

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.188 du 25 mars 2026

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

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif
DIOGÈNES,**
2. **l'association sans but lucratif
JEUNES AMBITION MAROLLES,**
3. **l'association sans but lucratif
SAMENLEVINGSOPBOUW BRUSSEL,**

ayant toutes 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 « des arrêtés ministériels suivants :

- “ - 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 (ci-après arrêté ministériel du 23 mars 2020) ;
- Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au moniteur belge du 3 avril 2020 (ci-après arrêté ministériel du 3 avril 2020) ;
- Arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au moniteur belge du 17 avril 2020 (ci-après arrêté ministériel du 17 avril 2020) ;
- Arrêté ministériel du 30 avril 2020 modifiant l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au moniteur belge du 30 avril 2020 (ci-après arrêté ministériel du 30 avril 2020) ;
- Arrêté ministériel du 8 mai 2020 modifiant l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au moniteur belge du 8 mai 2020 (ci-après arrêté ministériel du 8 mai 2020) ;
- Arrêté ministériel du 15 mai 2020 modifiant l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au moniteur belge du 15 mai 2020 (ci-après arrêté ministériel du 15 mai 2020) ;
- Arrêté ministériel du 20 mai modifiant l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, publié au moniteur belge du 20 mai 2020 (ci-après arrêté ministériel du 20 mai 2020)” »,
- et, d’autre part, la suspension de leur exécution.

II. Procédure

Par un arrêt n° 262.430 du 20 février 2025, 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:2025:ARR.262.430). 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 complémentaire a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 17 novembre 2025, l’affaire a été fixée à l’audience du 6 janvier 2026.

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

M^{es} Pauline Delgrange et Loïca Lambert, avocats, comparaissant pour les parties requérantes et intervenantes à l'appui de la requête, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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 du 4 avril 2024, auquel il y a lieu de se référer (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.395).

IV. Deuxième et troisième moyens

IV.1. Thèse des parties requérantes et intervenantes

IV.1.1. Deuxième moyen

Le deuxième moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 33, 105 et 108, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, notamment de ses articles 181, 182 et 187, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, notamment de son article 4, de l'absence de fondement légal, du défaut de base légale admissible et de l'excès de pouvoir.

En substance, les parties requérantes constatent que l'article 10 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans sa version originale et telle que modifiée par les arrêtés subséquents, prévoit que les infractions aux articles 1, 4, 5, 8 et 8*bis* sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et que les actes attaqués se donnent pour fondement légal les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Elles soutiennent que ces dispositions légales ne constituent pas un fondement juridique habilitant le ministre de l'Intérieur à prendre les actes attaqués. Elles concluent que ceux-ci sont pris sans base légale admissible.

Elles résument leur moyen comme suit dans leur dernier mémoire complémentaire :

« 2. Selon l'article 10 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans sa version originale et tel que modifié par les autres actes attaqués, les infractions aux dispositions des articles 1^{er} (fermeture des magasins et commerces, sauf exceptions), 4 (port du masque dans les transports en commun), 5 (interdiction des rassemblements et des activités, sauf exceptions), 8 (interdiction des déplacements, sauf exceptions) et 8bis (distance sociale pour toutes les activités) sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

3. Dans leurs préambules, les actes attaqués se donnent pour fondement les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile et sur l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

Les articles 181 et 182 se trouvent sous le titre XI : de la réquisition et de l'évacuation.

L'article 181 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile prévoit que le ministre ou son délégué peut procéder à des réquisitions, pour autant que ces réquisitions interviennent dans le cadre des missions visées à l'article 11 de la même loi.

L'article 182 permet lui au ministre ou au bourgmestre, en cas de circonstances dangereuses et en vue d'assurer la protection de la population :

- d'obliger la population "à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés",
- d'"assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure",
- d'"interdire tout déplacement ou mouvement de la population".

4. À titre principal, les requérantes soulignent que les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 ne visent pas la lutte contre des épidémies, pas plus que l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la sécurité civile.

De manière générale, la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile a pour vocation de répondre "aux risques" d'une société moderne, sans que ne soit évoqué le risque sanitaire.

Le résumé de la loi indique :

“ La législation portant organisation des services de secours se devait de s'adapter aux nouveaux défis et risques rencontrés dans une société moderne. Fort de ce constat et des expériences malheureuses du passé, et plus particulièrement de la catastrophe de Ghislenghien, un projet de réforme et de refonte de la sécurité civile a été établi. Il a vocation à consolider l'ancrage fédéral de la matière et à permettre une amélioration significative des secours aux citoyens”.

Ni le résumé, ni l'exposé des motifs ne font référence à une situation de risque sanitaire dû à une épidémie. Il est uniquement explicitement fait référence aux risques liés aux incendies, explosions, catastrophes ou incidents.

Les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile énumérées à l'article 11 de la loi du 15 mai 2007 n'incluent pas la lutte contre des épidémies.

Les situations d'épidémie ne sont pas non plus visées dans le commentaire de cet article qui donne des exemples concernant la mission de "sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens". Les travaux parlementaires prennent le temps de citer des situations

spécifiques telles que la destruction de nids de guêpes sans mentionner la situation plus générale des épidémies.

Les articles 181 et 182 ont ensuite été modifiés par la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions diverses Intérieur, qui a étendu les pouvoirs de réquisition et d'évacuation aux bourgmestres. Aucune modification légale ne concerne le risque épidémique.

L'article 11 de la loi, qui énumère les missions générales des services de sécurité civile n'a pas non plus été modifié pour intégrer ce type de risque.

Or, l'on peut voir que d'autres dispositions légales prennent soin de mentionner le cas des épidémies.

En effet, l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale énonce :

“ De même les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

[...]

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ; [...]

[...]”.

Les articles 181, 182, 187 de loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile prévoient une restriction importante de libertés fondamentales, de sorte qu'ils doivent être interprétés de manière stricte.

5. En outre, il va de soi que les pouvoirs délégués à un Ministre, qui, selon votre Conseil, doivent en principe être délégués par le Roi et constituer des pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, doivent être interprétés de manière extrêmement stricte.

6. Le fait que la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile ne vise pas les situations d'épidémie ou de risque sanitaire est clairement confirmé par l'adoption de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19.

Le législateur a estimé qu'il n'existait pas de cadre législatif pour permettre de lutter contre la propagation du COVID-19.

Les travaux parlementaires ne mentionnent absolument pas la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, ce qui montre également que le législateur n'estime pas que cette législation s'applique à la présente situation d'épidémie.

7. À titre subsidiaire, si Votre Conseil devait considérer que les missions de protection civile incluent les situations d'épidémie, *quod non*, il conviendrait de constater que les articles 181 et 182 de loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile n'envisagent que des mesures de réquisition et d'évacuation et non d'autres mesures sanitaires spécifiques à des situations d'épidémie.

En effet, les situations d'épidémie impliquent de nombreuses mesures sanitaires que des mesures de réquisitions et d'évacuation ne sont pas propres à régler : gestes barrières, contacts physiques entre les personnes, mise en quarantaine des personnes infectées, etc.

Ces dispositions légales n'autorisent donc pas le Ministre ou le Bourgmestre à prendre des mesures sanitaires en dehors de mesures de réquisition et d'évacuation, ni à ériger le non-respect de ces mesures sanitaires en infraction pénale.

L'article 182, qui vise l'évacuation, ne prévoit clairement aucune modalisation des mesures. Les termes ne permettent pas la prise de mesures qui modulent ou conditionnent l'accès à certains lieux ou les possibilités de déplacement.

8. Or, de nombreuses mesures prises par les actes attaqués ne sont pas des mesures de réquisition ou d'évacuation mais bien des mesures sanitaires d'un autre ordre.

Le Ministre n'a pas été habilité à prendre ces mesures par les articles 181 et 182 de la loi sur la sécurité civile et à prévoir que le non-respect de ces mesures soit sanctionné par les peines prévues à l'article 187 de la même loi.

9. Les mesures prévues aux articles 1^{er}, 4, 5, 8 et 8bis de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans sa version originale et telle que modifiée par les arrêtés subséquents ne sont manifestement pas des mesures de réquisition ou d'évacuation telles que visées par les articles 181 et 182 de la loi sur la sécurité civile.

10. Aucune des dispositions légales visées n'habilite le Ministre à ériger les comportements précités en infractions.

11. En conséquence, les actes attaqués ont été adaptés sans l'habilitation légale requise ».

Dans leur dernier mémoire complémentaire, elles contestent avoir admis qu'elles ne justifiaient plus d'un intérêt à ce deuxième moyen, dans un courriel envoyé le 14 mars 2023 à la suite d'une mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur effectuée le 24 février 2023. Elles affirment que le Conseil d'État reste compétent pour se prononcer sur la question de savoir si les arrêtés ministériels attaqués trouvent une base légale suffisante dans la loi du 15 mai 2007 précitée.

IV.1.2. Troisième moyen

1. Le troisième moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 12, 14, 33, 105 et 108, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment de son article 7.1, du Pacte de New-York relatif aux droits civils et politiques, notamment de son article 15.1, de l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, notamment de ses articles 181, 182 et 187, du principe de légalité, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs en droit et de l'excès de pouvoir.

2. Dans une première branche, les parties requérantes relèvent que l'article 10 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans sa version originale et telle que modifiée par les arrêtés subséquents, prévoit que les infractions aux articles 1, 4, 5, 8 et 8bis sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et que les actes attaqués se donnent pour fondement légal les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Elles objectent que les articles 12 et 14 de la Constitution réservent au seul législateur

la possibilité de définir les éléments essentiels de la poursuite et de la sanction d'un comportement.

Elles résument cette branche du moyen comme suit dans leur dernier mémoire complémentaire :

« 28. Les articles 12 et 14 de la Constitution garantissent à l'administré qu'il ne pourra voir des comportements érigés en infraction pénale sans que les aspects essentiels de la poursuite et de la peine n'aient été décidés par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Le Ministre érige par les différents actes attaqués une série de comportements en infraction sans trouver la moindre habilitation dans la loi à cet égard. Les requérants se réfèrent à cet égard au deuxième moyen qu'ils considèrent intégralement reproduit ici.

29. Si Votre Conseil devait considérer, *quod impossibile*, qu'une habilitation puisse être implicitement trouvée, fût-ce en germe, au sein de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, il faudrait toutefois constater que le Ministre a fait usage de cette habilitation d'une manière contraire au principe de légalité.

En effet, le Ministre adopte des mesures sanitaires dont il sanctionne pénalement le non-respect alors que les aspects essentiels à cet égard n'ont pas été préalablement fixés par le législateur.

En l'espèce, le législateur n'a prévu aucun cadre déterminant quelles sont les mesures sanitaires qui peuvent être prises dans le cadre d'une épidémie et dont le non-respect peut être sanctionné pénalement.

Il revenait au législateur de définir les aspects essentiels des comportements qu'il comptait ériger en infraction, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

En érigeant les différents comportements précités en infraction, le Ministre méconnaît les limites de l'habilitation qu'il pense pouvoir puiser dans les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile. Par ailleurs, il viole également les articles 12 et 14 de la Constitution qui réservent au législateur le soin de fixer les éléments essentiels concernant les poursuites et les peines.

Le législateur a ainsi privé une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue de manière contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

30. En conséquence, les actes attaqués violent les dispositions visées au moyen.

Le moyen, en sa première branche, est fondé.

31. Si Votre Conseil devait considérer, *quod impossibile*, que les actes attaqués ont respecté la délégation prévue aux articles 181, 182 et 187 de la loi sur la sécurité civile, il conviendrait d'interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité des articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et en combinaison avec les articles 12 et 14 de la Constitution et de poser la question préjudicielle suivante :

“ Les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile violent-ils les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, pris isolément et combinés entre eux, en ce qu'ils délèguent au Ministre et au Bourgmestre le pouvoir de déterminer les éléments essentiels des poursuites et des peines, alors que les

incriminations et les peines ne peuvent être prévues que par une assemblée délibérante démocratiquement élue ?” ».

Dans leur dernier mémoire complémentaire, elles contestent avoir admis qu’elles ne justifiaient plus d’un intérêt à cette première branche du troisième moyen, dans un courriel envoyé le 14 mars 2023 à la suite d’une mesure d’instruction de l’auditeur-rapporteur effectuée le 24 février 2023. Elles affirment que le Conseil d’État reste compétent pour se prononcer sur la question de savoir si les dispositions visées des arrêtés ministériels attaqués trouvent une base légale suffisante dans la loi du 15 mai 2007 précitée.

3. Dans une seconde branche, elles relèvent que l’article 10 de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans sa version originale et telle que modifiée par les arrêtés subséquents, prévoit que les infractions aux articles 1, 4, 5, 8 et *8bis* sont sanctionnées par les peines prévues à l’article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Elles soutiennent que les articles 1, 4, 5, 8 et *8bis* sont formulés de manière imprécise et peu claire alors que le principe de légalité en matière pénale impose que la loi pénale soit formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.

- Concernant l’article 1, § 2, de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 dans sa version originale, elles font valoir que cette disposition impose des modalités d’accès aux grandes surfaces qui font indistinctement peser des obligations sur les responsables de grandes surfaces et sur les clients de ces grandes surfaces.

Elles exposent ne viser que l’obligation qui pèse sur le client du magasin.

Elles soutiennent que le caractère très différent des destinataires rend la lecture de cette disposition peu claire.

Elles ajoutent qu’il est particulièrement difficile d’interpréter la modalité selon laquelle il faut, dans la mesure du possible, se rendre seul dans le commerce autorisé à ouvrir, que la formule « dans la mesure du possible » est très vague et sujette à de très nombreuses interprétations dans le chef de tous les destinataires de la norme, qu’il s’agisse des clients ou des responsables de magasins et qu’une telle formulation contrevient par nature à l’exigence de prévisibilité.

Elles font ensuite valoir que la disposition telle que remplacée par l’arrêté ministériel du 3 avril 2020 reste inchangée tandis que la disposition telle que remplacée par l’arrêté ministériel du 17 avril 2020 impose les mêmes modalités d’accès également définies de manière peu claire à d’autres types de commerces et que la disposition telle que remplacée par l’arrêté ministériel du 30 avril 2020 est inchangée de sorte que les critiques précitées restent valables pour ces versions.

Elles font ensuite valoir que la disposition telle que remplacée par l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 formule une dérogation à l'obligation d'effectuer ses courses seul, source d'incertitude en particulier sur le sens à donner à « la personne ayant besoin d'une assistance » et qui contrevient à l'exigence de prévisibilité.

Elles font enfin valoir que la disposition telle que remplacée par l'arrêté ministériel du 15 mai 2020 est inchangée de sorte qu'elle s'expose aux mêmes critiques.

- Concernant l'article 4 tel que modifié par les arrêtés ministériels des 30 avril, 8 et 15 mai 2020, elles font valoir que cette disposition est source d'insécurité juridique et emporte un risque important d'arbitraire. Selon elles, la notion de « citoyen à partir de l'âge de 12 ans » pose question puisque, si on donne au mot citoyen sa définition la plus classique, cette obligation du port du masque ne viserait pas les étrangers de plus de 12 ans. Par ailleurs, la notion de « toute autre alternative en tissu » est, à leurs yeux, peu précise et peut donner lieu à des interprétations multiples.

- Concernant l'article 5 tel qu'introduit par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, elles affirment qu'il n'est pas possible de le comprendre et ne voient pas ce que signifie concrètement les activités en cercle intime ou familial, *a fortiori* associées dans la même phrase aux cérémonies funéraires, les promenades et leurs modalités, l'activité physique autorisée et ses modalités.

Elles soutiennent que la disposition telle que remplacée par l'arrêté ministériel du 3 avril 2020 suscite les mêmes questionnements. Elles renvoient à une critique parue dans le journal La Libre et ajoutent que les services de police ont exprimé leur malaise devant l'imprécision de cette réglementation et la difficulté de l'appliquer et que la disposition telle que remplacée par les arrêtés ministériels des 17 et 30 avril, 8 et 15 mai 2020 suscite les mêmes critiques.

- Concernant l'article 5bis de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 tel qu'inséré par l'arrêté ministériel du 8 mai 2020, elles font valoir que sa formulation peu claire implique de très nombreuses questions auxquelles il est malaisé de donner une réponse univoque et que celle de l'arrêté ministériel du 20 mai 2020 s'expose aux mêmes critiques.

- Concernant l'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 dans sa version originale, elles font valoir qu'il impose une obligation de confinement et une interdiction corrélative de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes dont cet arrêté ministériel énumère certains cas sans que la formulation utilisée donne à penser que cette énumération soit exhaustive.

Elles exposent qu'il crée une obligation générale de rester « chez soi » sans qu'on sache ce que signifie « chez soi », s'il faut être domicilié à cette adresse, y avoir sa résidence principale, officielle, si un couple habitant de manière séparée peut décider de passer le confinement ensemble, si une personne en situation précaire peut être accueillie par un ami pour y passer le confinement.

Elles affirment ensuite que si la présence d'une personne sur la voie publique est autorisée au moins dans les cas énumérés, la manière dont cette présence pourra être justifiée n'est pas expliquée et que le texte n'apporte aucun début de réponse sur les éléments de preuve qui pourraient être réclamés par les services de police.

Elles font ensuite valoir que la situation des personnes qui vivent sur la voie publique n'a pas été appréhendée et que du point de vue d'une personne sans abri, cette réglementation est impossible à appliquer.

Elles ajoutent que la disposition litigieuse fait référence aux « situations visées à l'article 5, alinéa 2 » dont il a déjà été dit que son interprétation posait problème.

Elles se demandent si la condition de nécessité et d'urgence s'applique de manière cumulative avec les déplacements autorisés et comment déterminer de manière objective les achats qui sont nécessaires et urgents pour un ménage.

Elles soutiennent que la disposition litigieuse telle que remplacée par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020 s'expose aux mêmes critiques, que la possibilité de rendre visite à son partenaire sans autres précisions ou clarifications est problématique sous l'angle de la prévisibilité, que rien n'est précisé sur la manière de contrôler cette dérogation ou de démontrer la qualité de partenaire et que la possibilité de rendre visite à ses enfants dans le cadre de la coparentalité soulève aussi des difficultés en termes de prévisibilité.

Elles affirment que la disposition litigieuse telle que remplacée par l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 s'expose aux mêmes critiques.

Elles ajoutent que sa nouvelle formulation confirme le caractère non exhaustif de la liste des déplacements considérés comme nécessaires et que cette manière de procéder va à l'encontre d'une sécurité juridique minimale.

Elles font encore valoir que la disposition litigieuse telle que remplacée par les arrêtés ministériels des 15 et 20 mai 2020 s'expose aux mêmes critiques.

- Concernant l'article 8bis de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 tel qu'inséré par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020, elles font valoir que sa formulation pose de graves difficultés en termes de précision et donc de prévisibilité, dès lors que les mesures nécessaires peuvent être multiples et de différents ordres et que la question se pose de savoir comment la distance requise va être contrôlée.

Dans leur dernier mémoire complémentaire, elles estiment que les dispositions visées « ne respecte[nt] pas les exigences de prévisibilité les plus élémentaires malgré les graves conséquences qu'elles entraînaient en termes de respect de nombreux droits fondamentaux ». Elles soulignent que « la rapidité avec laquelle les normes changeaient ne laissait pas le temps aux destinataires des normes en cause d'analyser les différentes interprétations, en ce compris les interprétations jurisprudentielles, et d'évaluer si leur comportement entraînerait des conséquences au niveau pénal ». Elles précisent enfin que « les divergences d'interprétations dont elles font état ne sont pas les divergences entre l'interprétation des éventuels contrevenants et des agents constateurs mais bien des agents constateurs entre eux puisque comme indiqué ci-dessus, les services de police eux-mêmes se sont plaints de la difficulté à appliquer des mesures laissant autant de marges d'interprétation ».

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Sur le deuxième moyen et sur la première branche du troisième moyen

Dans l'arrêt n° 109/2022 du 22 septembre 2022, la Cour constitutionnelle a notamment jugé ce qui suit :

- « B.6.1. Sur la base de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007, le ministre compétent, son délégué ou le bourgmestre peut, en cas de "circonstances dangereuses" et "en vue d'assurer la protection de la population" :
- obliger la population à "s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés" ;
 - "assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées" par cette obligation ; et
 - "pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population".

Par ailleurs, la "sécurité civile" au sens de la loi du 15 mai 2007 "comprend l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions visées par la loi afin de secourir et de protéger en tous temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie" (article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007).

B.6.2. Pour limiter sur le territoire belge la propagation du coronavirus qui est à l'origine de la pandémie de la COVID-19, le ministre de l'Intérieur a pris une série d'arrêtés ministériels fondés, entre autres, sur l'article 182 de la loi du 15 mai 2007.

B.6.3. Dans les affaires pendantes devant lui, le juge *a quo* est amené à appliquer l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", tel qu'il a été modifié par l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 (affaire 7543) et par des arrêtés ministériels du 24 mars 2020, du 3 avril 2020 et du 17 avril 2020 (affaire 7544).

Il ressort des décisions de renvoi que les situations incriminées qui sont en cause sont le fait “d’avoir été trouvée dans un véhicule en compagnie d’une autre personne non domiciliée sous son toit pour discuter” et le fait d’“avoir joué au football avec des enfants sur la voie publique” dans un contexte de pandémie, ce qui constitue une infraction à l’interdiction de se rassembler (article 5 de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020) et à l’interdiction de se trouver sur la voie publique ou dans les lieux publics sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes (article 8 de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020).

B.7.1. Par un arrêt du 28 septembre 2021 (P.21.1129.N), la Cour de cassation a jugé que l’article 182 de la loi du 15 mai 2007 constitue un fondement légal des articles 5 et 8 de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 “portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19” :

“ L’interdiction de se rassembler et l’interdiction de se trouver sans nécessité sur la voie publique et dans les lieux publics, définies aux articles 5 et 8 de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020, visent à enrayer la poursuite de la propagation du coronavirus COVID-19 en minimisant les contacts entre les personnes afin de réduire ainsi les risques de contagion. Ces mesures visent dès lors à éviter une utilisation non nécessaire de l’espace public qui constituerait une menace au sens de l’article 182 de la loi relative à la sécurité civile. Cette disposition procure donc une base légale à l’interdiction de se rassembler et de se déplacer édictée par les articles 5 et 8 de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020”. (traduction libre)

Par un arrêt du 10 novembre 2021 (P.21.0931.F), la Cour de cassation a précisé :

“ La loi vise à assurer la protection de la population lorsque celle-ci est menacée par des calamités ou des situations néfastes, quelle que soit la nature du désastre ainsi visé.

Une situation d’urgence née d’une épidémie ou d’une pandémie ayant le potentiel d’une menace mortelle pour l’ensemble de la population, telle la pandémie liée au coronavirus Covid-19, doit être considérée comme constitutive d’une calamité ou d’une situation néfaste pouvant conduire à une situation menaçant des personnes.

Partant, ladite pandémie peut justifier l’adoption de mesures en application de l’article 182, alinéa 1^{er}, précité.

Sans doute, les termes des préventions, soit l’interdiction de se rassembler et de se trouver sans motif sur la voie publique, ne se retrouvent pas littéralement dans la description des mesures de réquisition et d’évacuation de la population confiées par la loi au ministre.

Mais n’ayant d’autres finalités que d’éviter la propagation d’un virus calamiteux par la limitation des contacts entre les personnes afin de réduire le risque de contagion associé à la pandémie, les interdictions visées par la poursuite ressortissent à la compétence ministérielle d’interdiction ou d’injonction à la population lorsque, à la suite d’une calamité ou d’une situation néfaste et afin de protéger la sécurité civile des citoyens, il est nécessaire de les éloigner d’endroits où leur santé et sécurité sont menacées ou de leur interdire de se déplacer.

Pareilles mesures répondent dès lors au prescrit de l’article 182 de la loi qui permet d’interdire à la population de fréquenter des lieux particulièrement exposés au danger”.

B.7.2. Par l'arrêt n° 248.818 du 30 octobre 2020, rendu en assemblée générale, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé, à propos de l'arrêt ministériel du 18 octobre 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19" comportant une mesure de fermeture des établissements relevant du secteur horeca et des autres établissements de restauration et débits de boissons :

“ La fermeture imposée semble, sans que cela puisse être sérieusement dénié, - et c'est également l'unique objectif de la mesure - servir la sécurité civile et donc la protection de la population. En effet, la mesure implique *a contrario* que les citoyens ne sont pas autorisés ou n'ont pas la possibilité d'entrer dans ces lieux ou établissements (restaurants et cafés), sauf, et en étant strictement limités à celle-ci, pour l'activité autorisée (repas à emporter), qui par sa nature est de courte durée, et en outre uniquement dans le respect des dispositions énoncées au chapitre 9 de l'arrêt attaqué, relatives aux responsabilités individuelles de toute personne (articles 26 à 28 de l'arrêt attaqué). Dans cet esprit, il semble que l'on puisse voir dans la fermeture imposée une interdiction de déplacement au sens de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 en vertu duquel le ministre peut, en cas de circonstances dangereuses, obliger la population, en vue d'assurer sa protection, à s'éloigner des lieux particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et même, ce qui est le cas lors d'un confinement (total), pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population” (C.E., assemblée générale, n° 248.818 du 30 octobre 2020) (traduction libre).

B.8.1. L'article 182 de la loi du 15 mai 2007 confère au ministre compétent, à son délégué ou au bourgmestre un pouvoir étendu pour prendre des mesures de police administrative en matière de sécurité civile, lorsque les conditions fixées par cette disposition sont réunies.

B.8.2. Les termes “circonstances dangereuses” et “protection de la population” qui sont employés à l'article 182, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 confèrent notamment au ministre une habilitation étendue. Cette disposition lui permet de prendre les mesures appropriées de police administrative dans des circonstances généralement urgentes afin de préserver la sécurité civile. Cet objectif existe depuis longtemps. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1963 “sur la protection civile” dispose que la protection civile comprend l'ensemble des mesures et des moyens destinés à assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la sauvegarde du patrimoine national en cas de conflit armé. Cette disposition vise aussi, ce qui est important en l'espèce, à secourir les personnes et à protéger les biens en tout temps lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres. Le ministre de l'Intérieur est de longue date chargé de la coordination de cette politique. Ainsi, l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 dispose que ce ministre organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes publics.

Dès lors qu'il s'agit de situations de risque et d'urgence de natures différentes qui ne sauraient être définies de manière exhaustive et détaillée par le législateur, ce dernier a pu délibérément choisir des termes larges pour permettre d'agir adéquatement face à ces risques.

Exceptionnellement, une habilitation directe accordée au ministre ou à son délégué peut être justifiée si, comme en l'espèce, il existe des raisons objectives requérant une intervention urgente du pouvoir exécutif, en ce que tout retard peut aggraver la situation de risque ou d'urgence existante (voy. C.E., section législation, avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021, points 58-67). L'habilitation accordée par le législateur n'est toutefois pas illimitée. En effet, les mesures à prendre doivent, compte tenu de toutes les circonstances, parmi lesquelles l'urgence de l'intervention, l'étendue de la connaissance du risque et du caractère approprié des

mesures qui peuvent être prises, être raisonnablement alignées sur la nature, l'étendue et la durée probable des circonstances qui menacent la population.

Afin de garantir l'efficacité des mesures, il relève aussi du pouvoir d'appréciation du législateur de décider si un manquement aux mesures de police administrative adoptées sur la base de l'article 182 de la loi du 15 mai 2017 doit faire l'objet d'une répression et, le cas échéant, s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives.

B.8.3. Compte tenu de l'objectif décrit ci-dessus, de l'évolution constante des circonstances, des incertitudes y afférentes et de la technicité des mesures à prendre, les articles 182 et 187, précités, de la loi du 15 mai 2007 fixent à suffisance les limites de l'action du pouvoir exécutif. L'article 187 prévoit aussi les composantes essentielles de l'incrimination, qui consiste dans le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 182. La lecture de ces dispositions législatives en combinaison avec les arrêtés ministériels pris en exécution de celles-ci permet, en ce que ces arrêtés ministériels sont rédigés dans des termes suffisamment clairs et précis – ce qui relève de l'appréciation du juge compétent –, d'établir quel comportement est incriminé et quel comportement ne l'est pas.

B.8.4. Dès lors que le législateur a précisé lui-même le but et les limites dans lesquels l'habilitation attaquée a été accordée, ainsi que le comportement jugé infractionnel, les composantes essentielles de l'incrimination ont été fixées par la loi et il est, de ce fait, satisfait au principe de légalité contenu dans l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

En outre, les mesures prises par le ministre peuvent être contestées devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif, et devant le juge ordinaire, qui jugeront si elles répondent au principe de légalité matérielle, au principe de légitimité et au principe de proportionnalité ».

Ainsi qu'il ressort de cet arrêt, ainsi que des arrêts de la Cour de cassation et de l'arrêt du Conseil d'État, prononcé en assemblée générale, qui y sont cités, l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 confère au ministre compétent un pouvoir étendu pour prendre des mesures de police administrative, dans des circonstances généralement urgentes, afin de préserver la sécurité civile. La Cour constitutionnelle a jugé que l'habilitation accordée par le législateur n'était pas illimitée et que « les mesures à prendre doivent, compte tenu de toutes les circonstances, parmi lesquelles l'urgence de l'intervention, l'étendue de la connaissance du risque et du caractère approprié des mesures qui peuvent être prises, être raisonnablement alignées sur la nature, l'étendue et la durée probable des circonstances qui menacent la population ». Elle a également jugé que l'article 187 de la même loi « prévoit aussi les composantes essentielles de l'incrimination, qui consiste dans le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 182 ».

Il ressort des préambules des arrêtés attaqués que les articles 1^{er}, 4, 5, 5bis, 8, 8bis, 10 et 11 de l'arrêt du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, modifiés ensuite ou insérés par les autres arrêtés ministériels attaqués, n'ont pas d'autres finalités que d'éviter la propagation de la Covid 19, soit un virus calamiteux, par la limitation des contacts

entre les personnes afin de réduire le risque de contagion associé à la pandémie. Leur auteur souligne notamment l'évolution très rapide de la situation de la pandémie de la Covid-19 en Belgique, en Europe et dans le monde, la déstabilisation de l'économie mondiale qui en résulte, l'augmentation de l'ampleur et du nombre des chaînes de transmission secondaires, le principe de précaution à respecter par les pouvoirs publics dans le cadre de la gestion des crises sanitaires internationales, la contagiosité et le risque de mortalité liés à la contamination par le virus susmentionné, le nombre de cas de contamination détectés et le nombre de décès survenus en Belgique depuis le début de cette pandémie, le fait que le danger s'est étendu à l'ensemble du territoire national et que le taux d'occupation des hôpitaux, en particulier des services de soins intensifs, devient critique. Il constate que le virus semble se transmettre par voie aérienne d'une personne à l'autre et que les rassemblements dans des lieux fermés ou couverts (tels que les magasins ou les commerces), mais aussi en plein air, constituent une menace spécifique pour la santé publique.

En ce sens, toutes les mesures prévues par ces différents arrêtés ministériels qui se succèdent, à des intervalles très rapprochés pour tenir compte au maximum de l'évolution rapide de la situation, forment un tout indivisible et indissociable. Il s'en dégage une stratégie dans le chef de la partie adverse, fondée sur un équilibre permanent à trouver entre, d'une part, la prévention de nouvelles contaminations, la protection du fonctionnement des hôpitaux et du secteur de la santé, et, d'autre part, la sauvegarde de l'économie belge et le bien-être général de la population. Les interdictions et limitations que les dispositions critiquées prévoient et sanctionnent ressortissent à la compétence ministérielle d'interdiction ou d'injonction à la population lorsque, à la suite d'une calamité ou d'une situation néfaste et afin de protéger la sécurité civile des citoyens, il est nécessaire de les éloigner d'endroits où leur santé et leur sécurité sont menacées ou de leur interdire de se déplacer. Par conséquent, ces mesures peuvent trouver un fondement légal suffisant dans les articles 182 et 187 de la loi précitée.

Il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée par les parties requérantes, celle-ci y ayant déjà répondu dans l'arrêt précité.

Le deuxième moyen et la première branche du troisième moyen ne sont pas fondés.

IV.2.2. Sur la seconde branche du troisième moyen

Sur la recevabilité

1. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er}, ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (voir : Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103, B.44.2). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

2. L'objet social des parties requérantes ne porte pas sur la défense des intérêts de commerçants, qu'il s'agisse de responsables de grandes surfaces ou d'exploitants d'autres types de commerce. Par conséquent, le moyen n'est pas recevable en ce qu'il viserait l'application des dispositions attaquées à ceux-ci.

Sur le fond

3. Ainsi que la Cour constitutionnelle l'a jugé dans son arrêt n° 1/2016 du 14 janvier 2016 :

« [e]n prévoyant que le pouvoir législatif est compétent pour déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où

il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale ». (C.C., 14 janvier 2016, n° 1/2016, ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.001, B.5.3)

4. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a dit pour droit dans son arrêt *YÜKSEL YALÇINKAYA c. TÜRKİYE* (n° 15669/20) du 26 septembre 2023, ce qui suit :

« 238. L'article 7 de la Convention n'a pas pour unique objet de prohiber l'application rétroactive du droit pénal au désavantage de l'accusé. Il consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, notamment par analogie. Il découle de ces principes qu'une infraction doit être clairement définie par la loi. Cette condition est satisfaite lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quelles actions et omissions engagent sa responsabilité pénale. La notion de "droit" ("law") utilisée à l'article 7 correspond à celle de "loi" qui figure dans d'autres articles de la Convention ; elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, notamment celles d'accessibilité et de prévisibilité (voir, entre autres références, *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], n°s 34044/96 et 2 autres, § 50, CEDH 2001-II, et *Del Río Prada*, précité, § 91). (Cour. eur. D.H., grande chambre, arrêt Yüksel Yalçinkaya c. Türkiye, 26 septembre 2023, § 238 et 239, ECLI:CE:ECHR:2023:0926JUD001566920)

239. Aussi clair que puisse être le libellé d'une disposition légale, il existe immanquablement dans tout système juridique, y compris le droit pénal, un élément d'interprétation judiciaire. Il faudra toujours élucider les points douteux et s'adapter aux changements de situation. D'ailleurs, il est solidement établi dans la tradition juridique des États parties à la Convention que la jurisprudence, en tant que source du droit, contribue nécessairement à l'évolution progressive du droit pénal. On ne saurait interpréter l'article 7 de la Convention comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire au fil des affaires, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible. L'absence d'une interprétation jurisprudentielle accessible et raisonnablement prévisible peut même conduire à un constat de violation de l'article 7 à l'égard d'un accusé. S'il en allait autrement, l'objet et le but de cette disposition – qui veut que nul ne soit soumis à

des poursuites, condamnations ou sanctions arbitraires – seraient méconnus (*Del Río Prada*, précité, § 93, avec d’autres références) ».

Dans son avis consultatif du 29 mai 2020 « relatif à l’utilisation de la technique de “législation par référence” pour la définition d’une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu’elle était en vigueur au moment de la commission de l’infraction et la loi pénale telle que modifiée », la même Cour a également précisé que « la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s’agit, du domaine qu’il couvre, ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires » et qu’« une loi peut satisfaire à l’exigence de prévisibilité même si la personne concernée doit recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d’un acte déterminé » (§ 61).

Il résulte de ce qui précède que la Cour européenne des droits de l’homme interprète l’article 7 de la Convention en ce sens qu’une infraction doit être clairement définie par la loi au sens de la Convention. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l’aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. Par ailleurs, la Cour de Strasbourg a déjà constaté qu’en raison même du principe de généralité des lois, le libellé de celles-ci ne peut présenter une précision absolue, qu’elles recourent à des catégories générales plutôt qu’à des listes exhaustives, que de nombreuses lois se servent, par la force des choses, de formules plus ou moins floues, afin d’éviter une rigidité excessive et de pouvoir s’adapter aux changements de situation, que l’article 7 de la Convention n’impose pas que les incriminations pénales soient rédigées avec une précision telle qu’elles proscrivent toute interprétation judiciaire graduelle mais qu’il exige que le résultat de cette interprétation soit cohérent avec la substance de l’infraction et raisonnablement prévisible.

Par ailleurs, le principe de sécurité juridique n'exclut pas non plus que l'application d'une disposition légale ou réglementaire laisse une marge d'interprétation et puisse faire l'objet d'une contestation. L'application d'une règle de droit abstraite dans un cas concret s'accompagne souvent de contestations quant à la portée de cette règle. L'existence de ces contestations, qui peuvent être portées devant le juge compétent, ne permet pas en soi de conclure que la règle est peu claire ou imprévisible.

5. S’agissant de l’article 1^{er} de l’arrêté du 23 mars 2020, lequel impose des modalités d’accès aux commerces et magasins visés, les parties requérantes critiquent l’obligation de se rendre seul dans une grande surface « dans la mesure du possible ».

Une telle formulation ne contrevient pas au principe de prévisibilité, dont les contours ont été rappelés ci-avant. En effet, une personne peut raisonnablement déterminer si elle se trouve ou non dans une situation où il lui est impossible de se rendre seule dans un tel magasin. La circonstance que l'impossibilité alléguée puisse faire l'objet d'une appréciation de la part du juge n'a pas pour effet d'ôter toute prévisibilité à la disposition qui l'impose.

Cette conclusion s'impose également à l'égard des modifications apportées à cet article 1^{er} par les autres arrêtés attaqués. Ainsi, la notion de « personne ayant besoin d'une assistance » reprise à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 4, tel que modifié par l'arrêté du 8 mai 2020 attaqué répond également à la condition de prévisibilité d'une norme pénale, précités.

6. S'agissant de l'article 4, tel que modifié par les arrêtés du 30 avril, du 8 mai et du 15 mai 2020, les parties requérantes critiquent tout d'abord la notion de « citoyen à partir de l'âge de 12 ans » en se demandant si les étrangers de plus de 12 ans sont également visés et ensuite celle de « toute autre alternative en tissu » se demandant si une écharpe en fait partie. Compte tenu du contexte dans lequel les arrêtés attaqués ont été adoptés et de leur fondement légal, il est évident que la mesure visée est applicable à toute personne de plus de 12 ans, présente sur le territoire belge, et que celle-ci doit porter un masque ou se couvrir la bouche et le nez avec une autre pièce de tissu, peu importe l'usage initialement assigné à cette dernière.

7. En ce qui concerne l'article 5 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, lequel interdit les « rassemblements », « les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative », « les excursions scolaires et les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sur le et à partir du territoire national », « les activités des cérémonies religieuses », mais autorise « les activités en cercle intime ou familial et les cérémonies funéraires » ainsi qu' « une promenade extérieure » ou « l'exercice d'une activité physique individuelle » dans certaines conditions, les parties requérantes s'interrogent sur le sens à donner à des « activités en cercle intime ou familial », à des « promenades » et à « l'exercice d'une activité physique ».

Les notions critiquées relèvent de la vie courante et ne posent pas de réel problème d'interprétation. Par ailleurs, elles doivent être lues à la lumière des autres dispositions des arrêtés attaqués, ainsi que de leur fondement légal, qui ont pour objectif d'empêcher la propagation exponentielle de la Covid-19, soit un virus mortel, en limitant très rapidement et au maximum les contacts entre les personnes.

Les notions critiquées par les parties requérantes ne contreviennent pas au principe de prévisibilité, dont les contours ont été rappelés ci-avant.

8. La même conclusion s'impose s'agissant de l'article *5bis* tel qu'inséré par l'arrêté du 8 mai 2020 qui prévoit une dérogation à l'interdiction de rassemblement en permettant d'accueillir à son domicile jusqu'à quatre personnes, sous certaines conditions.

9. L'article 8 de l'arrêté du 23 mars 2020 impose un confinement et une interdiction corrélative de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, cette interdiction étant tempérée « en cas de nécessité et pour des raisons urgentes ». L'énumération d'exemples de situations pouvant être considérées comme répondant à ces conditions, est introduite par la locution « telles que ». Les parties requérantes ne peuvent dès lors être suivies lorsqu'elles s'interrogent quant à la question de savoir si l'énumération est exhaustive ou non.

La notion de « rester chez soi » est familière et doit être comprise comme visant le lieu de résidence habituelle de la personne. Elle n'est pas à ce point vague et imprécise qu'elle contreviendrait au principe de prévisibilité.

Il en va de même des notions de nécessité et d'urgence.

À nouveau, les exceptions à l'interdiction édictée doivent faire l'objet d'une interprétation à la lumière de l'objectif poursuivi par les arrêtés attaqués, à savoir empêcher la propagation exponentielle de la Covid-19, source de nombreux décès et de mise sous haute tension des services hospitaliers accueillant les malades. Les personnes dont les parties requérantes ont pour objet social de défendre les intérêts ne pouvaient ignorer la nécessité de restreindre au maximum leurs déplacements et leurs interactions avec d'autres individus, afin que cet objectif puisse être atteint.

La même conclusion s'impose s'agissant de la modification apportée à cet article 8 par l'arrêté du 8 mai 2020 attaqué, lequel ne reprend plus que la notion de nécessité et énumère des exemples de déplacement pouvant être considérés comme nécessaires, ainsi qu'en ce qui concerne la modification apportée à cette disposition par l'arrêté du 20 mai 2020, lequel ajoute la possibilité de demeurer dans sa résidence secondaire.

10. L'article *8bis* introduit par l'arrêté du 17 avril 2020, qui prévoit que « les mesures nécessaires sont prises pour garantir le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'au moins 1,5 mètre

entre chaque personne pour toutes les activités autorisées par le présent arrêté » à l'exception des « personnes vivant sous le même toit », n'est ni vague ni imprécis.

L'existence d'éventuelles divergences d'interprétation ou d'appréciation entre un contrevenant et un agent ou entre des agents constatateurs, alléguées par les parties requérantes, n'induisent pas nécessairement un manque de prévisibilité des dispositions visées.

Il résulte de ce qui précède que la seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée.

Les deuxième et troisième moyens ne sont pas fondés.

V. Quatrième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes et intervenantes

Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 563*bis* du Code pénal introduit par la loi du 1^{er} juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage.

Les parties requérantes font valoir que l'article 4 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 tel que modifié par les arrêtés ministériels du 30 avril et des 8 et 15 mai 2020, lu en combinaison avec l'article 10 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans ses différentes versions impose le port du masque dans les transports en commun alors que l'article 563*bis* du Code pénal interdit le port du masque dans l'espace public. Elles ajoutent que la disposition pénale précitée ne prévoit pas d'habilitation au ministre pour y apporter des exceptions, seule une loi pouvant y déroger.

Dans leur dernier mémoire, elles indiquent ne pas contester l'utilité du port du masque en période de pandémie mais regretter que des personnes aient été sanctionnées pour « non-port du masque alors qu'elles tentaient simplement de se conformer à la loi, à savoir à l'article 563*bis* du Code pénal ».

V.2. Appréciation

L'article 563*bis* du Code pénal dispose comme suit :

« Seront punis d'une amende de quinze euros à vingt-cinq euros et d'un emprisonnement d'un jour à sept jours ou d'une de ces peines seulement, ceux qui, sauf dispositions légales contraires, se présentent dans les lieux accessibles au

public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

Toutefois, ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er}, ceux qui circulent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables et ce, en vertu de règlements de travail ou d'une ordonnance de police à l'occasion de manifestations festives ».

L'article 4 de l'arrêté ministériel du 30 avril 2020 prévoit l'obligation pour tout « citoyen, à partir de l'âge de 12 ans [...] de se couvrir la bouche et le nez avec un masque ou toute autre alternative en tissu » dans les transports publics ainsi que dans les gares ou aux arrêts.

Les parties requérantes reconnaissent elles-mêmes l'utilité du port du masque en période de pandémie. Par ailleurs, si elles supposent que certaines personnes ont refusé de le porter par crainte de poursuites sur la base de l'article 563*bis* du Code Pénal, elles ne produisent aucune pièce à l'appui. Elles ne produisent pas non plus de jugement dans lequel une personne portant un masque dans le but de se conformer à l'article 4 de l'arrêté attaqué aurait été poursuivie sur la base de l'article 563*bis* du Code pénal.

Dans les circonstances de la cause, on aperçoit difficilement en quoi les intérêts des personnes que les parties requérantes ont pour objet social de défendre ont été lésés.

Le quatrième moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

VI. Cinquième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes et intervenantes

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 19, 22, 22*bis*, 23, 4^o et 5^o, 26 et 27 de la Constitution, 8, 9 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe de proportionnalité en tant que principe général de droit administratif.

Les parties requérantes font valoir que les articles 5 et 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, lus seuls ou en combinaison avec son article 10, dans leur version originale ainsi que tels que modifiés par les différents arrêtés ministériels visés par le présent recours, prévoient des sanctions pénales en cas de non-respect des mesures de confinement, sans justifier en quoi ces sanctions sont nécessaires pour lutter contre la propagation de la COVID-19 à la différence d'autres obligations dont la violation n'est pas sanctionnée pénalement alors que le principe de proportionnalité

exige que les restrictions aux libertés soient nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Elles relèvent que malgré l'absence d'obligation du port du masque sur la voie publique et dans les commerces, le port du masque est pratiqué par la quasi-entière de la population, que d'innombrables initiatives citoyennes ont vu le jour pour combler le manque de masques pour la population.

Elles en déduisent qu'il est possible de prendre des mesures de confinement sans que celles-ci soient sanctionnées pénalement.

Elles soutiennent qu'au vu de l'importance des restrictions aux libertés fondamentales visées au moyen, il était essentiel que le ministre justifie la nécessité de recourir aux sanctions pénales, ainsi que l'absence de recours à des alternatives moins attentatoires aux libertés.

Elles ajoutent que la description imprécise et peu claire des comportements sanctionnés pénalement pour lutter contre la propagation de la COVID-19 renforce le caractère disproportionné des sanctions pénales.

En réplique, elles estiment que le principe de subsidiarité implique que le Conseil d'État peut considérer que la partie adverse ne démontre pas avoir choisi la mesure la moins attentatoire aux droits et libertés des particuliers et ainsi considérer l'acte comme contraire à ce principe. Elles soutiennent qu'une telle considération ne consiste pas à substituer leur appréciation à celle de l'autorité administrative.

Elles font ensuite valoir que c'est par le biais de l'article 10 du premier arrêté ministériel attaqué que les mesures prévues par les normes en cause sont sanctionnées pénalement.

Elles soulignent que certaines mesures adoptées par les arrêtés ministériels critiqués ne sont pas visées par l'article 10 précité et que, par conséquent, ces mesures ne peuvent être sanctionnées par l'article 187 de la loi du 15 mai 2007.

Elles ajoutent que cet article 187 ne précise pas les mesures qui devraient être assorties de sanction.

Elles sont enfin d'avis que la partie adverse ne démontre pas en quoi le choix de la voie pénale était nécessaire pour répondre à ces obligations positives et renvoient à un jugement du tribunal de police du Hainaut du 18 mars 2021.

Dans leur dernier mémoire, elles indiquent ce qui suit :

« • Quant à la recevabilité du moyen

Monsieur le Premier auditeur estime que l'infliction d'une sanction pénale en cas de non-respect des dispositions des actes attaqués résulte de l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 et non de l'article 10 des arrêtés ministériels attaqués.

À lire le rapport de Monsieur le Premier auditeur, il faudrait en déduire que toutes les dispositions des arrêtés ministériels contestés sont automatiquement sanctionnées par les sanctions pénales prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007, même si elles ne sont pas visées par l'article 10 de ces arrêtés ministériels. Cela va à l'encontre de la volonté du ministre.

Il ressort de la lecture des arrêtés ministériels, et plus particulièrement de leur article 10, que le ministre a fait le choix d'ériger certains comportements en infraction et d'autres non. Les requérantes ont donc intérêt à leur cinquième moyen.

Si Votre Conseil devait suivre le rapport de Monsieur le Premier auditeur et estimer que la loi du 15 mai 2007 ne prévoit pas cette possibilité, il conviendrait de souligner une nouvelle fois l'absence de base légale des arrêtés ministériels attaqués. Si la loi du 15 mai 2007 prévoit uniquement une délégation au ministre pour déterminer des comportements infractionnels, les arrêtés ministériels dans leur ensemble dépassent largement la portée de cette délégation. Preuve en est que les arrêtés ministériels attaqués prévoient aussi des comportements qui ne sont pas érigés en infraction.

Il convient également de souligner qu'il était possible, à l'époque, de prendre un arrêté royal de pouvoirs spéciaux, afin de prendre les mesures qui semblaient nécessaire afin de lutter contre la pandémie, si le gouvernement estimait que la sanction pénale, ou à tout le moins une sanction pénale aussi sévère, n'était pas la voie la plus appropriée. Les requérantes estiment donc qu'il s'imposait au ministre de justifier la proportionnalité du choix de la sanction pénale, ou d'une sanction pénale aussi sévère, vu les restrictions inédites aux libertés fondamentales, ce qui n'apparaît pas à la lecture des arrêtés ministériels.

Par ailleurs, la proportionnalité des sanctions pénales doit être examinée au regard de chaque comportement visé par l'infraction, par analogie avec le raisonnement de la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°109/2022, §B.8.4. En effet, si le ministre décidait d'adopter un arrêté ministériel interdisant "d'éternuer en public", par exemple, il serait logique de se poser la question de la proportionnalité d'ériger ce comportement en infraction pénale. Le même raisonnement s'impose en l'espèce.

• Quant au fondement du moyen

Quant au fondement du moyen, Monsieur le Premier auditeur estime que les requérantes ne démontrent pas le caractère disproportionné du choix des sanctions pénales.

Il convient tout d'abord de souligner que, comme les requérantes le développent dans leur moyen, il revenait à la partie adverse de justifier, en l'espèce, la proportionnalité du choix de la sanction pénale, alors que des libertés fondamentales étaient restreintes de manière inédite. Monsieur le Premier auditeur inverse la logique en estimant que c'est aux requérantes de démontrer que le choix des sanctions pénales était disproportionné.

Par ailleurs, les requérantes invoquaient que le choix d'une sanction pénale sévère n'est absolument pas justifié en l'espèce et n'apparaît aucunement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. La disproportion du choix de la sanction pénale ressortait également de l'ensemble des moyens invoqués contre les différentes dispositions. Par ailleurs, les requérantes se réfèrent aux deux jugements du 18 mars 2021 du Tribunal de police du Hainaut, division Charleroi, qui posaient les questions préjudicielles à l'origine de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n°109/2022 (Pièce 63 et Pièce 69). Le premier (pièce 63) concernait une personne qui jouait au ballon avec deux enfants, le Tribunal de police, analysant les dispositions de l'arrêté ministériel en vigueur à l'époque résume : "il y aurait donc un enfant de trop" et conclut :

“ On peut donc s'interroger sur la question de savoir si les poursuites d'un citoyen devant une juridiction pénale qui joue au ballon avec deux enfants sur la voie publique et sa condamnation à une peine de nature correctionnelle sont acceptables dans une société démocratique”.

Le second concernait une personne qui était sortie pour discuter avec son compagnon. Le Tribunal de police conclut (pièce 69) :

“ On peut donc s'interroger sur la question de savoir si les poursuites d'un citoyen devant une juridiction pénale d'une citoyenne ayant discuté avec son compagnon sur la voie publique quelques minutes et sa condamnation à une peine de nature correctionnelle sont acceptables dans une société démocratique”.

La disproportion de la sanction pénale au regard de comportements visés est évidente ».

VI.2. Appréciation

Les actes attaqués sont notamment fondés sur les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la protection civile.

Selon l'article 3 de la loi du 15 mai 2007, la sécurité civile comprend toutes les mesures et les moyens nécessaires à l'accomplissement des missions mentionnées dans la loi afin de secourir et de protéger à tout moment les personnes, leurs biens et leur espace de vie. Par « mesures civiles » on entend les mesures qui ne sont ni de nature policière ni de nature militaire (article 2, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 15 mai 2007). En cas de circonstances dangereuses, le ministre ou son représentant peut exiger de la population, afin d'assurer sa protection, qu'elle s'éloigne des lieux ou des régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et peut assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes concernées par ces mesures ; pour la même raison, il peut interdire tout mouvement ou déplacement de la population (article 182 de la loi du 15 mai 2007). Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application (entre autres) de l'article 182, sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six euros à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement (article 187, alinéa 1^{er}).

L'article 10, § 1^{er}, du premier arrêté attaqué dispose comme suit :

« Les infractions aux dispositions des articles 1^{er}, 5 et 8 sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ».

Les sanctions pénales prévues en cas de non-respect des dispositions des arrêtés attaqués sont définies par l'article 187 précité et non par l'article 10 du premier arrêté attaqué. Cette dernière disposition ne fait qu'identifier les mesures susceptibles de telles sanctions.

Les critiques des parties requérantes sont en réalité dirigées contre l'article 187 de la loi du 15 mai 2007.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Sixième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes et intervenantes

Le sixième moyen est pris de la violation « des articles 10, 11, 15, 22, 33, 105 et 108 de la Constitution, 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1^{er} au Protocole additionnel n° 12 à la CEDH, 26 PIDESC, 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 16, § 1^{er}, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 9 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE et du principe de légalité ».

Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que les articles 5, 5bis, 8, 8bis, 10 et 11 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans leur version originale et tels que modifiés par les arrêtés ministériels des 3, 17 et 30 avril 2020, et 8, 15 et 20 mai 2020 interdisent les rassemblements et les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative moyennant certaines exceptions et que l'article 10 des actes attaqués prévoit que le non-respect de ces interdictions constitue une infraction pénale alors que le contrôle du respect de ces mesures implique le traitement de données à caractère personnel et l'entrée d'agents de police au sein de domiciles, que les aspects essentiels du droit à la vie privée et du droit au respect du domicile ne sont pourtant pas réglés par le législateur, que les articles 15 et 22 de la Constitution réservent en principe au seul législateur le pouvoir de prévoir des exceptions au principe de respect de la vie privée et au respect du domicile, que les dispositions attaquées ne sont dès lors pas conformes

au principe de légalité et que le Ministre a ainsi privé une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que les dispositions susvisées interdisent les rassemblements et les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative moyennant certaines exceptions et que l'article 10 des actes attaqués prévoit que le non-respect de ces interdictions constitue une infraction pénale alors que le contrôle du respect de ces mesures implique le traitement de données à caractère personnel de sorte que les dispositions attaquées impliquent une ingérence dans la vie privée sans qu'un quelconque encadrement soit prévu par ailleurs par le ministre et sont contraires à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui impose aux États de prendre des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article, que les dispositions sont également contraires au droit à la protection des données à caractère personnel consacré par les dispositions du droit de l'Union européenne.

Dans une troisième branche, elles font valoir que les dispositions susvisées interdisent les rassemblements et les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative moyennant certaines exceptions et que l'article 10 des actes attaqués prévoit que le non-respect de ces interdictions constitue une infraction pénale alors que le contrôle du respect de ces mesures implique l'entrée des agents de police au sein des domiciles de sorte que les dispositions attaquées impliquent une ingérence dans l'exercice du droit au respect du domicile sans qu'un quelconque encadrement soit prévu par le ministre et sont contraires à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui implique que la législation apporte des garanties adéquates et suffisantes pour empêcher les autorités de prendre des mesures arbitraires et prévoit un encadrement strict lorsque le droit national habilite les autorités à conduire une perquisition sans mandat judiciaire.

En réplique, sur la première branche, elles affirment qu'au vu des normes en cause qui prévoient des ingérences sans précédent dans le droit à la vie privée et notamment la conservation de différentes données, il revenait au législateur de prévoir un cadre législatif spécifique à cette situation.

Sur la deuxième branche, elles font également valoir qu'au vu des normes en cause qui prévoient des ingérences sans précédent dans le droit à la vie privée et notamment la conservation de différentes données, le cadre législatif existant est

insuffisant pour prévenir une violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Enfin, sur la troisième branche, elles prennent note que la partie adverse estime qu'une *lockdown party* ne permet pas aux fonctionnaires de police de pénétrer immédiatement et systématiquement sur les lieux sur la base de l'article 27, 2°, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Dans leur dernier mémoire, elles affirment avoir intérêt au moyen et renvoient à leurs écrits précédents.

VII.2. Appréciation

1. L'article 2.2.d du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD) dispose comme suit :

« Le présent règlement ne s'applique pas au traitement de données à caractère personnel effectué :
(...)
d) par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre des menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ».

Le champ d'application matériel est précisé par le considérant 19 du RGPD comme suit :

« La protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces et la libre circulation de ces données, fait l'objet d'un acte juridique spécifique de l'Union. Le présent règlement ne devrait dès lors pas s'appliquer aux activités de traitement effectuées à ces fins. Toutefois, les données à caractère personnel traitées par des autorités publiques en vertu du présent règlement devraient, lorsqu'elles sont utilisées à ces fins, être régies par un acte juridique de l'Union plus spécifique, à savoir la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil. Les États membres peuvent confier à des autorités compétentes au sens de la directive (UE) 2016/680 des missions qui ne sont pas nécessairement effectuées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, de manière à ce que le traitement de données à caractère personnel à ces autres fins, pour autant qu'il relève du champ d'application du droit de l'Union, relève du champ d'application du présent règlement.

En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel par ces autorités compétentes à des fins relevant du champ d'application du présent règlement, les

États membres devraient pouvoir maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement. Ces dispositions peuvent déterminer plus précisément les exigences spécifiques au traitement de données à caractère personnel par ces autorités compétentes à ces autres fins, compte tenu de la structure constitutionnelle, organisationnelle et administrative de l'État membre concerné. Lorsque le traitement de données à caractère personnel par des organismes privés relève du champ d'application du présent règlement, celui-ci devrait prévoir la possibilité pour les États membres, sous certaines conditions, de limiter par la loi certaines obligations et certains droits lorsque cette limitation constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir des intérêts spécifiques importants tels que la sécurité publique, ainsi que la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. Cela est pertinent, par exemple, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent ou des activités des laboratoires de police scientifique ».

En l'espèce, il n'est pas contestable que l'éventuel traitement des données à caractère personnel est effectué par les forces de l'ordre chargées de faire respecter les dispositions des arrêtés attaqués, à des fins de prévention et de détection d'infractions pénales et s'effectue dans le cadre législatif existant.

La directive(UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil' établit des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. Elle exige que les États membres « protègent les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel et veillent à ce que l'échange de données à caractère personnel par les autorités compétentes au sein de l'Union, lorsque cet échange est requis par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, ne soit ni limité ni interdit pour des motifs liés à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ».

Cette directive a été transposée dans l'ordre juridique belge par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les articles 25 à 71 de cette loi organisant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de

sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. Le traitement des données à caractère personnel visant à vérifier la conformité aux mesures imposées par les arrêtés attaqués s'inscrit dans ce cadre juridique.

Les parties requérantes ne soutiennent ni n'établissent que les arrêtés attaqués méconnaissent ce cadre juridique.

2. L'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que le respect du domicile.

L'article 15 de la Constitution prévoit que « le domicile est inviolable [et qu'] aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit » et son article 22, que « chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Ce droit au respect de la vie privée ou au respect du domicile n'est pas absolu, une ingérence est admissible sous réserve du respect de trois conditions cumulatives, à savoir :

- L'ingérence doit être prévue par une loi libellée en des termes suffisamment clairs et précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence ;
- L'ingérence doit correspondre à un besoin social impérieux, à savoir : la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui ;
- L'ingérence doit être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi, c'est-à-dire qu'elle doit non seulement ménager un équilibre entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble mais aussi entre les intérêts contradictoires des personnes concernées.

Il s'ensuit que les ingérences dans la vie privée et le traitement de données personnelles, consécutives à l'interdiction de rassemblements et d'activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative, doivent, cumulativement, être prévues par le législateur, correspondre à un besoin social impérieux et être proportionnées au but légitime poursuivi.

En l'espèce, les parties requérantes affirment que ces conditions ne sont pas remplies sans étayer leur propos. Elles ne précisent pas concrètement en quoi le cadre législatif existant serait insuffisant. Or, leur thèse ne s'impose pas d'évidence.

Le sixième moyen n'est pas fondé.

VIII. Septième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes et intervenantes

Le septième moyen est pris de la violation « des articles 10, 11, 22 et 22bis de la Constitution, 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, notamment de ses articles 3 et 24 ».

Les parties requérantes font valoir que les articles 5, 5bis et 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, lus seuls ou en combinaison avec l'article 10 du même arrêté, dans leur version originale et tels que modifiés par les arrêtés ministériels des 3, 17 et 30 avril 2020 et 8, 15 et 20 mai 2020, créent une discrimination en traitant de manière identique des catégories fondamentalement différentes de personnes.

Dans une première branche, elles font valoir une discrimination entre les personnes avec et sans logement.

Elles rappellent que l'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, tant dans sa version originale que modifié par les arrêtés subséquents, prévoit l'obligation de rester chez soi ou dans sa résidence secondaire sur la base de la version introduite par l'arrêté ministériel du 20 mai 2020 et que l'article 10 assortit le non-respect de cette disposition de sanctions pénales.

Elles relèvent que cette obligation s'applique de manière identique aux personnes qui ont un « chez soi », voire plusieurs, et à celles qui n'en ont pas, aucune exception n'étant prévue pour les sans-abris alors que la réglementation est par définition impossible à appliquer pour les personnes sans logement.

Elles affirment qu'en application de cette réglementation, de nombreux sans abris ont été chassés par la police, ont été contraints de se déplacer en permanence et se sont vu imposer des sanctions parce qu'ils se trouvaient sur la voie publique alors qu'ils n'avaient aucun autre endroit où aller.

Elles en déduisent que la disposition précitée induit un traitement identique de situations différentes.

Elles ajoutent que le préambule des arrêtés attaqués ne contient aucune justification par rapport à ce choix de ne pas prévoir d'exception pour les personnes sans logement, que rien n'indique qu'une personne sans-abri qui est en mouvement en permanence risquerait moins de propager le virus qu'une personne sans-abri assise sur un banc, que si l'objectif visé était qu'il y ait le moins de personnes possible sur la voie publique, la disposition en cause ne permet en rien d'atteindre cet objectif puisque ce n'est pas en poursuivant sur le terrain les personnes sans-abri ou en engageant des poursuites pénales à leur encontre que ces dernières auront un abri où se confiner. Elles sont d'avis qu'en raison du coronavirus, de nombreux centres d'hébergement pour personnes sans-abri ont dû limiter le nombre de personnes hébergées de sorte que de très nombreuses personnes n'avaient plus de place dans ces centres d'accueil. Selon elles, l'accueil de jour a fortement dû être limité et le fait que les personnes sans-abri n'aient nulle part où se rendre a créé des difficultés majeures.

Elles concluent que la mesure ne permet pas d'atteindre l'objectif visé ou en tout cas annoncé et que, s'il devait être considéré que cette mesure permet malgré tout d'atteindre un quelconque objectif, elle n'est certainement pas proportionnée au vu de l'impact important sur la vie des personnes sans-abri et l'absence d'alternative mise en place pour compenser la perte de leurs lieux de vie. Elles affirment qu'imposer des sanctions pénales pour le non-respect de l'obligation de rester chez soi sans prévoir d'exception pour les personnes n'ayant pas de chez soi est discriminatoire.

Dans une deuxième branche, elles font valoir une discrimination entre les personnes qui disposent d'un espace extérieur privatif et celles qui n'en ont pas.

Elles rappellent que l'article 5, alinéa 2 et l'article 8 des arrêtés attaqués prévoient de manière limitative les activités qui peuvent s'exercer en dehors de la maison et que l'article 10 de l'arrêté assortit cette disposition de sanctions pénales.

Elles en déduisent qu'il n'est pas possible de sortir de chez soi pour s'asseoir dehors.

Elles ajoutent que les exceptions à l'interdiction de se trouver dans des lieux publics sont formulées de manière très floue.

Elles exposent que le manque de prévisibilité des arrêtés ministériels attaqués a pour conséquence un sentiment de n'avoir le droit de sortir que dans certaines conditions strictes, et l'obligation de rester dans son logement le reste du temps sans oser sortir pour prendre l'air et faire les activités physiques recommandées.

Elles font ensuite valoir que les articles 5 et 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et les sanctions pénales qui les accompagnent s'appliquent de manière identique aux personnes qui ont un jardin ou une terrasse, et à celles dont le logement ne comporte aucun espace extérieur privatif.

Elles en déduisent que les enfants qui disposent d'un jardin peuvent jouer dehors sans craindre des sanctions alors que ceux qui n'en ont pas doivent, dans l'incertitude et la crainte d'être sanctionnés sur la base de mesures floues, rester à l'intérieur pendant la durée du confinement. Elles ajoutent qu'il en va naturellement de même des adultes, qui, s'ils ne disposent pas d'un espace extérieur privatif, ne peuvent s'installer à l'extérieur pour vaquer à une autre activité que celles prévues à l'article 5 de l'arrêté ministériel, ces activités variant au fil des modifications par les arrêtés ministériels attaqués.

Elles affirment qu'aucune justification n'est donnée par le Ministre à ce traitement identique de situations fondamentalement différentes.

Elles soutiennent que l'importance de passer du temps à l'extérieur est manifeste, tant pour les enfants que pour les adultes, que ce soit pour la santé mentale ou physique, que s'il est encore difficile de connaître l'ampleur exacte des conséquences du confinement sur l'état physique et psychique des personnes concernées, cela soulève en tout cas de nombreuses inquiétudes, qu'en toute hypothèse, l'impact négatif du confinement apparaît bien supérieur pour les personnes n'ayant pas d'espace privatif extérieur et qu'aucune justification n'est apportée dans le préambule de l'arrêté ministériel expliquant pourquoi aucune exception n'est prévue à l'interdiction de se trouver sur la voie publique ou dans des espaces publics pour les personnes n'ayant ni jardin ni terrasse, dans les autres cas que ceux prévus, de manière extrêmement imprécise, aux articles 5 et 8.

Elles ajoutent qu'aucun élément n'est avancé par le ministre indiquant que se trouver à l'extérieur, dans le strict respect des règles de distanciation sociale, serait porteur d'un tel risque de propagation de la COVID-19 qu'il faille interdire les activités extérieures au sein du ménage, qui ne sont pas explicitement autorisées par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans ses différentes versions subséquentes et que selon une étude de l'UCLouvain, cette interdiction ne permet pas de résultats significatifs dans la lutte contre la COVID-19.

Elles en déduisent que la mesure n'est pas proportionnelle à l'objectif visé de lutter contre la propagation de la COVID-19 et qu'en prévoyant des incriminations pénales dont le caractère flou permet de sanctionner des personnes qui se trouveraient à l'extérieur par exemple pour laisser les enfants jouer en plein air ou pour faire une

pause pendant leur promenade, dans le respect des règles de distanciation sociale, alors qu'elles n'ont pas d'espace extérieur privatif, l'arrêté ministériel est discriminatoire.

Elles ajoutent que la qualité du milieu environnant d'une personne relève de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment lorsque des facteurs environnementaux dangereux ou perturbateurs peuvent avoir un effet négatif sur le bien-être individuel, qu'il est manifeste que le droit au bien-être protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est impacté de manière bien plus importante pour les personnes ne disposant pas d'espace extérieur privatif que pour celles qui en disposent et qu'au vu du défaut de justification de l'absence d'exception, les articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont été violés.

Elles font enfin valoir qu'il n'apparaît pas que le ministre ait tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant au moment de l'adoption des arrêtés ministériels attaqués, en violation de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et de l'article 22*bis* de la Constitution.

Dans une troisième branche, elles font valoir une discrimination entre les personnes habitant seules et celles habitant à plusieurs.

Elles exposent que les articles 5 et 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, dans leur version originale et tels que modifiés par les arrêtés subséquents, prévoient l'obligation de rester chez soi et l'interdiction d'inviter ou de se rendre chez d'autres personnes. Elles relèvent que les seules exceptions à cette règle sont la possibilité de rendre visite à un partenaire depuis la modification de l'article 8 par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020 et la « règle des quatre personnes » introduite seulement par l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 dans un article 5*bis*.

Elles affirment que cette mesure a un impact négatif beaucoup plus important sur les personnes habitant seules que sur les personnes habitant à plusieurs et qu'aucune justification n'est apportée dans le préambule des arrêtés ministériels expliquant pourquoi aucune exception n'existe pour les personnes habitant seules à l'interdiction d'inviter ou de se rendre chez d'autres personnes.

Elles en déduisent que les arrêtés ministériels sont discriminatoires.

Elles ajoutent qu'avoir des contacts sociaux avec des personnes de son entourage ou de sa famille est un droit fondamental protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que l'ingérence apportée par les actes attaqués dans ce droit fondamental est beaucoup plus importante pour les personnes habitant seules que pour les personnes habitant à plusieurs.

Elles concluent à une violation des articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans une quatrième branche, elles font valoir une discrimination entre les personnes habitant seules, en couple ou en famille, et celles habitant à plusieurs en colocation.

Elles exposent que l'article 5*bis* de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 prévoit depuis son insertion par l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 qu'un ménage peut recevoir quatre personnes et que ces quatre personnes s'engagent, ainsi que leur ménage respectif, à ne recevoir personne d'autre chez elles, et à ne se rendre chez personne d'autre.

Elles en déduisent que cette disposition s'applique de manière identique aux ménages qui sont composés d'une personne isolée, d'un couple ou d'une famille et aux ménages qui sont une colocation de personnes partageant simplement une maison ou un appartement, sans lien affectif plus étroit de sorte que, prenant l'exemple d'une colocation de 8 personnes, ce qui est assez fréquent dans les grandes maisons bruxelloises, ces 8 personnes doivent se mettre d'accord sur un seul ménage en dehors de leur ménage, auquel elles auraient le droit de rendre visite, bien que ces 8 personnes n'ont aucune famille en commun.

Elles affirment qu'aucune justification n'est apportée pour expliquer pourquoi aucune exception n'a été prévue pour les personnes résidant en colocation.

Elles font valoir qu'un article du journal La Libre soulignait la difficulté de cette mesure pour les colocations et qu'il ne ressort pas du préambule de l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 insérant l'article 5*bis* que la décision de traiter de manière identique les personnes vivant seules ou en famille, et les colocataires, ait été justifiée par un objectif légitime ni que la mesure soit proportionnelle à cet objectif légitime.

Elles concluent qu'en sanctionnant pénalement les colocataires qui ne respecteraient pas « la règle des quatre », l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 introduit une exception discriminatoire.

Elles font ensuite valoir que l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales protège le droit à la vie privée et familiale, et donc notamment le droit à avoir des contacts avec son entourage et que l'article *5bis* de l'arrêté ministériel exclut de nombreuses personnes habitant en colocation du droit de rendre visite ou d'inviter des membres de leur famille ou de leur entourage, sans que le préambule ne contienne de justification à cet égard.

Elles en déduisent que les articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont également violés par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 tel que modifié par les arrêtés ministériels des 8, 15 et 20 mai 2020.

Dans une cinquième branche, elles font valoir une discrimination entre les propriétaires de seconde résidence ou locataires à l'année et les personnes qui ne disposent pas d'un second logement.

Elles exposent que l'arrêté ministériel du 20 mai 2020 autorise uniquement les personnes propriétaires de seconde résidence ou locataires à l'année à se rendre dans un autre logement que celui qui correspond au « chez soi » visé à l'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 dans toutes ses versions.

Elles en déduisent qu'il n'est pas permis de se rendre dans une résidence qui serait louée pour une durée plus courte qu'une année.

Elles déduisent du préambule de l'arrêté ministériel du 20 mai 2020 que le ministre justifie uniquement pourquoi l'ensemble de la population n'est pas autorisée à se rendre dans les lieux touristiques mais ne justifie pas pourquoi la priorité devrait être donnée aux propriétaires de seconde résidence ou aux locataires à l'année.

Elles estiment qu'il y a une différence de traitement entre les propriétaires de seconde résidence ou les locataires à l'année et les personnes qui ne le sont pas, indirectement basée sur la fortune.

Elles ajoutent que des mesures alternatives permettant un traitement moins différencié seraient possibles tout en atteignant le même objectif, que malgré la possibilité de se rendre dans une autre résidence, il reste obligatoire de rester chez soi de sorte que les activités touristiques seront fortement limitées et que le ministre ne justifie pas non plus pourquoi cette autorisation devrait intervenir prioritairement à d'autres autorisations qui ne dépendraient pas du niveau de fortune et qui pourraient apporter au bien-être de l'ensemble de la population.

Elles concluent à une différence de traitement qui n'est ni justifiée ni proportionnelle à l'objectif affiché et partant, que l'article 8, dans la version de l'arrêté ministériel du 20 mai 2020, est discriminatoire.

En réplique, sur la première branche, elles déposent des témoignages de travailleurs sociaux qui attestent que de nombreux sans-abri ont reçu des sanctions relatives au non-respect des mesures de confinement et une citation concernant une personne sans-abri devant le tribunal correctionnel de Bruxelles sur la base du non-respect de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

Elles ajoutent qu'évoquant les personnes sans-abri et précaires, l'Observatoire des violences policières de la Ligue des droits humains 'Police Watch' relève dans son rapport de juin 2020 que : « le confinement semble avoir accentué la double peine infligée à ces personnes : d'une part, il les a coupées de l'essentiel des ressources indispensables à leur survie (mendicité, soutien associatif, économie informelle) et, d'autre part, il les a criminalisées davantage en sanctionnant leur incapacité à respecter les mesures imposées, faute de lieu où se confiner, par des amendes impayables et des arrestations parfois brutales ».

Sur la deuxième branche, elles ajoutent que lors du confinement d'octobre 2020, il n'existait aucune interdiction de se trouver à l'extérieur et qu'il n'a pas été démontré que ce deuxième confinement aurait été moins efficace pour lutter contre l'épidémie.

Sur les troisième, quatrième et cinquième branches, elles n'ajoutent rien à leur requête.

Dans leur dernier mémoire, sur la première branche, elles ajoutent ce qui suit :

« La partie adverse ne tient manifestement pas compte des pièces 17, 35, 36, 37 et 47 déposées par les parties requérantes démontrant les sanctions infligées à des personnes sans-abris.

Les requérantes citaient également un article de RTL sur la situation des sans-abris juste après l'adoption du premier arrêté ministériel contesté, dans lequel [S.V.], le directeur général du Samu social bruxellois, expliquait :

“ En plus, on ne les laisse plus s'asseoir sur des bancs, ils n'ont plus accès aux parcs, tous ces facteurs font qu'ils se sentent plus menacés et donc plus sous tension qu'ils ne l'étaient avant”.

Pour la première fois dans son dernier mémoire, la partie adverse invoque ensuite que l'interdiction de se trouver sur la voie publique était accompagnée d'exceptions

non limitatives, de sorte que les affirmations des requérantes et de Monsieur le Premier auditeur manqueraient en droit.

Tout d'abord, s'il était si évident que le prétend la partie adverse que les arrêtés ministériels litigieux prévoyaient en effet une exception pour les personnes sans-abris, il est fort étonnant que la partie adverse n'y ait pas pensé dans ses actes de procédure précédents.

Cela démontre que le raisonnement de la partie adverse est tout sauf évident. En effet, les requérantes ne contestent pas que l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 prévoyait des exceptions "en cas de nécessité et pour des raisons urgentes" et que la liste de ces exceptions n'était pas exhaustive.

La formulation de ces exceptions montre cependant bien que les personnes sans-abris n'avaient pas été incluses : il n'est pas question de raison urgente ponctuelle, mais de survie "permanente" dans la rue. L'usage du mot "telles que" indique également que les "raisons urgentes" pour se trouver sur la voie publique devaient être similaires à celles listées à l'article 8 de l'arrêté ministériel. Aucune de ces raisons ne se rapproche même de loin de la situation d'une personne sans abri. Il en va de même pour les exceptions prévues dans les arrêtés ministériels ultérieurs.

Ensuite, la partie adverse invoque qu'il n'y aurait pas de différence de traitement touchant de manière disproportionnée les sans-abris puisqu'un juge aurait considéré que la personne sans-abri fait partie des exceptions à l'obligation de rester chez elle. Selon la partie adverse, le juge pénal aurait considéré les déplacements de la personne sans-abri comme toute aussi nécessaire que le fait de se rendre chez le médecin, par exemple. Cependant, la position de la partie adverse est contredite par les transactions et les sanctions pénales qui ont été prises et prononcées à l'encontre des personnes sans-abris.

La partie adverse invoque également que "la liste des déplacements considérés comme nécessaires est diverse et variée" et que donc "il est manifeste que les déplacements d'une personne sans-abri sur la voie et dans les lieux publics" serait considérée comme nécessaire. Cependant, les personnes sans-abris se plaignaient justement de ne pas pouvoir rester à un endroit, qu'on les forçait constamment à se déplacer, sous peine de sanction. Si seuls des déplacements nécessaires sont autorisés, et non le fait de rester quelque part sur la voie publique, il est évident que l'exception ne visait pas les personnes sans-abris.

Les requérantes rappellent par ailleurs l'usage massif qui a été fait de la transaction pénale pour l'application des sanctions prévues par les arrêtés ministériels litigieux, sans qu'un juge se prononce sur la question. Mais surtout, les personnes sans-abris n'ayant généralement pas d'adresse, il est rare qu'une convocation au tribunal leur parvienne, et elles se retrouvent souvent condamnées par défaut.

Enfin, la partie adverse demande le maintien des effets des dispositions sur l'obligation de rester chez soi, en ce qu'elles créent une différence de traitement à l'égard des personnes sans-abris. De la sorte, la partie adverse semble malgré tout vouloir s'assurer que les personnes sans-abri qui ont été sanctionnées en raison de l'obligation de rester chez elles, ne puissent obtenir réparation. Cela montre bien que la partie adverse elle-même est peu convaincue de sa propre lecture des dispositions litigieuses ».

Sur la deuxième branche, elles estiment qu'il ressort clairement de leur requête et de leur mémoire en réplique que le fait que les dispositions attaquées ne distinguent pas selon que leurs destinataires ont ou non un espace extérieur privatif « ne produit pas des effets disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi » (*sic*).

Sur la troisième branche, elles considèrent « qu’il ressort clairement de leur requête et de leur mémoire en réplique que la limitation des contacts sociaux engendrée par les dispositions critiquées constitue un effet disproportionné au regard de l’objectif poursuivi ».

Sur la quatrième branche, elles rappellent que « dans leur mémoire en réplique les requérantes précisait que les actes attaqués auront encore des effets sur des procédures judiciaires ou administratives en cours » et qu’elles « citaient et déposaient une note du Parquet du 14 février 2021 intitulée “Aperçu du flux d’entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et de leur traitement judiciaire” qui précisait que 7.364 suspects cités dans le cadre d’affaire “corona” étaient en attente de jugement ».

Elles ajoutent ce qui suit :

« Les autres pièces produites par les requérantes, relatives à des procédures particulières, ne sont qu’exemplatives des nombreuses procédures dont le Parquet fait état et il ne peut en être déduit que les nombreuses poursuites pénales mentionnées par celui-ci ne résultaient pas également de l’application de l’article 5*bis* de l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 précité et leurs modifications éventuelles par les autres actes attaqués.

Les parties requérantes soulignent encore que la partie adverse dépose elle-même une pièce IV.1 dans laquelle on peut lire :

“ Er werd voor 93.592 verdachten in het kader van corona-inbreuken met feitdatum van 23 maart 2020 tot en met 30 juni 2020 een strafdossier geopend.

Van die 93.592 verdachten hebben er uiteindelijk 39.077 een geldsom betaald in het kader van een onmiddellijke minnelijke schikking of klassieke minnelijke schikking of als GAS-boete. 19.535 verdachten maakten het voorwerp uit van een beslissing door de hoven en rechtbanken”.

(Traduction libre : Des poursuites pénales ont été engagées contre 93.592 suspects dans le cadre d’infractions liées au coronavirus commises entre le 23 mars 2020 et le 30 juin 2020.

Sur ces 93.592 suspects, 39.077 ont finalement payé une somme d’argent dans le cadre d’une transaction pénale ou d’une SAC. 19.535 suspects ont fait l’objet d’une décision des cours et tribunaux.)

Ces informations corroborent les pièces déposées par les requérantes.

Les requérantes présentent donc bien un intérêt à cette branche du moyen ».

Sur la cinquième branche, elles précisent que « c’est bien cet élargissement des possibilités de résidence et de déplacements à une partie seulement de la population qui est discriminatoire » et que « le reste de la population était, elle, toujours susceptible de sanctions pénales en cas de déplacement en dehors de leur

résidence principale ». Elles sont d'avis que cette différence de traitement est manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

VIII.2. Appréciation

1. L'assemblée générale du Conseil d'État a rappelé, dans ses arrêts n^{os} 248.780 et 248.781 du 28 octobre 2020, à l'occasion de recours contre l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ce qui suit :

« Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, telles qu'elles sont consacrées dans les articles 10 et 11 de la Constitution, requièrent que toutes les personnes se trouvant dans une même situation soient traitées de manière égale. Le principe d'égalité empêche qu'une distinction arbitraire soit opérée entre les citoyens.

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement puisse être instaurée entre certaines catégories de personnes, pour autant que cette différence repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent à ce que des catégories de personnes se trouvant dans des situations fondamentalement différentes par rapport à la mesure attaquée, soient traitées de manière identique, sans qu'il existe à cet égard de justification raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte de l'objectif et des effets de la mesure contestée, ainsi que de la nature des principes en vigueur en la matière. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but visé ».

2. L'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 dispose comme suit :

« Art. 8. Les personnes sont tenues de rester chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes telles que :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base des articles 1^{er} et 3, et en revenir ;
- avoir accès aux distributeurs de billets des banques et des bureaux de poste
- 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.
- Les situations visées à l'article 5, alinéa 2 ».

L'article 8 de l'arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 précité dispose comme suit :

« L'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 est remplacé par ce qui suit :

“ Les personnes sont tenues de rester chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes telles que :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base des articles 1^{er} et 3, et en revenir ;
- avoir accès aux distributeurs de billets des banques et des bureaux de poste ;
- avoir accès aux soins médicaux ;
- fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation de handicap et aux personnes vulnérables ;
- effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail ;
- exercer les activités visées à l'article 5, alinéa 2” ».

L'article 4 de l'arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 précité dispose comme suit :

« L'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 est remplacé par ce qui suit :

“ Les personnes sont tenues de rester chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes telles que :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base des articles 1^{er} et 3, et en revenir ;
- avoir accès aux distributeurs de billets des banques et des bureaux de poste ;
- avoir accès aux soins médicaux ;
- répondre à des besoins familiaux, tels que rendre visite à son partenaire ou à ses enfants dans le cadre de la coparentalité ;
- fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation de handicap et aux personnes vulnérables ;
- prendre soin des animaux ;
- effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail ;
- effectuer les déplacements dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une entreprise d'un secteur crucial ou d'un service essentiel visés à l'article 3, en ce compris le trajet domicile-lieu du travail ;
- exercer les activités visées à l'article 5, alinéa 2 ;
- effectuer les déplacements dans le cadre de l'article 6 ”».

L'article 8 de l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 précité dispose comme suit :

« L'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 est remplacé par ce qui suit :

“ Les personnes sont tenues de rester chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité.

Sont notamment considérés comme nécessaires des déplacements tels que :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base de l'article 1^{er}, et en revenir ;
- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base de l'article 3, et en revenir ;
- avoir accès aux distributeurs de billets des banques et aux bureaux de poste ;
- avoir accès aux soins médicaux ;
- répondre à des besoins familiaux, tels que rendre visite à son partenaire ou à ses enfants dans le cadre de la coparentalité ;
- fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation de handicap et aux personnes vulnérables ;
- prendre soin des animaux ;

- effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail ;
- effectuer les déplacements dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une entreprise d'un secteur crucial ou d'un service essentiel visés à l'article 3, en ce compris le trajet domicile-lieu du travail ;
- exercer les activités visées à l'article 5, alinéa 2 et à l'article 5bis ;
- effectuer les déplacements dans le cadre de l'article 6” ».

L'article 5 de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 précité dispose comme suit :

« L'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 est remplacé par ce qui suit :

“ Les personnes sont tenues de rester chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité.

Sont notamment considérés comme nécessaires des déplacements tels que :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base des articles 1^{er}, 2 et 3 et en revenir ;
- avoir accès aux distributeurs de billets des banques et aux bureaux de poste ;
- avoir accès aux soins médicaux ;
- répondre à des besoins familiaux, tels que rendre visite à son partenaire ou à ses enfants dans le cadre de la coparentalité ;
- fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation de handicap et aux personnes vulnérables ;
- prendre soin des animaux ;
- effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail ;
- effectuer les déplacements dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une entreprise d'un secteur crucial ou d'un service essentiel visés à l'article 3, en ce compris le trajet domicile-lieu du travail ;
- exercer les activités visées à l'article 5, alinéa 2 et à l'article 5bis ;
- effectuer les déplacements dans le cadre de l'article 6 ;
- effectuer des déplacements dans le cadre de la vente et la location de biens immeubles” ».

L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 20 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 précité dispose comme suit :

« L'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 est remplacé par ce qui suit :

“ Les personnes sont tenues de rester chez elles ou dans une résidence secondaire dont elles sont soit propriétaires, soit locataires pour une durée d'au moins un an, à l'exclusion des résidences secondaires mobiles qui n'ont pas encore été installées sur un emplacement fixe.

Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité.

Sont notamment considérés comme nécessaires des déplacements tels que :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base des articles 1^{er}, 2 et 3 et en revenir ;
- avoir accès aux distributeurs de billets des banques et aux bureaux de poste ;
- avoir accès aux soins médicaux ;
- répondre à des besoins familiaux, tels que rendre visite à son partenaire ou à ses enfants dans le cadre de la coparentalité ;

- fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation de handicap et aux personnes vulnérables ;
- prendre soin des animaux ;
- effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail ;
- effectuer les déplacements dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une entreprise d'un secteur crucial ou d'un service essentiel visés à l'article 3, en ce compris le trajet domicile-lieu du travail ;
- exercer les activités visées à l'article 5, alinéa 2 et à l'article 5*bis* ;
- effectuer les déplacements dans le cadre de l'article 6 ;
- effectuer des déplacements dans le cadre de la vente et la location de biens immeubles ;
- se rendre dans la résidence secondaire, visée à l'alinéa 1^{er} et en revenir" ».

Ces dispositions consacrent l'interdiction de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics ainsi que l'obligation corollaire de « rester chez soi », « sauf en cas de nécessité ». Des exemples de ces cas, introduits par la locution « tels que », sont donnés.

Ainsi qu'il a été rappelé dans le cadre de l'examen d'autres moyens, il ressort des préambules des arrêtés attaqués, que leur auteur souligne notamment l'évolution très rapide de la situation de la pandémie de la Covid-19 en Belgique, en Europe et dans le monde, la déstabilisation de l'économie mondiale qui en résulte, l'augmentation de l'ampleur et du nombre des chaînes de transmission secondaires, le principe de précaution à respecter par les pouvoirs publics dans le cadre de la gestion des crises sanitaires internationales, la contagiosité et le risque de mortalité liés à la contamination par le virus susmentionné, le nombre de cas de contamination détectés et le nombre de décès survenus en Belgique depuis le début de cette pandémie, le fait que le danger s'est étendu à l'ensemble du territoire national et que le taux d'occupation des hôpitaux, en particulier des services de soins intensifs, devient critique, la constatation que le virus semble se transmettre par voie aérienne d'une personne à l'autre et que non seulement les rassemblements dans des lieux fermés ou couverts (tels que les magasins ou les commerces), mais aussi en plein air ce qui constituent une menace spécifique pour la santé publique.

En ce sens, toutes les mesures prévues par ces différents arrêtés ministériels qui se succèdent, à des intervalles très rapprochés pour tenir compte au maximum de l'évolution rapide de la situation, forment un tout indivisible et indissociable. Il s'en dégage une stratégie dans le chef de la partie adverse fondée sur un équilibre permanent à trouver entre, d'une part la prévention de nouvelles contaminations, la protection du fonctionnement des hôpitaux et du secteur de la santé, et d'autre part, la sauvegarde de l'économie belge et le bien-être général de la population. Celle-ci s'inscrit dans le large pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont dispose la partie adverse et il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle du ministre sur la stratégie à suivre dans le cadre de la gestion d'une pandémie.

Lorsque la partie adverse doit, dans le cadre de la recherche de cet équilibre, appréhender l'ensemble des personnes se trouvant sur le territoire belge dont les situations peuvent être très diverses, elle ne peut pas prendre en compte les particularités de chaque cas d'espèce et ne peut appréhender leur diversité qu'avec un certain degré de généralisation.

3. La situation des personnes sans-abri au sens de l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de « chez-soi », soit la « situation dans laquelle une personne ne dispose pas de son logement, n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition », n'est pas envisagée en tant que telle, que ce soit dans les préambules des arrêtés attaqués ou dans les dispositions de ceux-ci précitées.

Toutefois, l'interdiction de se trouver sur la voie publique et l'obligation de confinement portées par les dispositions précitées sont tempérées par les « cas de nécessité » dans lesquels les personnes dépourvues de « chez soi » peuvent faire partie.

Il n'y a pas lieu d'avoir égard, pour apprécier la légalité des arrêtés attaqués à la manière dont les forces de l'ordre, et éventuellement le juge judiciaire, les ont effectivement interprétés et appliqués. Telles qu'elles sont rédigées, en prévoyant une exception pour « l'état de nécessité », les dispositions critiquées n'empêchent pas de prendre en considération la situation particulière des personnes sans-abri.

La première branche n'est pas fondée.

4. S'agissant des personnes ne disposant pas d'un espace extérieur privatif, lesquelles se voient privées de pouvoir passer du temps dehors, comparées à celles qui en disposent, l'identité de traitement entre ces deux catégories se justifie par les nécessités de santé publique et le caractère urgent et décisif des mesures à prendre tels que décrits dans les préambules et rappelés ci-dessus. Elle n'est ni disproportionnée ni manifestement erronée dès lors que le ralentissement et la limitation de la propagation du virus requéraient d'isoler au maximum la population.

En ce qui concerne la violation des articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dénoncée par les parties requérantes, celles-ci restent en défaut d'indiquer concrètement en quoi les arrêtés attaqués portent atteinte de manière disproportionnée au droit au bien-être protégé par ces dispositions.

La deuxième branche n'est pas fondée.

5. La même conclusion s'impose, s'agissant de l'identité de traitement des personnes habitant seules par rapport à celles habitant à plusieurs. S'il est indéniable que le confinement des premières est plus durement ressenti par celles-ci que celui des secondes, il n'est pas pour autant démontré que l'identité de traitement n'est pas justifiée par les nécessités de santé publique développées dans les préambules des arrêtés attaqués, rappelés ci-avant. Par ailleurs, les parties requérantes ne tiennent pas compte des élargissements successifs des contacts sociaux opérés par les modifications de l'article 5 et l'introduction puis les modifications de l'article *5bis*, par les arrêtés attaqués des 3, 17 et 30 avril, 8, 15 et 20 mai 2020, lesquels ont pu tempérer l'isolement des personnes confinées seules.

La troisième branche n'est pas fondée.

6. En ce qui concerne la discrimination alléguée entre les personnes habitant seules, en couple ou en famille, et celles habitant en colocation, les parties requérantes estiment qu'elle est consécutive à l'article *5bis*, inséré par l'arrêté attaqué du 8 mai 2020.

Celui-ci prévoit ce qui suit :

« § 1. Par dérogation à l'article 5, les rassemblements de personnes ne vivant pas sous le même toit sont autorisés aux conditions prévues aux paragraphes 2 et 3.

§ 2. Un ménage, peu importe sa taille, est autorisé à accueillir à son domicile jusqu'à quatre personnes. Ces quatre personnes sont toujours les mêmes. Celles-ci font partie ou non d'un même ménage.

Quand une personne d'un ménage est invitée au domicile d'une autre personne, c'est l'ensemble de son ménage qui s'engage et même si elle se rend seule au rendez-vous.

Les membres du nouveau "groupe" ainsi constitué ne peuvent pas recevoir à leur domicile d'autres personnes ou être reçus par d'autres personnes.

Pour l'application du présent article, on entend par "ménage" : des personnes vivant sous le même toit.

§ 3. Les règles de distanciation sociale sont d'application entre les différents ménages ».

Les parties requérantes s'interrogent quant à la raison pour laquelle une exception n'a pas été apportée pour les personnes habitant en colocation et affirment que l'identité de traitement ne serait pas justifiée par un intérêt légitime et ne serait pas proportionnelle au but poursuivi. Elles ne développent toutefois aucun argument à l'appui de leurs affirmations et se limitent à mettre l'accent sur la difficulté de respecter la règle des « quatre personnes » dans le chef des colocataires. Or, l'intérêt

légitime poursuivi est amplement exposé dans les préambules des arrêtés attaqués, ainsi qu'il a déjà été constaté. La nécessité de limiter au maximum les interactions entre individus, quels que soient la nature de leurs liens sociaux, pour endiguer au maximum la propagation de la pandémie justifie à suffisance les mesures attaquées. Multiplier les exceptions aurait mis en péril cet objectif. Par ailleurs, les parties requérantes n'expliquent pas et on n'aperçoit pas quelle autre mesure moins restrictive aurait permis d'atteindre le même résultat.

En ce qui concerne la violation des articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales alléguée, il y a lieu de constater à nouveau que les parties requérantes se dispensent d'exposer en quoi les ingérences dans la vie privée consécutives à l'article 5*bis* précité ne répondraient pas aux trois conditions cumulatives rappelées lors de l'examen du sixième moyen.

Cette quatrième branche n'est pas fondée.

7. S'agissant de la discrimination alléguée entre les propriétaires de seconde résidence ou locataires à l'année et les personnes qui ne le sont pas, consécutive à l'arrêté attaqué du 20 mai 2020, cette modification de l'article 8 de l'arrêté du 23 mars 2020 précitée est justifiée comme suit dans le préambule :

« 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 ».

Il ressort de ce préambule que la mesure visée est prise dans un contexte d'assouplissement du confinement imposé par les arrêtés attaqués précédents, dans l'optique d'un retour progressif à une situation normale. Elle n'a pas pour but de permettre à nouveau des activités touristiques mais autorise uniquement les personnes qui disposent des logements visés de pouvoir s'y confiner plutôt que dans leur habitation principale. La limitation de l'assouplissement aux deux catégories visées s'explique par la circonstance que ces propriétaires ou locataires de longue durée peuvent pénétrer dans ces logements sans interaction avec autrui et qu'une désinfection de ceux-ci ne sera pas nécessaire à leur départ.

Il n'apparaît pas disproportionné ni manifestement erroné au regard de l'équilibre recherché par la partie adverse et de l'impératif de protection de la santé - en ce compris dans son aspect mental - d'avoir permis un élargissement de la possibilité de se confiner dans sa résidence secondaire ou dans sa location à l'année quand on en bénéficie, même si celui-ci n'est pas possible pour tous.

La cinquième branche n'est pas fondée.

8. Le septième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure « fixée à 840 euros (montant de base indexé) ». Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base indexé et majoré, soit 924 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la partie adverse.

Les parties intervenantes supportent le droit de 450 euros lié à leur intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 mars 2026, 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