

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.430 du 20 février 2025

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
Mes Pauline DELGRANGE,
Loïca LAMBERT et
Thomas MITEVOY, avocats,
chaussée de Haecht, 55
1210 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED,
et Sébastiaan DE MEUE, avocats,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif
DIOGÈNES,**
2. **l'association sans but lucratif
JEUNES AMBITION MAROLLES (JAM),**
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 parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation 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, 17 avril, 30 avril, 8 mai, 15 mai et 20 mai 2020 le modifiant et, d'autre part, la suspension de l'exécution de ces actes.

II. Procédure

Par un arrêt n° 249.400 du 31 décembre 2020, le Conseil d'État a accueilli la requête en intervention introduite par les associations sans but lucratif Diogènes, Jeunes Ambition Marolles (JAM) et Samenlevingsopbouw Brussel, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens(ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.249.400). L'arrêt a été notifié aux parties.

Par un arrêt n° 252.194 du 23 novembre 2021, le Conseil d'État a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.194). L'arrêt a été notifié aux parties.

Par un arrêt n° 259.395 du 4 avril 2024, le Conseil d'État a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'examen du recours et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.395). L'arrêt a été notifié aux parties.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Dans son dernier mémoire après rapport complémentaire, la partie adverse sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire et fait valoir leurs observations écrites sur la demande de maintien des effets.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a rédigé un avis écrit sur la demande de maintien des effets.

Par une ordonnance du 3 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 février 2025. L'avis écrit sur la demande de maintien des effets était joint à cette ordonnance.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Thomas Mitevov et Loïca Lambert, avocats, comparaisant pour les parties requérantes et les parties intervenantes, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 259.395, précité, auquel il y a lieu de se référer (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.395).

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 160, alinéa 2, de la Constitution et 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973.

Les requérantes font valoir que les actes attaqués n'ont pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État sans que l'urgence ait été suffisamment motivée.

Elles soutiennent que le premier acte attaqué reprend l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 dans son intégralité, et n'en modifie pas la moindre phrase.

Selon elles, entre le 18 et le 23 mars 2020, il y a cinq jours qui auraient permis à la section de législation du Conseil d'État de donner un avis conformément à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elles ajoutent que tant l'arrêté ministériel du 18 mars 2020, précité, que le premier acte attaqué se basent sur les concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil national de sécurité réuni le 17 mars 2020. Elles soutiennent qu'entre cette réunion du Conseil national de sécurité et le 23 mars 2020, il était tout à fait possible de demander l'avis de la section de législation. Elles sont d'avis qu'il n'y avait aucune urgence à adopter le premier acte attaqué puisqu'il est identique à l'arrêté ministériel du 18 mars 2020, précité, et que ce dernier était en vigueur jusqu'au 5 avril 2020. Elles en déduisent que reporter la publication du premier acte attaqué de quelques jours n'aurait eu aucune conséquence préjudiciable.

Elles ajoutent qu'au vu de la chronologie, rien ne justifie concrètement l'urgence invoquée par le ministre de l'Intérieur et qu'en outre, le premier acte attaqué ne motive pas en quoi il devait être adopté de manière urgente.

Elles concluent qu'en se fondant sur la crise sanitaire pour motiver *in abstracto* une urgence générale qui exempterait tout arrêté ministériel d'un avis de la section de législation du Conseil d'État alors même que les mesures adoptées sont drastiques et que l'analyse concrète du timing ne démontre pas l'impossibilité de demander l'avis susvisé, le ministre de l'Intérieur a manifestement méconnu la notion d'urgence telle que reprise à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

S'agissant du deuxième acte attaqué, elles sont d'avis que les mesures qu'il contient correspondent à celles prises par le Conseil national de sécurité du 27 mars 2020 et que, par conséquent, le ministre de l'Intérieur avait la possibilité de demander l'avis de la section de législation avant le 3 avril 2020.

En ce qui concerne le troisième acte attaqué, elles constatent qu'il assouplit légèrement le confinement. Elles estiment que sa motivation pour ne pas consulter la section de législation ne justifie pas spécifiquement et concrètement l'urgence de mesures telles que la réouverture de magasins de bricolage et jardinerie.

Quant au quatrième acte attaqué, elles constatent qu'il fait suite et reprend les décisions du Conseil national de sécurité du 24 avril 2020. Selon elles,

rien dans la motivation ne justifie qu'entre le 24 et le 30 avril 2020 il n'était pas possible de consulter la section de législation du Conseil d'État.

S'agissant du cinquième acte attaqué, elles relèvent qu'il a pour principal objectif de permettre à deux ménages de se voir en vue de la fête des mères mais réintroduit cependant « des mesures liberticides identiques à celles qui existaient dans l'arrêté ministériel précédent » sans motiver l'urgence à le faire.

En ce qui concerne le sixième acte attaqué, elles font valoir que les mesures qu'il contient étaient déjà annoncées depuis le 24 avril 2020. Elles sont d'avis que « si le [m]inistre voulait attendre les dernières statistiques concernant l'épidémie avant de rendre ces mesures de déconfinement définitives, rien ne l'empêchait de déjà demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État, et d'adapter la date d'entrée en vigueur en fonction de l'évolution de l'épidémie ».

Quant au septième acte attaqué, elles considèrent que la motivation de l'urgence ne permet pas de comprendre en quoi il était urgent d'offrir la possibilité de se rendre dans sa résidence secondaire.

En guise de remarque générale, les requérantes affirment que dans chacun des cas, le ministre aurait eu la possibilité d'envoyer à la section de législation un texte provisoire dont les détails pouvaient ensuite être modifiés au vu de la situation exacte de la propagation de la Covid-19.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que tous les actes attaqués ont été adoptés dans le cadre de la « phase fédérale de gestion de crise » fondée sur l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale de crise concernant la coordination de la crise du coronavirus Covid-19 et ont vocation à répondre à une situation de crise de niveau international sans précédent.

Elle soutient qu'en ce qui concerne les trois premiers actes attaqués, la rapidité avec laquelle la situation évoluait justifiait d'aller le plus vite possible, de simplifier au maximum le processus décisionnel et, partant, de faire application de la possibilité prévue par l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État de se dispenser de l'avis de sa section de législation. En ce qui concerne les quatre autres actes attaqués, elle explique que l'urgence était de mettre en application la stratégie de sortie de confinement, notamment basée sur le rapport du Groupe d'experts chargé de l'*exit strategy* (GEES) du 24 avril 2020 et de permettre aux

citoyens de reprendre, dans les meilleurs délais, une vie normale. Elle fait valoir que la garantie de l'efficacité et du respect des mesures de confinement nécessitait qu'elles soient rapidement suivies de mesures de déconfinement. Elle ajoute qu'il était indispensable que ces décisions soient basées sur les résultats épidémiologiques les plus récents afin de valider l'opportunité de prendre les mesures qu'elles contiennent. Enfin, elle rappelle que les préambules de tous les actes attaqués visent le principe de précaution consacré par l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, qui implique que, lorsqu'un risque grave présente une forte probabilité de se réaliser, il revient aux autorités d'adopter des mesures urgentes et provisoires.

Elle expose que l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 a été adopté et publié le jour même à la suite du Conseil national de sécurité de la veille et comportait une annexe consistant en une liste des commerces, entreprises et services privés et publics qui sont nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population. Elle explique qu'après quelques jours, il s'est avéré indispensable et urgent d'adapter cette liste, ainsi que l'indique le préambule, que le projet du premier acte attaqué a été transmis à l'Inspecteur des finances qui a donné son avis le 21 mars 2020 et que l'avis du Conseil des ministres a été donné le 22 mars 2020 pour qu'il puisse être adopté et publié dès le lendemain, 23 mars 2020. Elle soutient que cette chronologie démontre l'urgence, qu'il était indispensable de procéder au plus vite à ces modifications, qu'il ne pouvait être question d'en retarder l'entrée en vigueur à moins d'aller au-devant de nombreuses difficultés.

S'agissant de l'arrêté ministériel du 3 avril 2020, elle relève qu'il fait suite au Conseil national de sécurité tenu le vendredi 27 mars 2020 et qu'il a été publié le 3 avril 2020, soit cinq jours ouvrables plus tard. Elle constate qu'ainsi que le préambule le mentionne, le projet a été transmis à l'Inspecteur des finances qui a donné son avis le samedi 27 mars 2020 et que l'avis du Conseil des ministres a été donné le 3 avril 2020 pour que l'acte puisse être adopté et publié le jour-même. Selon elle, il aurait été impossible, en transmettant le projet à la section de législation du Conseil d'État le lundi 29 mars, de publier cet arrêté le 3 avril 2020.

En ce qui concerne l'arrêté ministériel du 17 avril 2020, elle rappelle qu'il fait suite à la réunion du Conseil national de sécurité du 15 avril 2020 à l'occasion de laquelle il a été décidé de prolonger les mesures de confinement tout en introduisant des mesures d'assouplissement afin de rendre la prolongation des mesures plus soutenables. Elle affirme que l'urgence de ces mesures se justifie par le fait qu'il existait un risque que les mesures plus strictes appliquées antérieurement ne soient plus respectées. Elle relève que l'arrêté a été publié deux jours après le

Conseil national de sécurité et le même jour que l'obtention de l'avis de l'Inspecteur des finances et du Conseil des ministres.

S'agissant de l'arrêté ministériel du 30 avril 2020, elle relève qu'il fait suite au Conseil national de sécurité du vendredi 24 avril 2020 durant lequel les grandes lignes du processus de déconfinement ont été décidées. Elle constate qu'à nouveau, cet arrêté a été soumis à l'avis de l'Inspecteur des finances et au Conseil des ministres, pour enfin être adopté par le ministre, envoyé au *Moniteur belge* et publié, tout cela en quatre jours ouvrables.

En ce qui concerne l'arrêté ministériel du 8 mai 2020, elle relève qu'il fait suite au Conseil national de sécurité du 6 mai 2020, informé des derniers résultats sur l'état de la situation en Belgique et qu'à cette occasion, il a été décidé de rouvrir l'ensemble des commerces, à l'exception des instituts de beauté, des salons de coiffures, etc. et dans des conditions précises. Elle est d'avis que s'il était urgent que ces commerces recommencent leurs activités, tant pour les exploitants que pour les consommateurs, il était indispensable d'accompagner cet assouplissement de mesures garantissant la bonne suite de la sortie de confinement. Elle rappelle qu'une autre disposition a été intégrée pour permettre aux ménages d'accueillir jusqu'à quatre personnes, toujours les mêmes et ce, dans le but de permettre aux familles et aux amis de se rencontrer. S'agissant de la chronologie, elle indique que le lendemain du Conseil national de sécurité, l'Inspecteur des finances a donné son avis et que le Conseil des ministres a fait de même, le 8 mai 2020, pour que l'arrêté soit rédigé et adopté, envoyé au *Moniteur belge* et publié le même jour.

S'agissant de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020, elle rappelle qu'il fait suite au Conseil national de sécurité du 13 mai 2020, lequel a décidé notamment que, compte tenu des dernières informations sur l'état de la situation liée à la Covid-19 en Belgique, les salons de beauté, de manucure, de coiffure, etc. étaient autorisés à rouvrir à certaines conditions. En ce qui concerne la chronologie, elle indique que l'Inspecteur des finances ainsi que le Conseil des ministres ont donné leurs avis respectifs le 15 mai 2020, soit deux jours après le Conseil national de sécurité et que l'arrêté en cause a été rédigé, adopté et envoyé au *Moniteur belge* en vue de sa publication le jour même.

En ce qui concerne l'arrêté ministériel du 20 mai 2020, elle indique qu'il prévoit d'autres mesures d'assouplissement du confinement afin de permettre aux personnes qui sont propriétaires ou locataires de longue durée de résidence secondaire de pouvoir s'y rendre, à certaines conditions. Elle relève que cette

décision est intervenue à la suite des réunions du Conseil national de sécurité et du Conseil des ministres du même jour.

Elle fait encore valoir que dans un arrêt d'assemblée générale n° 248.819 du 30 octobre 2020, le Conseil d'État a jugé non sérieux un moyen semblable contre l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 ainsi que dans des arrêts n^{os} 248.918 du 13 novembre 2020 contre l'arrêté ministériel du 1^{er} novembre 2020, 249.723 du 4 février 2021 contre l'arrêté ministériel du 12 janvier 2021 et dans l'arrêt n° 249.904 du 24 février 2021 contre l'arrêté ministériel du 6 février 2021. Elle affirme qu'aucun des arrêtés n'a été adopté dans un délai supérieur à cinq jours ouvrables et qu'il n'était pas possible de les soumettre à la consultation de la section de législation du Conseil d'État sans compromettre leur efficacité par rapport à l'évolution rapide de la pandémie en Belgique.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Les requérantes répliquent, s'agissant de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, que la partie adverse ne démontre pas en quoi le fait d'attendre quelques jours supplémentaires pour ouvrir les établissements visés afin de permettre au Conseil d'État de rendre un avis aurait rendu impossible la gestion de la crise, notamment en précisant que le ministre de l'Intérieur attendait encore l'avis de l'Inspecteur des finances et du Conseil des ministres afin de gagner du temps.

S'agissant de l'arrêté ministériel du 3 avril 2020, elles affirment que la section de législation du Conseil d'État saisie le 29 mars 2020 aurait pu donner un avis pour le 3 avril ce qui aurait, dans le pire des cas, reporté d'un jour la publication de l'arrêté ministériel. Elle fait grief à la partie adverse de ne pas démontrer en quoi la modification des mesures ne pouvait attendre un jour supplémentaire.

En ce qui concerne l'arrêté ministériel du 17 avril 2020, elles indiquent ne pas percevoir l'urgence de rouvrir des magasins de bricolage et de jardinage qui empêchait d'attendre trois jours supplémentaires.

Quant aux autres arrêtés, elles font grief à la partie adverse de ne pas préciser quelle était l'urgence qui rendait impossible d'attendre un ou plusieurs jours supplémentaires pour les quelques assouplissements prévus.

Elles font ensuite valoir que les arrêts cités par la partie adverse ont été rendus en référé.

Elles ajoutent que plusieurs arrêtés ministériels adoptés dans le cadre de la crise du Covid-19 ont depuis lors été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et ce malgré l'urgence motivée d'une manière similaire aux autres arrêtés ministériels adoptés dans le cadre de la crise du Covid-19, tel l'arrêté ministériel du 24 avril 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19.

IV.1.4. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les requérantes soutiennent que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle invoque que l'urgence n'avait pas changé de nature entre le 18 et le 23 mars 2020. Selon elles, si la situation sanitaire n'avait pas changé, l'urgence à adopter un arrêté ministériel était, elle, de nature différente de par l'existence même de l'arrêté du 18 mars 2020, de sorte qu'une reproduction identique du préambule sur l'urgence ne pouvait dès lors suffire.

Elles estiment que la partie adverse tire des conclusions erronées et trompeuses de l'arrêt n° 249.904 du 24 février 2021.

Elles considèrent que lorsque la partie adverse écrit dans son dernier mémoire que « l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 tend donc à mieux calibrer les mesures rendues applicables au moyen de l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 et à les rendre plus proportionnées », il s'agit d'une motivation *a posteriori*, ce qui ne peut rétablir la légalité de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et qu'elle est, de plus, insuffisante pour justifier de l'urgence.

Elles sont d'avis qu'il est « par ailleurs évident que ce n'est pas parce que la partie adverse a agi avec célérité pour adopter l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 que son adoption était pour autant urgente ou que la mention de ces dates suffisait à motiver l'urgence dans le préambule de l'arrêté ministériel ».

Concernant le fait que la modification de l'annexe concerne les secteurs et services dont l'activité devait impérativement être maintenue afin de protéger les « besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population », elles remarquent que la partie adverse ne mentionnait pas ce point dans le préambule de l'acte attaqué. Elles estiment qu'il s'agit à nouveau d'une motivation *a posteriori*, ce qui ne peut rétablir la légalité de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020. Elles reprochent à la partie adverse de n'apporter toujours aucune justification concernant l'urgence d'apporter les modifications en question, alors que celles-ci ne sont que marginales.

Elles ne voient pas en quoi retarder de quelques jours la réouverture des quelques secteurs ajoutés aurait été problématique.

Elles critiquent à nouveau la référence faite par la partie adverse dans son mémoire en réponse à plusieurs arrêts du Conseil d'État. Elles affirment que la motivation de l'urgence dans l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 ne correspond pas aux exigences relevées dans ces arrêts.

IV.2. Appréciation

Selon l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la partie adverse soumet tout avant-projet d'arrêtés réglementaires à l'avis motivé de la section de législation « hors les cas d'urgence spécialement motivés ».

S'il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à l'autorité dans l'appréciation de l'urgence, il lui revient de vérifier si celle-ci est motivée à suffisance de droit, c'est-à-dire par l'invocation de circonstances particulières de nature à justifier qu'il n'aurait pu être procédé à la consultation de la section de législation du Conseil d'État, fût-ce dans un délai réduit de cinq jours, sans compromettre la mise en œuvre des règles édictées par ledit arrêté et la réalisation du but poursuivi par l'autorité. L'urgence spécialement motivée doit ressortir du préambule de cet arrêté et consister dans l'indication des circonstances précises et pertinentes, corroborées par les pièces du dossier administratif et les explications éventuellement fournies par la partie adverse tenant à la procédure d'élaboration de l'acte, de nature à faire comprendre qu'une adoption de l'arrêté réglementaire après consultation de la section de législation du Conseil d'État, fût-ce dans le délai restreint de cinq jours, aurait compromis la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci.

En l'espèce, le préambule du premier arrêté attaqué indique ce qui suit :

« [...] Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ;
Vu l'urgence, qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ramené à cinq jours, en raison notamment de l'évolution très rapide de la situation en Belgique et dans les États proches, du franchissement du seuil d'une pandémie, décrété par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), du temps d'incubation du coronavirus Covid-19 et de l'augmentation de la taille et du nombre des chaînes de transmission secondaires ;
par conséquent, il est indispensable de prendre les mesures nécessaires sans délai ;
Considérant les concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil national de sécurité qui s'est réuni les 10, 12 et 17 mars 2020 ;

Considérant l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne qui consacre le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale et de la préparation active à la potentialité de ces crises ; que ce principe implique que lorsqu'un risque grave présente une forte probabilité de se réaliser, il revient aux autorités publiques d'adopter des mesures urgentes et provisoires ;
 Considérant la déclaration de l'OMS sur les caractéristiques du coronavirus Covid-19, en particulier sur sa forte contagiosité et son risque de mortalité ;
 Considérant la qualification par l'OMS du coronavirus Covid-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 ;
 Considérant que, en date du 16 mars 2020, l'OMS a relevé à son degré maximum le niveau de la menace liée au Covid-19 qui déstabilise l'économie mondiale et se propage rapidement à travers le monde ;
 Considérant la propagation du coronavirus Covid-19 sur le territoire européen, et en Belgique, et l'évolution exponentielle du nombre de contaminations ; que les mesures prises jusqu'à présent n'ont pas suffi à endiguer cette évolution exponentielle ; que le taux d'engorgement des hôpitaux, en particulier des services de soins intensifs, devient critique ;
 Considérant l'urgence et le risque sanitaire que présente le coronavirus Covid-19 pour la population belge ;
 Considérant que le coronavirus Covid-19 est une maladie infectieuse qui touche généralement les poumons et les voies respiratoires ;
 Considérant que le coronavirus Covid-19 semble se transmettre d'un individu à un autre, par voie aérienne ; que la transmission de la maladie semble s'opérer par tous les modes possibles d'émission par la bouche et le nez ;
 Considérant les avis de CELEVAL ;
 Considérant que, compte tenu de ce qui précède, les rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent un danger particulier pour la santé publique ;
 Considérant qu'il est nécessaire, afin de ralentir et limiter la propagation du virus, d'ordonner immédiatement les mesures indispensables sur le plan de la santé publique ;
 Considérant, par conséquent, qu'une mesure de police imposant l'interdiction de tout rassemblement est indispensable et proportionnée ;
 Considérant que l'interdiction précitée est de nature, d'une part, à diminuer le nombre de contaminations aiguës et partant de permettre aux services de soins intensifs d'accueillir les patients gravement atteints dans les meilleures conditions possibles et, d'autre part, de donner aux chercheurs plus de temps pour trouver des traitements efficaces et mettre au point des vaccins ;
 Considérant que le danger s'est étendu à l'ensemble du territoire national ; qu'il est dans l'intérêt général qu'il existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximaliser leur efficacité ;
 Considérant le nombre de cas d'infection détectés et de décès survenus en Belgique depuis le 13 mars 2020 ;
 Considérant la nécessité urgente ».

Il y a lieu de remettre cet arrêté ministériel dans le contexte dans lequel il a été pris, soit au moment où l'urgence sanitaire engendrée par la pandémie de la Covid-19 a nécessité un confinement quasi-total de la société belge par l'arrêté ministériel du 18 mars 2020, lequel n'est pas attaqué par les parties requérantes.

Ainsi qu'en conviennent les parties, le premier arrêté attaqué ne diffère de celui du 18 mars que par le contenu de son annexe. Ainsi que l'indique la partie adverse, il est apparu indispensable et urgent, peu après l'adoption de l'arrêté du

18 mars, d'adapter la liste des institutions, services et entreprises qui sont nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population et qui ne sont pas soumis à l'obligation de fermeture de l'article 2 de l'arrêté.

Les parties requérantes ne remettent pas en question cette adaptation mais estiment que l'urgence à l'adopter sans consulter la section de législation du Conseil d'État, quitte à reculer son adoption de quelques jours, n'est pas suffisamment justifiée. Ce faisant, elles ne démontrent pas concrètement en quoi la motivation de l'urgence ne serait pas exacte ou manquerait de pertinence. Au regard du contexte sanitaire qui est longuement rappelé dans le préambule, la motivation de l'urgence à prendre les mesures envisagées apparaît suffisamment précise. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort du préambule, l'avis de l'Inspecteur des finances a été donné le samedi 21 mars 2020, l'avis du Conseil des ministres le dimanche 22 mars 2020 et l'arrêté a été adopté et publié le lundi 23 mars. Une telle chronologie ne permettait pas la consultation, même dans un délai ramené à cinq jours ouvrables, de la section de législation du Conseil d'État.

En ce qui concerne l'arrêté ministériel du 3 avril 2020, il a été adopté cinq jours ouvrables après le Conseil national de sécurité du vendredi 27 mars 2020 qui a décidé de nouvelles adaptations des mesures de confinement au vu de l'évolution de la situation sanitaire et notamment de l'évolution du nombre d'infections, des hospitalisations, du taux de positivité et du taux de reproduction, afin de continuer à limiter la propagation du virus tout en permettant à certains événements d'avoir lieu (comme par exemple les cérémonies funéraires en présence de quinze personnes ou les mariages en présence des conjoints et de leurs témoins). À nouveau, les parties requérantes ne contestent pas les mesures qui sont prises mais estiment qu'il était possible de demander l'avis de la section de législation dans un délai de cinq jours. Or, au vu du calendrier, une demande d'avis à la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables n'aurait pu aboutir à un avis que le 3 avril 2020, date de l'adoption du deuxième acte attaqué. Par ailleurs, dans le contexte d'urgence sanitaire dans lequel il a été pris, il n'est pas déraisonnable de considérer qu'il était indispensable et urgent d'implémenter rapidement les décisions prises en concertation au sein du Conseil national de sécurité en adaptant les mesures restrictives de liberté prises antérieurement.

Il en est de même, s'agissant de l'arrêté ministériel du 17 avril 2020 qui fait suite à la réunion du Conseil national de sécurité du 15 avril 2020, à l'issue duquel il a été décidé de prolonger les mesures de confinement tout en permettant la réouverture des magasins de bricolage et les jardineries, ainsi que la visite d'un

proche aux résidents de structures d'hébergement. Il n'appartient pas au Conseil d'État de juger de l'opportunité de rouvrir rapidement ces magasins de bricolage et les jardinerie. Le risque que les mesures plus strictes appliquées antérieurement ne soient plus respectées justifie raisonnablement l'urgence à décider d'une certaine adaptation des restrictions antérieures sans qu'il soit indispensable de le mentionner en toutes lettres dans l'arrêté attaqué, compte tenu du contexte d'urgence sanitaire de l'époque.

Il résulte de ce qui précède que, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les trois arrêtés précités ont été adoptés, la partie adverse a pu, sans excéder son pouvoir d'appréciation, considérer valablement que la prolongation et l'adaptation des mesures restrictives de liberté devaient être adoptées avec une diligence telle qu'il n'était pas possible de demander l'avis de la section de législation, même dans un délai de cinq jours ouvrables, que les parties requérantes ne démontrent pas l'inexactitude des motifs invoqués et que la motivation de l'urgence n'est pas stéréotypée.

S'agissant des arrêtés ministériels du 30 avril, du 8 mai, du 15 mai et du 20 mai 2020, ils opèrent un « déconfinement » progressif décidé au cours des réunions du Conseil national de sécurité des vendredi 24 avril, mercredi 6 mai, mercredi 13 mai et vendredi 15 mai 2020. Compte tenu de ces chronologies, les parties requérantes ne démontrent pas qu'il était possible de demander la consultation dans un délai de cinq jours ouvrables à la section de législation, la nécessité de l'urgence à mettre en œuvre les mesures de déconfinement progressives afin de soulager aussi vite que possible, au regard de l'évolution de la situation sanitaire, la population et la ramener à une normalité relative apparaissant suffisamment évidente pour ne pas nécessiter une motivation spécifique dans les arrêtés visés.

Par ailleurs, il ressort notamment du préambule de l'arrêté ministériel du 30 avril 2020 attaqué, ce qui suit :

« [...] Considérant que le danger s'est étendu à l'ensemble du territoire national ; qu'il est dans l'intérêt général qu'il existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximaliser leur efficacité ; Considérant que, compte tenu de ce qui précède, les rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent un danger particulier pour la santé publique ; Considérant, par conséquent, qu'une mesure de police imposant l'interdiction de tout rassemblement est indispensable et proportionnée ; Considérant que l'interdiction précitée est de nature, d'une part, à diminuer le nombre de contaminations aiguës et partant de permettre aux services de soins intensifs d'accueillir les patients gravement atteints dans les meilleures conditions

possibles et, d'autre part, de donner aux chercheurs plus de temps pour trouver des traitements efficaces et mettre au point des vaccins ;
 Considérant qu'il est nécessaire, afin de continuer à limiter la propagation du virus, que les mesures de restriction des déplacements et de distanciation sociale soient prolongées, tout en prévoyant quelques assouplissements supplémentaires afin de lever graduellement ces mesures ; que la situation sanitaire est évaluée régulièrement ; que cela signifie qu'un retour à des mesures plus strictes n'est jamais exclu ;
 Considérant le rapport du 22 avril 2020 du GEES (Groupe d'Experts en charge de l'*Exit Strategy*) qui contient une approche par phase pour le retrait progressif des mesures et qui se fonde principalement sur trois aspects essentiels, à savoir le port d'un masque, le *testing* et le traçage ; que le rapport vise à assurer un équilibre entre le maintien de la santé, qu'elle soit physique ou mentale, la réalisation de missions pédagogiques dans le domaine de l'enseignement et la relance de l'économie ; que le GEES est composé d'experts de domaines variés, notamment des médecins, des virologues et des économistes ;
 Considérant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, ainsi que les arrêtés d'exécution ;
 Considérant que le port d'un masque ou de toute autre alternative en tissu joue un rôle important dans la stratégie de retrait progressif des mesures ; que le port du masque est dès lors recommandé à la population pour toute situation où les règles de distanciation sociale ne peuvent être respectées afin d'éviter la poursuite de la propagation du virus ;
 Considérant que le nombre de personnes utilisant les transports publics augmentera prochainement et qu'il deviendra plus difficile de se tenir à 1,5 mètre l'un de l'autre ; qu'il est donc nécessaire de rendre obligatoire le port du masque dans les transports publics.
 Considérant qu'il est nécessaire de permettre aux commerces de détail spécialisés dans la vente de tissus et des articles de mercerie de rouvrir au public afin que la population puisse éventuellement fabriquer elle-même des masques ;
 Considérant l'urgence ».

De même, le préambule de l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 attaqué mentionne notamment ce qui suit :

- « Considérant que le danger s'est étendu à l'ensemble du territoire national ; qu'il est dans l'intérêt général qu'il existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximaliser leur efficacité ;
 Considérant que, compte tenu de ce qui précède, les rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent un danger particulier pour la santé publique ;
 Considérant, par conséquent, qu'une mesure de police imposant l'interdiction de tout rassemblement est indispensable et proportionnée ;
 Considérant que l'interdiction précitée est de nature, d'une part, à diminuer le nombre de contaminations aiguës et partant de permettre aux services de soins intensifs d'accueillir les patients gravement atteints dans les meilleures conditions possibles et, d'autre part, de donner aux chercheurs plus de temps pour trouver des traitements efficaces et mettre au point des vaccins ;
 Considérant qu'il est nécessaire, afin de continuer à limiter la propagation du virus, que les mesures de restriction des déplacements et de distanciation sociale soient prolongées, tout en prévoyant quelques assouplissements supplémentaires afin de lever graduellement ces mesures ; que l'évolution des hospitalisations est à la baisse par rapport aux semaines précédentes ; que la situation sanitaire est évaluée régulièrement ; que cela signifie qu'un retour à des mesures plus strictes n'est jamais exclu ;
 Considérant le rapport du 22 avril 2020 du GEES (Groupe d'Experts en charge de l'*Exit Strategy*) qui contient une approche par phase pour le retrait progressif des

mesures et qui se fonde principalement sur trois aspects essentiels, à savoir le port d'un masque, le *testing* et le traçage ; que le rapport vise à assurer un équilibre entre le maintien de la santé, qu'elle soit physique ou mentale, la réalisation de missions pédagogiques dans le domaine de l'enseignement et la relance de l'économie ; que le GEES est composé d'experts de domaines variés, notamment des médecins, des virologues et des économistes ;

Considérant les avis du GEES du 30 avril et du 6 mai 2020 ;

Considérant le Plan Phénix vers un redémarrage du commerce de Comeos ;

Considérant le "Guide relatif à l'ouverture des commerces en vue de lutter contre la propagation du Covid-19", mis à disposition sur le site web du Service public fédéral Economie ;

Considérant le "Guide générique en vue de lutter contre la propagation du Covid-19 au travail", mis à disposition sur le site web du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale ;

Considérant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, ainsi que les arrêtés d'exécution ;

Considérant que le port d'un masque ou de toute autre alternative en tissu joue un rôle important dans la stratégie de retrait progressif des mesures ; que le port du masque est dès lors fortement recommandé dans les entreprises offrant des biens ou des services aux consommateurs vu le nombre important de personnes qui vont les fréquenter à nouveau dès le 11 mai 2020 et ce, afin d'éviter la poursuite de la propagation du coronavirus Covid-19 ; que l'usage d'un masque seul ne suffit toutefois pas et qu'il doit toujours être accompagné par les autres mesures de prévention ; que la distanciation sociale reste la mesure de prévention principale et prioritaire ;

Considérant qu'il est recommandé de faire ses courses dans une ville ou commune située à proximité du domicile ou du lieu de travail ;

Considérant qu'il faut prendre des mesures pour la gestion de l'espace public dans et autour les zones commerciales, qui sont applicables à l'ensemble du territoire ;

Considérant l'urgence, ».

Le préambule de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020 attaqué mentionne également ce qui suit :

« [...] Considérant que le danger s'est étendu à l'ensemble du territoire national ; qu'il est dans l'intérêt général qu'il existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximiser leur efficacité ;

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, les rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent un danger particulier pour la santé publique ;

Considérant, par conséquent, qu'une mesure de police imposant l'interdiction de tout rassemblement est indispensable et proportionnée ;

Considérant que l'interdiction précitée est de nature, d'une part, à diminuer le nombre de contaminations aiguës et partant de permettre aux services de soins intensifs d'accueillir les patients gravement atteints dans les meilleures conditions possibles et, d'autre part, de donner aux chercheurs plus de temps pour trouver des traitements efficaces et mettre au point des vaccins ;

Considérant qu'il est nécessaire, afin de continuer à limiter la propagation du virus, que les mesures de restriction des déplacements et de distanciation sociale soient prolongées, tout en prévoyant quelques assouplissements supplémentaires afin de lever graduellement ces mesures ; que l'évolution des hospitalisations est à la baisse par rapport aux semaines précédentes ; que la situation sanitaire est évaluée régulièrement ; que cela signifie qu'un retour à des mesures plus strictes n'est jamais exclu ;

Considérant le rapport du 22 avril 2020 du GEES (Groupe d'Experts en charge de l'*Exit Strategy*) qui contient une approche par phase pour le retrait progressif des mesures et qui se fonde principalement sur trois aspects essentiels, à savoir le port d'un masque, le *testing* et le traçage ; que le rapport vise à assurer un équilibre entre le maintien de la santé, qu'elle soit physique ou mentale, la réalisation de missions pédagogiques dans le domaine de l'enseignement et la relance de l'économie ; que le GEES est composé d'experts de domaines variés, notamment des médecins, des virologues et des économistes ;

Considérant les avis du GEES ;

[...]

Considérant que le port d'un masque ou de toute autre alternative en tissu joue un rôle important dans la stratégie de retrait progressif des mesures ; que le port du masque ou de toute autre alternative en tissu est dès lors fortement recommandé dans les entreprises offrant des biens ou des services aux consommateurs vu le nombre important de personnes qui peuvent les fréquenter à nouveau depuis le 11 mai 2020 et ce, afin d'éviter la poursuite de la propagation du coronavirus Covid-19 ; que l'usage d'un masque seul ne suffit toutefois pas et qu'il doit toujours être accompagné par les autres mesures de prévention ; que la distanciation sociale reste la mesure de prévention principale et prioritaire ;

Considérant le risque de contact indirect avec une personne infectée, via les gouttelettes et les aérosols qu'elle peut émettre sur les aliments et les produits ; que ce risque est plus grand sur les marchés étant donné que les étals sont situés juste devant le marchand et placés entre lui et ses clients ; que le port du masque ou de toute autre alternative en tissu doit dès lors être rendu obligatoire pour les commerçants et leur personnel travaillant sur les marchés, et est fortement recommandé pour les clients ;

Considérant que la distanciation sociale ne peut par nature être appliquée aux métiers de contact ; que le port du masque ou de toute autre alternative en tissu doit dès lors également être rendu obligatoire tant pour le prestataire de service que pour le client ;

Considérant qu'il est recommandé de faire ses courses dans une ville ou commune située à proximité du domicile ou du lieu de travail ;

Considérant qu'il faut prendre des mesures pour la gestion de l'espace public dans les zones commerciales et leurs alentours et dans les marchés autorisés, qui sont applicables à l'ensemble du territoire ;

Considérant que des modalités supplémentaires spécifiques doivent être imposées pour les métiers de contact qui reprennent désormais leurs activités ;

Considérant que les métiers de contact ne doivent en principe être autorisés à accueillir, comme toute autre entreprise offrant des biens ou des services aux consommateurs, qu'un client par 10 mètres carré ;

Considérant que les coiffeurs organisent habituellement la prestation de leurs services en différentes étapes durant lesquelles les clients disposent chacun d'une place individuelle ; qu'une certaine flexibilité peut dès lors être accordée aux coiffeurs en ce qui concerne le nombre de clients autorisé en fonction de la surface du salon ;

Considérant l'urgence, ».

Enfin, le préambule de l'arrêté ministériel du 20 mai 2020 attaqué précise ce qui suit :

« [...]

Considérant qu'il est nécessaire, afin de continuer à limiter la propagation du virus, que les mesures de restriction des déplacements et de distanciation sociale soient prolongées, tout en prévoyant quelques assouplissements supplémentaires afin de lever graduellement ces mesures ; que l'évolution des hospitalisations est à la baisse par rapport aux semaines précédentes ; que la situation sanitaire est

évaluée régulièrement ; que cela signifie qu'un retour à des mesures plus strictes n'est jamais exclu ;
Considérant le rapport du 22 avril 2020 du GEES (Groupe d'Experts en charge de l'*Exit Strategy*) qui contient une approche par phase pour le retrait progressif des mesures et qui se fonde principalement sur trois aspects essentiels, à savoir le port d'un masque, le *testing* et le traçage ; que le rapport vise à assurer un équilibre entre le maintien de la santé, qu'elle soit physique ou mentale, la réalisation de missions pédagogiques dans le domaine de l'enseignement et la relance de l'économie ; que le GEES est composé d'experts de domaines variés, notamment des médecins, des virologues et des économistes ;
Considérant les avis du GEES ;
Considérant le Plan Phénix vers un redémarrage du commerce de Comeos ;
Considérant le "Guide relatif à l'ouverture des commerces en vue de lutter contre la propagation du Covid-19", mis à disposition sur le site web du Service public fédéral Économie ;
Considérant le "Guide générique en vue de lutter contre la propagation du Covid-19 au travail", mis à disposition sur le site web du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale ;
Considérant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, ainsi que les arrêtés d'exécution ;
Considérant la concertation du 18 mai 2020 en Comité de concertation ;
Considérant que l'évolution des chiffres relatifs aux nouvelles contaminations permet désormais, d'un point de vue de l'application, d'autoriser le séjour dans une résidence secondaire et les déplacements pour s'y rendre et en revenir ;
Considérant que, sans préjudice de la responsabilité individuelle de toute personne de respecter la distanciation sociale, les autorités compétentes doivent empêcher tout afflux dans les lieux touristiques ou autres ;
Considérant que d'un point de vue de l'application, il ne peut pas encore être autorisé de déplacer des résidences mobiles, comme des caravanes, mais uniquement de faire usage de celles qui sont déjà installées sur un emplacement fixe ;
Considérant l'urgence, ».

Ces différents préambules permettent de constater que la motivation de l'urgence qu'ils contiennent n'est pas stéréotypée et que ces arrêtés consacrent à chaque fois un nouveau point d'équilibre déterminé par la partie adverse, en tenant compte de l'évolution de la situation sanitaire, afin de continuer à limiter la propagation du virus tout en permettant la reprise de certaines activités et comportements. Les circonstances particulières dans lesquelles ils ont été adoptés ont permis à la partie adverse, sans excéder son pouvoir d'appréciation, de considérer valablement que l'urgence était telle qu'il n'était pas possible de demander l'avis de la section de législation, même dans un délai de cinq jours ouvrables.

Enfin, les requérantes ne peuvent être suivies en ce qu'elles suggèrent la possibilité pour la partie adverse d'envoyer des « versions provisoires » des différents arrêtés à la section de législation pour consultation. Celle-ci n'aurait en effet pu se prononcer qu'à l'égard de textes finalisés et non susceptibles de changements ultérieurs.

Il découle de ce qui précède que le premier moyen n'est pas fondé.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur de poursuivre l'instruction du recours.

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

Article 1^{er}

Les débats sont rouverts.

Article 2

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'examen du recours.

Article 3

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 février 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Laurence Vancrayebeck,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly