

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

n° 249.400 du 31 décembre 2020

A. 230.760/XV-4423

En cause :

- 1. l'association sans but lucratif**
LIGUE DES DROITS HUMAINS,
- 2. l'association sans but lucratif**
CENTRE D'ACCUEIL ET D'INFORMATION
DE BRUXELLES NORD-OUEST,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Pauline DELGRANGE,
Loïca LAMBERT
et Thomas MITEVOY, avocats,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge,
représenté par le Ministre de l'Intérieur,
des Réformes institutionnelles
et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED,
Sébastien DE MEUE
et Charlotte HUART, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

- 1. l'association sans but lucratif DIOGÈNES,**
- 2. l'association sans but lucratif**
JEUNES AMBITION MAROLLES (J.A.M.),
- 3. l'association sans but lucratif**
SAMENLEVINGSOPBOUW BRUSSEL,
ayant toutes les trois élu domicile chez
M^{es} Pauline DELGRANGE,
Loïca LAMBERT
et Thomas MITEVOY, avocats,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 mai 2020, les associations sans but lucratif Ligue des Droits Humains et Centre d'accueil et d'Information de Bruxelles Nord-Ouest demandent, d'une part, la 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, publié au *Moniteur belge* le 23 mars 2020, ainsi que des arrêtés ministériels des 3 avril 2020, 17 avril 2020, 30 avril 2020, 8 mai 2020, 15 mai 2020 et 20 mai 2020 le modifiant, et, d'autre part, l'annulation de ces arrêtés.

II. Procédure

Un avis a été publié au *Moniteur belge* le 2 juillet 2020, conformément à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure.

Par une requête introduite par la voie électronique le 10 juillet 2020, les associations sans but lucratif Diogenes, Jeunes Ambition Marolles (J.A.M.) et Samenlevingsopbouw Brussel demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

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

M. Edward Langhor, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 17 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 octobre 2020 et le rapport a été notifié aux parties.

Par un courrier du 14 octobre 2020, l'affaire a été remise à l'audience du 30 octobre 2020.

Par un courrier du 27 octobre 2020, l'affaire a été remise *sine die*.

Par un courrier du 6 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 novembre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Pauline Delgrange, Loïca Lambert et Thomas Mitevov, avocats, comparaissant pour les parties requérantes et intervenantes, et M^{es} Nicolas Bonbled et Charlotte Huart, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langhor, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

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

2. Le 13 mars 2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adopte un premier arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

3. Le 16 mars 2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adopte un nouvel arrêté ministériel ayant le même intitulé.

4. Le 23 mars 2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur prend un arrêté remplaçant l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 avec le même intitulé.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Cet arrêté ministériel est modifié par des arrêtés ministériels des 24 mars, 3, 17 et 30 avril, 8, 15, 20, 25 et 30 mai et 5 juin 2020.

Les arrêtés ministériels des 3, 17 et 30 avril et des 8, 15, 20 mai 2020 sont respectivement les deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième actes attaqués.

5. Le 30 juin 2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adopte un nouvel arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, abrogeant celui du 23 mars 2020.

IV. Intervention

IV.1. Thèses des parties

Par une requête introduite par la voie électronique le 10 juillet 2020, les associations sans but lucratif Diogènes, Jeunes Ambition Marolles (J.A.M.) et Samenlevingsopbouw Brussel demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes. Elles exposent avoir respectivement comme objet social, pour la première, la lutte contre l'exclusion sociale, pour la deuxième, le développement physique et intellectuel par la pratique du sport, la promotion de la citoyenneté active, des valeurs universelles et des droits de l'Homme et, pour la troisième, l'élimination des situations de privation et d'exclusion sociales. Elles estiment avoir un intérêt à intervenir dans une procédure tendant à la suspension de l'exécution et à l'annulation de dispositions réglementaires, notamment en matière pénale, susceptibles de causer une atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité et, partant, de susciter de l'exclusion sociale.

Dans sa note d'observations, la partie adverse relève que l'exclusion sociale est la relégation ou la marginalisation sociale d'individus. Elle souligne que les parties requérantes en intervention ne donnent aucune explication permettant de comprendre en quoi les dispositions pénales contenues dans les actes attaqués seraient de nature à susciter une telle exclusion sociale. Elle relève qu'il ne suffit pas d'affirmer qu'une disposition réglementaire est contraire à l'objet social d'une association pour que celle-ci ait un intérêt au recours.

En ce qui concerne plus particulièrement la deuxième partie requérante en intervention, elle fait valoir que la description de son objet social dans la requête en intervention en constitue en réalité une réécriture et qu'il ne présente aucun lien direct avec le respect des droits fondamentaux. Elle ajoute que rien ne permet de démontrer que cet objet social serait réellement poursuivi puisque cette association ne dispose d'aucun site internet, à tout le moins aisément identifiable, mais uniquement d'une page *Facebook* dont il ne ressort pas que celle-ci aurait une activité réelle.

Elle conteste également la légitimité de l'intérêt consistant pour les parties requérantes en intervention à combler les lacunes de la demande de suspension en déposant des documents nouveaux portant principalement sur des contestations relatives à des amendes ou des transactions pénales et comportant de longs développements relatifs, notamment, à la légalité de celles-ci. Elle demande

également que, même si l'intervention était accueillie, ce dossier de pièces soit écarté des débats, à peine de violer les droits de la défense.

Elle soutient que les parties requérantes en intervention n'ont pas d'intérêt actuel à intervenir dans une procédure portant sur des dispositions réglementaires abrogées.

Elle allègue également que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'intervention en soutien du recours doit être introduite dans le délai dont disposait la partie requérante pour former son recours en annulation. Elle considère qu'il résulte de cette jurisprudence que lorsque la partie requérante en intervention a connaissance de la décision attaquée, le délai ne commence pas à courir à partir de la notification ou de la publication du recours mais débute à la notification ou à la publication de l'acte attaqué lui-même. Elle se réfère à cet égard à l'enseignement de l'arrêt n° 229.712 du 30 décembre 2014 qui a jugé qu'il en va de même pour les délais relatifs à la demande en suspension.

Elle rappelle également que l'arrêt n° 187.998 du 17 novembre 2008 a jugé qu'une intervention ne peut pas non plus porter atteinte aux droits de la défense. Elle critique le fait que la requête en intervention ne lui a été communiquée que trois jours ouvrables avant que son délai pour déposer une note d'observations n'expire. Elle met en exergue la circonstance que le dossier annexé à cette requête comporte 200 pages de pièces dont une partie importante, concernant des procédures judiciaires et auditions, est illisible. Elle en conclut que, dans ces conditions, la requête en intervention et ses annexes doivent être déclarées irrecevable et rejetées.

IV.2. Appréciation

L'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. La chambre peut, d'office ou à la demande du membre de l'auditorat désigné ou d'une partie, appeler en intervention ceux dont la présence est nécessaire à la cause.

L'intervenant à l'appui de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance ».

L'article 10 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État est rédigé de la manière suivante :

« § 1^{er}. La requête en intervention est signée par le demandeur en intervention ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

§ 2. La requête est datée et contient :

1° les nom, qualité, domicile ou siège du demandeur en intervention et le domicile élu;

2° l'indication de l'affaire dans laquelle il demande à intervenir ainsi que le numéro de rôle sous lequel l'affaire est inscrite, s'il est connu;

3° un exposé de l'intérêt qu'a le demandeur en intervention à la solution de l'affaire ainsi que l'énoncé de ses arguments.

§ 3. L'article 2, § 2, l'article 3, 4°, et l'article 84, § 2, du règlement général de procédure sont applicables à la requête en intervention.

Le demandeur en intervention joint, à sa demande, toutes les pièces nécessaires à l'appui de celle-ci.

§ 4. Lorsque le demandeur en intervention n'acquiesce pas le droit dont il est redevable dans le délai fixé à l'article 71, alinéa 4, du règlement général de procédure ou au plus tard à la clôture des débats dans le cas où celle-ci survient avant l'expiration de ce délai, l'arrêt prononcé en référé rejette l'intervention, sauf si la force majeure ou l'erreur invincible est établie ».

Celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire.

Il est de jurisprudence que les associations peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales. La requête en intervention formée par une association en vue de soutenir la requête en annulation est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

La lésion de l'intérêt collectif peut être alléguée lorsque le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement. Les interventions des associations se prévalant d'un tel intérêt dans des recours contre des actes réglementaires sont en principe toujours recevables lorsque ces actes sont susceptibles de s'appliquer à un nombre indéterminé de leurs membres.

Les mesures prévues par le premier acte attaqué sont d'une ampleur inédite en ce qui concerne les restrictions des droits et libertés fondamentaux qu'elles imposent en vue de lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19. Par leur nature, notamment en ce qui concerne l'isolement imposé par le confinement, elles sont de nature à créer un risque d'exclusion sociale et, par conséquent, à porter atteinte à l'objet social des première et troisième parties requérantes en intervention. Par ailleurs, elles impliquent également de nombreuses limites aux activités destinées à promouvoir le développement physique et intellectuel qui constituent l'objet social de la deuxième partie requérante en intervention. Le simple fait que cette dernière, comme de nombreuses autres associations, ne dispose pas d'un site avec un nom de domaine dédié mais uniquement d'une page *Facebook* n'emporte pas la preuve de son caractère purement formel. En tant qu'associations dont l'objet social est de lutter contre l'exclusion sociale et de promouvoir le développement physique et intellectuel, les parties requérantes en intervention ont un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

Le droit d'intervenir reconnu par l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État implique nécessairement le droit de déposer des pièces à l'appui d'une requête en intervention. La circonstance que ces pièces soient nombreuses n'a aucune incidence sur la légitimité de l'intérêt à intervenir. La communication des pièces entre avocats relève des usages du barreau. Si le conseil d'une partie estime que la copie qui lui a été transmise par son confrère est difficilement lisible, il lui appartient d'en solliciter une autre mais il ne s'agit pas en soi d'une violation des droits de la défense devant conduire à l'écartement de pièces annexées à une requête.

Le premier acte attaqué, modifié par les autres actes attaqués, est abrogé depuis le 1^{er} juillet 2020 mais il est toujours susceptible de faire l'objet d'une annulation avec un effet rétroactif puisqu'il est resté en vigueur pendant plusieurs mois. Les parties requérantes en intervention conservent par conséquent toujours un intérêt actuel « à la solution de l'affaire » au sens de l'article 21bis précité.

Le délai pour intervenir dans une procédure en suspension concernant un acte réglementaire est fixé par l'article 9, alinéa 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, à savoir au plus tard quinze jours après la publication au *Moniteur belge* d'un avis indiquant l'identité de la partie requérante ainsi que le règlement dont l'annulation est demandée. Cet avis a été publié au *Moniteur belge* du 2 juillet 2020 (p. 49.043). La requête en intervention introduite le 10 juillet 2020 n'est par conséquent pas tardive.

La note que la partie adverse peut déposer en application de l'article 11 de l'arrêté du 5 décembre 1991, précité, est uniquement destinée à exposer ses observations au sujet de la demande de suspension, raison pour laquelle le délai prévu court à partir de la notification de cette demande. Dès lors qu'une requête en intervention ne peut soulever de nouveaux moyens, la circonstance que les pièces annexées à cette requête fassent état de contestations portant sur la légalité des actes attaqués ne constitue qu'une simple information sur l'existence d'une controverse juridique, qui est par ailleurs de notoriété publique. Même si cette requête en intervention était parvenue après l'expiration du délai, il n'en aurait pas résulté une violation des droits de la défense dès lors que la partie adverse pourra toujours, après avoir pris connaissance de cette requête et du rapport de l'auditorat, faire valoir oralement sa position lors de l'audience. L'analogie avec l'arrêt n° 187.998 du 17 novembre 2008 est inexistante puisque, dans ce cas jugé par l'assemblée générale, la requérante en intervention avait demandé à pouvoir intervenir *in extremis* six jours avant l'audience au fond.

Il y a lieu en conséquence d'accueillir la requête en intervention introduite par les associations sans but lucratif Diogènes, Jeunes Ambition Marolles (J.A.M.) et Samenlevingsopbouw Brussel.

V. Conditions de la suspension

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.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèses des parties

Les parties requérantes font valoir que les arrêtés ministériels attaqués restreignent de manière radicale les libertés les plus fondamentales de l'ensemble de la population, et de certaines catégories en particulier, en créant de très nombreuses nouvelles incriminations en un laps de temps limité. Elles relèvent que ces nouvelles incriminations visent des actes qui étaient considérés comme les plus naturels avant l'entrée en vigueur de ces arrêtés. Elles estiment que ces incriminations prévues par les actes attaqués sont peu claires et qu'elles créent une incertitude importante, quotidienne qui est difficilement supportable et appelle par principe l'urgence. Elles

indiquent que ces incriminations donnent lieu des contrôles policiers répétés, qui peuvent impliquer l'usage de la force ou de la contrainte, traumatisants pour les personnes sans-abris. Elles relèvent, par ailleurs, que les personnes ne disposant pas d'un espace extérieur privatif sont confinées dans leur logement sans pouvoir sortir en dehors des cas prévus par les arrêtés attaqués, ce qui est préjudiciable à leur santé mentale et physique et à celle de leurs enfants. Elles soutiennent, enfin, que de très nombreuses personnes se sont vu infliger des amendes, que ce soit sous la forme d'une transaction pénale ou d'une sanction administrative communale. Bien qu'un contrôle juridictionnel de ces amendes existe devant les juridictions de l'ordre judiciaire, elles considèrent que le Conseil d'État reste le « juge naturel » de la légalité des règlements et qu'il est essentiel qu'il ait pu se prononcer sur la demande de suspension avant que le juge pénal ne doive se prononcer sur les poursuites qui découlent de ces arrêtés ou sur la légalité des sanctions administratives communales.

VI.2. *Appréciation*

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois précitées peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

L'urgence requise comme condition à la suspension de l'exécution d'un acte attaqué constitue, d'une part, une condition de fond de tout référé en ce sens qu'il doit exister pour le requérant un dommage ou un inconvénient d'une certaine importance causé par l'exécution de l'acte administratif et, d'autre part, une condition de recevabilité en ce sens que ne peut être attendu l'arrêt dans la procédure au fond pour prévenir ledit dommage ou inconvénient.

Ainsi, l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra 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 de la défense des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

En d'autres termes, la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient allégué incombe au requérant. Ce principe emporte plusieurs corollaires.

Le requérant doit établir *in concreto* dans sa demande de suspension que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des inconvénients suffisamment graves. La demande de suspension doit ainsi contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Par voie de conséquence, la démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales.

Enfin, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 a été abrogé par l'article 25 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus, paru au *Moniteur belge* le 30 juin 2020 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

L'abrogation du premier acte attaqué et, par voie de conséquence, des autres actes attaqués qui le modifient, implique qu'il ne peut plus faire l'objet d'une exécution immédiate qui pourrait être suspendue.

À l'inverse de l'annulation qui opère *ex tunc*, la suspension de l'exécution d'un acte de l'autorité administrative n'a d'effet qu'*ex nunc*, c'est-à-dire qu'à partir de la notification de l'arrêt ordonnant la suspension de l'exécution de l'acte.

Les infractions aux actes attaqués peuvent être poursuivies soit pénalement, conformément à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, soit administrativement, en vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 portant sur le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales.

Pour apprécier le caractère infractionnel des comportements prohibés, le fonctionnaire sanctionnateur ou le juge judiciaire devra nécessairement avoir égard à la réglementation applicable le jour où le fait a été commis, soit en ce qui concerne les actes attaqués, entre le 23 mars et le 30 juin 2020. Une suspension ultérieure par

le Conseil d'État de l'exécution du règlement enfreint, n'ayant aucune portée rétroactive, resterait sans incidence sur cette appréciation.

De plus, la Constitution n'érige pas le Conseil d'État 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. L'appréciation du Conseil d'État, dans le cadre d'un référé administratif, sur le caractère sérieux d'un moyen ne serait pas contraignante pour les juridictions de l'ordre judiciaire qui exercent elles-mêmes un contrôle juridictionnel de légalité des actes réglementaires.

La condition d'urgence n'est dès lors pas remplie.

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}.

La requête en intervention introduite par les associations sans but lucratif Diogènes, Jeunes Ambition Marolles (J.A.M.) et Samenlevingsopbouw Brussel est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le 31 décembre 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart