de « très grave » :

« En effet, et comme il ressort de l'exposé des faits, celui-ci est dans l'impossibilité matérielle de trouver un logement chaque nuit et est contraint de dormir dans l'espace public. L'acte attaqué plonge *de facto* chaque nuit le requérant dans une situation d'illégalité et d'extrême incertitude, ladite mesure étant en outre accompagnée de sanctions pénales.

Le requérant est dès lors susceptible, chaque nuit, à tout moment entre minuit et cinq heures du matin, d'être arrêté par la police pendant 48 heures et, par la suite, de faire l'objet de poursuites pénales.

Les peines prévues sont en outre particulièrement lourdes, puisqu'elles peuvent aller jusqu'à 3 mois d'emprisonnement et/ou une amende d'un montant de 500 € (à multiplier par huit vu l'application des décimes additionnels).

Ce risque n'est par ailleurs pas unique mais se répète chaque nuit pendant un mois, le requérant risquant dès lors virtuellement, en l'absence de suspension et d'annulation de l'acte attaqué, une peine d'emprisonnement de 90 mois (soit sept ans et demi) et 15.000 € d'amende (à multiplier par huit, soit un montant total de 120.000,00 €).

Cette situation est extrêmement préjudiciable au requérant, outre que ce dernier est dans l'impossibilité matérielle de respecter la disposition de l'acte attaqué.

Chaque jour (et nuit) qui passe augmente en outre encore le risque que le requérant soit arrêté par les forces de l'ordre et poursuivi devant les juridictions pour ne pas avoir respecté la mesure de couvre-feu mise en place par l'acte attaqué.

Cette situation de criminalisation illégale du requérant, qu'il doit subir chaque nuit pendant (au moins) un mois si l'acte n'est pas suspendu, est en outre particulièrement stressante et humiliante pour le requérant.

Alors que la situation de détresse dans laquelle vit le requérant est déjà particulièrement stigmatisée par la société civile, l'acte attaqué renforce encore un peu plus la stigmatisation de l'existence du requérant et porte atteinte à son droit à être considéré dignement.

En effet, alors que l'infraction de vagabondage a été abrogée par le législateur par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, le requérant voit son existence et sa situation (re)criminalisées illégalement ».

Il souligne qu'il « vit actuellement dans la crainte constante d'être potentiellement arrêté et mis en détention par les agents des forces de l'ordre si ceux-ci venaient à constater sa présence dans la rue alors qu'il n'a nulle part d'autre où aller dans l'immédiat » et que ce risque « n'est nullement théorique », dès lors qu'il a « déjà eu vent de plusieurs personnes sans-abri ayant été verbalisées ou chassées par la police pour la violation de la disposition de l'acte attaqué », de sorte

que tant que la mesure en cause n'est pas suspendue, il est dès lors susceptible de faire l'objet d'une telle arrestation (au besoin par la force) ainsi que d'une détention, qu'il peut être verbalisé (alors que ses moyens d'existence sont particulièrement limités) et poursuivi et condamné devant les juridictions pour ces faits. Il ajoute que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué le rétablirait dans la légalité et qu'il s'ensuivrait qu'il ne verrait plus peser sur lui la menace de sanctions pénales et d'arrestation alors qu'il lui est impossible de respecter le couvre-feu.

Dans sa justification de l'extrême urgence, le requérant expose notamment ce qui suit :

« La suspension en extrême urgence de l'acte attaqué permet seule au requérant de pouvoir éviter un dommage irréparable, qu'il subirait irrémédiablement s'il devait attendre l'issue de la procédure en suspension classique.

En effet, bien qu'une action en annulation seule soit à même d'anéantir l'acte irrégulièrement adopté, elle interviendrait nécessairement avec un temps de retard tel qu'entretemps, le requérant aura pu être plusieurs fois arrêté par la police et détenu, outre le stress et l'humiliation morale constants engendrés par cette situation qui ne sera pas susceptible d'être réparée et les risques accrus de santé que cela engendre pour le requérant ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence 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 dommage qui, selon le requérant, résulterait de l'exécution immédiate de l'arrêté attaqué réside en ce que, dès lors qu'il lui est impossible de trouver un logement chaque nuit et qu'il se voit contraint de dormir dans l'espace public, il se trouve dans une situation d'illégalité, avec les conséquences qui en découlent (risque d'arrestation, de détention, de poursuite et de condamnation).

À cet égard, force est de constater que, tant en Région wallonne qu'en Région de Bruxelles-Capitale ont été adoptés des arrêtés conformément à l'article 30, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 (devenu l'article 27, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020), aux termes duquel les autorités locales compétentes peuvent prendre des mesures préventives complémentaires en

concertation avec les autorités compétentes des entités fédérées, le bourgmestre se concertant avec le gouverneur en la matière.

Ainsi les gouverneurs des cinq provinces de la Région wallonne ont adopté chacun un arrêté interdisant de se trouver sur la voie publique ou dans les espaces publics entre 22 heures et 6 heures. S'agissant plus particulièrement de la province de Hainaut – le requérant indiquant être domicilié à La Louvière –, l'arrêté du gouverneur du 24 octobre 2020 dispose, en son article 1^{er}, comme suit :

- « Il est interdit de se trouver sur la voie publique ou dans les espaces publics entre 22h00 et 06h00 sauf en cas de déplacements :
- Motivés pour raisons médicales (en ce compris pour les urgences vétérinaires);
 - Motivés par une situation de violences conjugales ou intrafamiliales;
 - Destinés à fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation d'handicap et aux personnes vulnérables;
 - Professionnels ou dans le cadre de stages en ce compris le trajet domicile-lieu de travail;
 - Sauf raison médicale urgente, le motif de la présence ou du déplacement sur la voie publique ou dans l'espace public est justifié à la première demande des services de police.
 - Les personnes se trouvant dans un cas de force majeure ne sont pas tenues par les dispositions du présent arrêté prévoyant cette interdiction ».

Le préambule de l'arrêté précité indique qu'« une extension des heures de limitation de l'usage de l'espace public – sauf exceptions en ce compris les situations de force majeure, comme celles des personnes sans domicile fixe – est de nature à réduire davantage encore la tenue et la durée d'éventuels rassemblements de type festif [...] », confirmant ainsi que la personne sans domicile fixe n'est pas visée par l'interdiction de se trouver sur la voie publique.

Des règlements similaires ont été adoptés dans les autres provinces de la Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale.

L'arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2020 arrêtant un couvre-feu de 22 heures à 6 heures sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge*, 26 octobre 2020) prévoit lui aussi de manière explicite l'exception relative aux personnes se trouvant dans une situation de force majeure, le préambule précisant également que parmi ces personnes figurent celles qui n'ont pas de domicile fixe.

Ces dispositions particulières sont applicables jusqu'au 19 novembre 2020, alors que les mesures prescrites par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 s'appliquent jusqu'au 13 décembre 2020 en vertu de la modification apportée à l'article 28 dudit arrêté par l'article 12 de l'arrêté ministériel du 1^{er} novembre 2020, c'est-à-dire postérieurement aux arrêtés des gouverneurs et du Ministre-président.

Toutefois, il convient de souligner que l'article 2 de l'arrêté du gouverneur de la province de Hainaut du 24 octobre 2020 énonce que ledit arrêté « pourra, si nécessaire, être en tout ou partie renouvelé ».

Il s'ensuit que, actuellement, sur le territoire de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, les règles relatives à l'interdiction de circuler sur la voie publique et dans l'espace public ne s'appliquent pas aux personnes sans domicile fixe, de sorte que le préjudice redouté par le requérant est inexistant. Si, à l'audience, ce dernier a souligné que tel n'est pas le cas sur le territoire de la Région flamande, il n'a toutefois pas explicité les raisons pour lesquelles il serait vraisemblable qu'il ne puisse demeurer sur le territoire de la province de Hainaut et qu'il risque de se trouver en Région flamande, spécialement alors qu'il a déposé un certificat de résidence établi le 21 octobre 2020 par la commune de La Louvière duquel il résulte qu'il est inscrit au registre de la population de cette commune depuis le 25 juin 2020. L'urgence alléguée par le requérant n'est donc pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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 1^{er}.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à Yves Vosté dans la procédure en suspension d'extrême urgence.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

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 6 novembre 2020, par :

Imre Kovalovszky,
Nathalie Roba,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky