

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 253.864 du 24 mai 2022

A. 235278/VI-22.215

En cause : **BONFIGLIO** Brigitte,
ayant élu domicile chez
M^e Robert BOKORO N'SAKU, avocat,
avenue de Tervueren 186/11
1150 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 décembre 2021, Brigitte Bonfiglio demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté royal pris précédemment en date du 28 octobre 2021, portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, pris par la Partie adverse le 28 octobre 2021 et publié au *Moniteur belge* le 29 octobre 2021, ainsi que l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal précité du 28 octobre 2021, portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, pris par la Partie adverse le 4 décembre 2021 et publié au *Moniteur belge* le 4 décembre 2021, ci-après désignés respectivement premier acte attaqué et deuxième acte attaqué » et, d'autre part, l'annulation de ces mêmes arrêtés.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et à l'article 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.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 16 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 avril 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Robert Bokoro N'Saku, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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

Le 28 octobre 2021 est adopté l'arrêté royal portant la déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19. Adopté sur la base de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, cet arrêté royal dispose, en son article 1^{er}, que la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 est déclarée jusqu'au 28 janvier 2022 inclus.

À la même date est adopté l'arrêté royal portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19. Cet arrêté royal, publié au *Moniteur belge* le 29 octobre 2021, constitue le premier acte attaqué par le présent recours.

Il résulte tant de l'exposé des faits de la partie requérante que du moyen unique formulé par celle-ci que le recours est dirigé contre les articles 14, 22, 23 et 24 de l'arrêté royal précité.

Ces dispositions sont rédigées comme suit :

- « Art. 14. Toute personne, à l'exception des enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis, est obligée de se couvrir la bouche et le nez avec un masque dès l'entrée dans l'aéroport, la gare, sur le quai ou un point d'arrêt, dans le bus, le (pré)métro, le tram, le train ou tout autre moyen de transport organisé par une autorité publique, conformément à l'article 22.
Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le personnel roulant des sociétés de transport en commun et celui des sociétés de bus assurant des services de transport en commun n'est pas obligé de se couvrir la bouche et le nez, pour autant d'une part que le conducteur soit bien isolé dans une cabine et d'autre part qu'une affiche et/ou un autocollant indique aux usagers la raison pour laquelle le conducteur ne porte pas de masque. »
- « Art. 22. § 1^{er}. Il est hautement recommandé à toute personne, à l'exception des enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis, de se couvrir la bouche et le nez avec un masque lorsqu'il est impossible de respecter les règles de distanciation sociale, à l'exception des cas visés à l'article 20, alinéa 2, 1 à 10° inclus, et sans préjudice de l'application des paragraphes 2 et 3.
Toute personne, à l'exception des enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis, est dans tous les cas obligée de se couvrir la bouche et le nez avec un masque dans les lieux suivants :
- 1° les espaces clos des lieux visés à l'article 14;
 - 2° les espaces clos des transports collectifs organisés, sauf en ce qui concerne le personnel roulant, pour autant d'une part que le conducteur soit bien isolé dans une cabine et d'autre part qu'une affiche et/ou un autocollant indique aux usagers la raison pour laquelle le conducteur ne porte pas de masque;
 - 3° les établissements et les lieux où sont exercés des métiers de contact, en ce qui concerne les prestataires de service et les clients, au cours desquels le prestataire de service et le client sont en contact physique direct ou au cours desquels la distance de 1,5 mètre ne peut pas être garantie entre le prestataire de service et le client, pour une durée d'au moins 15 minutes;
 - 4° les espaces accessibles au public des entreprises, associations et services visés à l'article 2;
 - 5° les espaces accessibles au public des commerces, magasins et centres commerciaux;
 - 6° les bibliothèques, les ludothèques et les médiathèques;
 - 7° les espaces clos et accessibles au public des établissements visés à l'article 7;
 - 8° les bâtiments de culte et les bâtiments destinés à l'exercice public de l'assistance morale non confessionnelle;
 - 9° lors des déplacements dans les parties publiques et non-publiques des bâtiments de justice, ainsi que dans les salles d'audience lors de chaque déplacement et, dans les autres cas conformément aux directives du président de la chambre;
 - 10° les espaces accessibles au public des bâtiments publics;
 - 11° les établissements et les lieux où des activités horeca visées à l'article 5 sont exercées ainsi que les centres de fitness, en ce qui concerne le personnel;
 - 12° les espaces clos des établissements et des lieux où des activités horeca visées à l'article 5 sont exercées, en ce qui concerne les clients de la terrasse lorsqu'ils accèdent brièvement à cet espace clos, pour autant que l'accès à cette terrasse n'est pas organisé conformément à l'accord de coopération du 14 juillet 2021.
- L'alinéa 2, 1° à 10° inclus n'est pas d'application :
- 1° dans les cas où l'accès est organisé conformément à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, en ce compris les événements de masse;

2° lors des activités visées à l'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, avec un public de moins de 200 personnes;

3° lors des activités visées à l'article 12, § 2, alinéa 2, avec un public de moins de 400 personnes;

4° lors des réunions privées.

§ 2. Le masque peut être enlevé occasionnellement pour manger et boire, et lorsque le port de celui-ci est impossible en raison de la nature de l'activité.

§ 3. Lorsque le port d'un masque n'est pas possible pour des raisons médicales, un écran facial peut être utilisé.

Les personnes qui sont dans l'impossibilité de porter un masque ou un écran facial, en raison d'une situation de handicap attestée au moyen d'un certificat médical, ne sont pas tenues par les dispositions du présent arrêté prévoyant cette obligation. »

« Art. 23. Dans le cadre de l'enseignement obligatoire, l'enseignement supérieur, l'enseignement de promotion sociale et de l'enseignement artistique à horaire réduit, les conditions spécifiques d'organisation des leçons et des écoles sont fixées par les ministres de l'Education et de l'Enseignement supérieur et de promotion sociale, sur base de l'avis des experts, en tenant compte du contexte sanitaire et ses évolutions possibles. Ces conditions portent notamment sur le nombre de jour de présence à l'école, les normes à respecter en termes de port du masque ou d'autres équipements de sécurité au sein des établissements, l'utilisation des infrastructures, la présence de tiers et les activités extra-muros. Si des mesures particulières sont prises au plan local, une procédure est fixée par les ministres de l'Education et de l'Enseignement supérieur et de promotion sociale. Les écoles ou des tiers peuvent également prendre des initiatives en dehors des heures de cours pour lutter contre les difficultés d'apprentissage ou l'abandon scolaire selon les protocoles établis par les ministres compétents des Communautés. »

« Art. 24. Sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, les infractions aux mesures du présent arrêté, à l'exception :

1° des infractions visées au paragraphe 2;

2° des infractions aux mesures concernant les obligations des autorités locales compétentes;

3° des infractions aux mesures qui ne constituent qu'une recommandation.

§ 2. Les infractions aux mesures du présent arrêté sur les lieux de travail se rapportant à la relation entre l'employeur visé à l'article 16, 3°, du Code pénal social d'une part, et le travailleur visé à l'article 16, 2°, du Code pénal social d'autre part, sont punies conformément à l'article 6, § 2, de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique. »

Le 4 décembre est adopté un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19. Cet arrêté royal, publié au *Moniteur belge* le même jour, constitue le second acte attaqué. Il modifie plusieurs dispositions du premier arrêté attaqué.

Ainsi, l'article 6 énonce que dans l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, les mots « 10 ans » sont remplacés par les mots « 6 ans ».

Par ailleurs, l'article 9 dispose que dans l'article 22, § 1^{er}, les modifications suivantes sont apportées :

- « 1° dans l'alinéa 1^{er} et 2, les mots "10 ans" sont chaque fois remplacés par les mots "6 ans";
- 2° dans l'alinéa 2, le 13° est remplacé par ce qui suit : "13° les réunions privées et les activités dans un contexte organisé visées à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et 2 avec plus de 50 personnes en intérieur ou avec plus de 100 personnes en extérieur" ».

IV. Quant à l'urgence

IV.1. Thèse de la requérante

La requérante expose comme suit l'urgence qui, selon elle, justifierait la suspension de l'exécution des arrêtés attaqués :

- « Qu'après l'exposé des moyens d'annulation, la Requêteur Vous soumet par même requête une demande de suspension des dispositions visées des actes attaqués, en raison de ce que les moyens d'annulation développés ci-avant et repris en appui et dans le cadre de cette demande en suspension demeurent sérieux, et que la poursuite de l'exécution des mesures prévues par les deux actes attaqués, notamment en leurs dispositions des articles 14, 22 et 24 (premier acte attaqué) et celles des articles 6, 8 et 9 (deuxième acte attaqué) engendre en ce moment un risque de préjudice grave et difficilement réparable au détriment des droits fondamentaux de ses filles, l'une étant âgée de 13 ans, et la deuxième de 9 ans;

Que la Requêteur a des inquiétudes sérieuses, au regard des conséquences néfastes ci-avant évoquées sur la santé physique, psychique, de même que sur le plan du développement social de ses deux filles, tant que les mesures de police ici visées seront maintenues en vigueur;

Qu'en effet, en ayant imposé aux enfants à partir de l'âge de 6 ans l'obligation de se couvrir la bouche et le nez avec un masque, le deuxième acte attaqué porte gravement atteinte, comme il vient d'être exposé ci-avant, au droit à la santé tant physique, physiologique que mentale des enfants, car l'application d'une telle mesure est susceptible d'engendrer des conséquences néfastes dans le domaine de l'apprentissage et de la construction de la personnalité des enfants, se trouvant dans la situation de la fille âgée de 9 ans, enfant dont la Requêteur est mère;

Que de même, en ayant visé les jeunes adolescents à partir de 12 ans de se couvrir la bouche et le nez, le premier acte attaqué porte gravement atteinte au processus de développement social de cette tranche de jeunes adolescents, engendrant le risque de perturber le développement de leurs identités propres, le risque de compromettre la construction des amitiés durables, le risque de ralentir leur développement vers des études académiques, et le risque de freiner le développement de leurs relations amoureuses ... Cela risque d'affecter surtout la santé mentale de ces jeunes adolescents en raison du manque de relations, de motivation, d'activités et l'incertitude sur leur avenir;

Que la Requêteur craint que ce dispositif attentatoire aux droits fondamentaux des enfants, ne porte préjudice à sa fille âgée de 13 ans en ce moment, et ce, de façon durable;

Que le rapport du Conseil Supérieur de la Santé cité ci-avant illustre à travers les études réalisées par le BMHDR ("*Belgian mental health data repository*") l'impact

de la gestion de la pandémie sur la santé mentale, et à quel point les jeunes sont plus à risque de développer des problèmes de santé mentale;

Que les témoignages des thérapeutes du langage et de la communication non favorables au port du masque chez les enfants à partir de 6 ans, invoquent que le masque “impacte de manière non négligeable les apprentissages du langage, de la lecture, la construction des émotions, les comportements des enfants mais aussi la vue ou encore le développement des fonctions oro-myo-faciales”;

Que s’agissant, en l’occurrence, de violation de droits fondamentaux, tel que le droit à la vie et à la santé de ses deux filles en bas âge ayant absolument besoin d’être protégées, pour pouvoir se construire, il paraît raisonnable de craindre que le préjudice qui pourrait résulter des mesures de police ici querellées demeure grave, et difficilement réparable;

Que la partie adverse ne subirait pas un préjudice proportionnellement équivalent en cas de suspension de l’acte attaqué ».

IV.2. Appréciation du Conseil d’État

Au regard de l’article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, la suspension de l’exécution d’une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l’affaire en annulation. L’urgence ne peut cependant 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 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). À cet égard, seuls les éléments emportant des conséquences d’une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d’être pris en compte.

L’urgence s’apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante dans la demande de suspension. Il résulte en effet de l’article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l’arrêté royal du 5 décembre 1991 précité, qui requiert que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l’urgence de la suspension », que celui-ci supporte la charge de la preuve de la gravité de l’inconvénient qu’il allègue.

La requérante expose ce qu’elle estime être un préjudice résultant de l’exécution des actes attaqués. Elle se prévaut d’une atteinte aux droits fondamentaux à la vie et à la santé de ses deux filles en bas âge, lesquelles ont « absolument besoin d’être protégées, pour pouvoir se construire », de sorte qu’ « il paraît raisonnable de craindre que le préjudice qui pourrait résulter des mesures de police [...] demeure

grave et difficilement réparable ».

Toute atteinte à un droit fondamental ne constitue toutefois pas nécessairement en soi un inconvénient d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse le laisser se produire en attendant l'issue de la procédure en annulation. En l'espèce, la requérante est en défaut d'établir une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. La circonstance, alléguée par la requérante, qu'en cas de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué, la partie adverse « ne subirait pas un préjudice proportionnellement équivalent » est sans incidence sur la gravité de l'inconvénient subi par la requérante et, partant, sur l'urgence.

La condition relative à l'urgence n'est donc pas remplie, sans qu'il soit besoin d'examiner si la requérante pouvait se prévaloir du préjudice subi par ses deux filles. Il n'y a pas lieu non plus d'avoir égard aux conséquences de l'entrée en vigueur de la loi du 11 mars 2022 abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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 doit dès lors être rejetée sans qu'il y ait lieu de se prononcer, à ce stade de la procédure, sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

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 24 mai 2022 par :

Imre Kovalovszky,
Nathalie Roba,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky