

numéro de répertoire <b>2021/</b>
date de la prononciation <b>31/03/2021</b>
numéro de rôle <b>2021/14/C</b>

ne pas présenter à l'inspecteur

OREF-DEF

N° *103*

### expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

# Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section civile

## Ordonnance

Chambre des référés  
Affaires civiles

présenté le
ne pas enregistrer

**Mesures provisoires urgentes - Art. 584 C.J.- action d'intérêt collectif – urgence (oui)**

Ordonnance définitive

Contradictoire

**EN CAUSE DE :**

**1. L'association sans but lucratif LIGUE DES DROITS HUMAINS**, (en abrégé « LDH »), inscrite à la BCE sous le numéro 0410.105.805, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Boulet 22 ;

**Partie demanderesse,**

Représentée par Me A. DESPONTIN (a.despontin@avocat.be) et Me A. LACKNER (info@audreylackner-avocat.com ), avocats, dont le cabinet est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise, 523 ;

**CONTRE :**

**1. L'ÉTAT BELGE**, représenté par la **Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique**, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue de Louvain 1 ;

**2. L'ÉTAT BELGE**, représenté par le **Ministre de la Justice**, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, Boulevard de Waterloo, 115 ;

**Parties défenderesses,**

Représentées par Me N. BONBLED et Me C. DUPRET TORRES, avocats, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, Boulevard Bischoffsheim 33, nicolas.bonbled@portico.be ;

**ET EN PRESENCE DE :**

**1. Monsieur Quentin DUJARDIN**, NN 77.11.17-115.02, domicilié rue du Centre 5 à 4560 Les Avins-en-Condroz ;

**Partie demanderesse en intervention volontaire,**

Représentée par Me J. ENGLEBERT, avocat à 5000 Namur, Rempart de la Vierge 2/7, je@englebert.legal ;

**2. L'ASBL LIGA VOOR MENSENRECHTEN**, (en abrégé « LVM »), dont le siège social est établi à 9000 Gand, Gebroeders De Smetstraat 75, inscrite à la BCE sous le numéro 0419.191.537.

**Partie demanderesse en intervention volontaire,**

Représentée par Me A. DESPONTIN (a.despontin@avocat.be) et Me A. LACKNER (info@audreylackner-avocat.com ), avocats, dont le cabinet est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise, 523 ;

\*\* \*\* \*

En cette cause, prise en délibéré le 12 mars 2021, le tribunal prononce l'ordonnance suivante :

\*\* \*\* \*

Vu les pièces de la procédure, et notamment :

- la citation en référé signifiée le 17 février 2021 par Me Claire Van de Winkel, huissier de justice suppléant Me Anne Van Den Berghe, huissier de justice de résidence à 1050 Bruxelles, avenue de la Couronne, 145 Bloc F, 4<sup>ème</sup> étage ;
- l'ordonnance rendue sur la base de l'article 747, §1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, le 22 février 2021 ;
- la requête en intervention volontaire remises à l'audience pour l'asbl Liga voor mensenrechten (ci-après « LVM », le 22 février 2021 ;
- la requête en intervention volontaire remises au greffe du tribunal pour M. Dujardin, le 24 février 2021 ;
- les conclusions remises au greffe du tribunal pour M. Dujardin, le 1<sup>er</sup> mars 2021 ;
- les conclusions remises au greffe du tribunal pour l'Etat belge, représenté par le Ministre de la justice et l'Etat belge, représenté par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique (ci-après « l'Etat belge », le 1<sup>er</sup> mars 2021 ;
- les conclusions remises au greffe du tribunal pour M. Dujardin, le 8 mars 2021 ;
- les conclusions remises au greffe du tribunal pour LDH, le 8 mars 2021 ;
- les conclusions de synthèse remises au greffe du tribunal pour l'Etat belge, le 11 mars 2021 ;

Entendu en leurs plaidoiries les conseils des parties à l'audience publique précitée.

\*\* \*\* \*

## I. Objet des demandes

1. Sous couvert de l'urgence et par voie de conclusions déposées le 08 mars 2021, l'ASBL LIGUE DES DROITS HUMAINS (ci-après « LDH ») ainsi que l'intervenant volontaire l'ASBL LIGA VOOR MENSENRECHTEN (ci-après « LVM ») formulent les demandes suivantes :

« Dire la demande recevable et fondée,

En conséquence, tous droits saufs quant au fond, vu l'urgence et statuant au provisoire, en raison de l'illégalité *prima facie* de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et de ses arrêtés subséquents :

**A titre principal :**

- Faire interdiction aux défendeurs de prendre toute mesure généralement quelconque qui viserait à appliquer ou à exécuter l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents se réclamant des mêmes fondements juridiques dans l'attente du vote et de l'entrée en vigueur d'une loi définissant les restrictions pouvant affecter les droits et libertés des citoyens et leurs droits subjectifs dans le cadre d'une pandémie, ou à tout le moins dans l'attente d'une décision au fond, ceci dans les 24 heures de la signification de l'ordonnance à intervenir sous peine d'astreinte de 5.000 EUR par jour de retard et/ou par infraction constatée ;
- Ordonner aux défendeurs de faire retirer les mesures déjà prises en exécution de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et de ses arrêtés subséquents se réclamant des mêmes fondements juridiques, dans l'attente du vote et de l'entrée en vigueur d'une loi définissant les restrictions pouvant affecter les droits et libertés des citoyens et leurs droits subjectifs dans le cadre d'une pandémie, ou à tout le moins dans l'attente d'une décision au fond, ceci dans les 24 heures de la signification de l'ordonnance à intervenir, sous peine d'astreinte de 5.000 EUR par jour de retard et/ou par infraction constatée ;
- Faire injonction au second défendeur de donner des instructions à ses services de telle sorte qu'aucune infraction ne soit plus constatée ni aucune poursuite diligentée en exécution de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et de ses arrêtés subséquents se réclamant des mêmes fondements juridiques, dans l'attente du vote et de l'entrée en vigueur d'une loi définissant les restrictions pouvant affecter les droits et libertés des citoyens et leurs droits subjectifs dans le cadre d'une pandémie, ou à tout le moins dans l'attente d'une décision au fond, ceci dans les 24 heures de la signification de l'ordonnance à intervenir, sous peine d'astreinte de 5.000 EUR par jour de retard et/ou par infraction constatée ;

**A titre subsidiaire :**

- condamner les défendeurs à prendre toutes les mesures qu'il estimeront appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité apparente créée par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents ainsi que tout arrêté ministériel qui se réclamerait des mêmes fondements juridiques, le cas échéant dans l'attente d'une décision au fond, dans un délai maximum de 24 heures à dater de la signification de l'ordonnance à intervenir, ceci sous peine d'une astreinte de 5.000 EUR par jour de retard et par infraction constatée ;

**En toute hypothèse :**

- Condamner les défendeurs aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de base de 1.440 EUR ; »

- *Autoriser les concluantes à signifier la décision à intervenir par voie d’huissier, par courriel et par courrier express aux défendeurs ;*
- *Dire l’ordonnance exécutoire sur minute. »*

2. Par voie de conclusions de synthèse déposées le 11 mars 2021, l’Etat belge, représenté par la Ministre de l’Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique ainsi que le Ministre de la Justice (ci-après «EB»), conclut :

*« A titre principal:*

- *constater la perte de l’objet des demandes et, par conséquent, en débouter la demanderesse et les demandeurs en intervention volontaire ;*

*À titre subsidiaire :*

- *déclarer les demandes irrecevables ou, à tout le moins, non fondées et, par conséquent, en débouter la demanderesse et les demandeurs en intervention ;*

*En toute hypothèse :*

- *condamner la demanderesse aux entiers dépens de l’instance, en ce compris l’indemnité de procédure d’un montant de 1.440 € au bénéfice du premier défendeur et d’un montant de 1.440 € au bénéfice du second défendeur ;*
- *condamner le second demandeur en intervention à une indemnité de procédure d’un montant de 1.440 € ; »*

3. Par voie de conclusions déposées le 08 mars 2021, monsieur DUJARDIN formule les demandes suivantes :

*« A titre principal :*

*De faire droit aux demandes de la LDH et la LVM ;*

*A titre subsidiaire :*

*De condamner l’État belge à prendre toutes les mesures qu’il estimera appropriées pour mettre un terme aux effets à l’égard du concluant de la situation d’illégalité apparente créée par l’arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents ainsi que tout arrêté ministériel qui se réclamerait des mêmes fondements juridiques, dans l’attente du vote et de l’entrée en vigueur d’une loi définissant les restrictions pouvant affecter les droits et libertés et les droits subjectifs du concluant, dans le cadre d’une pandémie, ou à tout le moins dans l’attente d’une décision au fond,*

*Et plus subsidiairement encore :*

*De suspendre les effets de l’arrêté ministériel du 28 octobre 2020 en ce qu’il ne permet pas à un artiste d’organiser un rassemblement, dans une salle de spectacle, dans les mêmes conditions que celles qui autorisent un tel rassemblement dans un lieu de culte, en vertu de l’article 15, §3 de l’arrêté ministériel*

*précité, dans l'attente du vote et de l'entrée en vigueur d'une loi définissant les restrictions pouvant affecter les droits et libertés et les droits subjectifs du concluant, dans le cadre d'une pandémie, ou à tout le moins dans l'attente d'une décision au fond,*

*D'interdire en conséquence à l'État belge, dans les mêmes conditions, de poursuivre pénalement l'organisation de tels rassemblements,*

*Le tout dans un délai maximum de 24 heures à dater de la signification de l'ordonnance à intervenir, sous peine d'une astreinte de 1.000 € par jour de retard et par infraction constatée,*

*De condamner l'Etat belge au dépens liquidés comme indiqué ci-après, augmentés des intérêts judiciaires à dater du prononcé de la décision à intervenir (Cass., 24 septembre 1953, Pas., 1954, I, 40). »*

## **II. Contexte factuel pertinent**

4. Le 10 janvier 2020, l'Organisation Mondiale de la Santé (ci-après « OMS ») a publié un guide technique à l'attention des 194 états membres pour donner des précisions quant au dépistage, tracing et gestion des cas potentiels de Coronavirus.

5. Le 30 janvier 2020, sur la base d'un avis du Comité d'urgence du Règlement Sanitaire International (ci-après « RSI »), le directeur général de l'OMS a déclaré que la flambée de nouveaux cas de Coronavirus constituait une urgence de santé publique de portée internationale.

6. Le 11 mars 2020, l'OMS déclare que l'épidémie de Covid-19 est devenue une pandémie.

7. Le 08 mars 2020, selon le rapport du Risque Assessment Groupe (ci-après « RAG ») du 23 mars 2020 (pièce VII. 4 du dossier des demandereses), les critères épidémiques étaient déjà atteints en Belgique.

8. Le 13 mars 2020, la Belgique passe en phase fédérale de gestion de crise.

9. Le 17 mars 2020, le gouvernement fédéral annonce le début de la phase de confinement généralisé pour le 18 mars 2020.

Face aux conséquences de la crise sanitaire sur la vie institutionnelle, économique et sociale du pays, les différents gouvernements, fédéral et des entités fédérées, ont donc sollicité auprès de leurs parlements respectifs l'octroi des pouvoirs spéciaux en vue de prendre, en urgence, des mesures relevant de la compétence des assemblées législatives.

10. Dans son rapport du 23 mars 2020, le RAG précise que : « *la situation dans le monde : le continent le plus touché actuellement est l'Europe et en particulier l'Italie bien que l'ensemble des pays de l'union européenne soit concerné. La situation épidémiologique en Belgique évolue rapidement avec une augmentation continue du nombre de cas le 8 mars, les critères définis pour identifier une zone à transmission locale avérée étaient atteints en Belgique flèche application de mesures de distance sociale en date du 13 mars et au renforcement de celle-ci* » (pièce VII.4 du dossier de demanderesse).

On peut également y lire que les risques sont toujours liés :

- Au dépassement la capacité hospitalière,
- À la capacité de réponse appropriée par manque de matériel (ex. : masques principalement pour l'activité médicale mais aussi WABS, réactifs de laboratoire,...).

11. À partir du 13 mars 2020 la gestion de la pandémie de Coronavirus au sein de l'État belge est régie par voie d'arrêtés ministériels adaptés, après chaque réunion du Conseil national de sécurité, et par des arrêtés royaux ou gouvernementaux de pouvoirs spéciaux.

12. Rappelons que l'OMS, dont la Belgique est membre, a adopté le RSI en 2005 qui impose aux Etats membres de mettre en place le cadre juridique adéquat aux fins d'accomplir l'objectif de lutte contre les crises sanitaires, cadre juridique qui n'avait pas encore été mis en œuvre par la Belgique au moment où celle-ci est frappée par la pandémie de Coronavirus.

13. La Belgique est donc confinée pour la première fois le 13 mars 2020.

14. Le 4 mai 2020 va débiter la stratégie de sortie du confinement.

15. Durant l'été 2020, l'OMS a rappelé l'importance du testing et tracing dans la gestion de cette crise sanitaire.

16. Fin septembre 2020, la Belgique est confrontée à une seconde vague de contamination.

17. Le 1er octobre 2020, un gouvernement de plein exercice est mis en place.

18. A la mi-octobre 2020, le Comité de concertation se réunit et décide qu'un second confinement est indispensable et discute, au cours de ce Comité, du baromètre « Corona » déterminant quatre niveaux d'alerte.

19. Le 13 octobre 2020, l'Etat belge indique que la Belgique se trouve dans le niveau d'alerte 4 à savoir : « *alerte très grave. C'est un niveau de circulation « intense, avec « une très forte pression sur le système des soins de santé à cause d'une saturation rapide de la capacité hospitalière et de la première ligne. Y compris le testing et le contact pressing. Cette situation crée une spirale dangereuse et cause un impact important sur la société et l'économie* ».

Il est à noter que ce baromètre n'est plus d'application. Cependant, le 4 novembre 2020, l'OMS a proposé un baromètre à quatre niveaux de gestion épidémique selon lequel début février 2021, la Belgique se situait entre les niveaux 2 et 3 alors que les mesures de santé publique et les mesures sociales en vigueur en Belgique correspondent au niveau 4 du baromètre de l'OMS (pièce VII. 6 du dossier des parties demandereses).

20. Le 16 octobre 2020, le Comité de concertation, en raison d'un taux de positivité s'élevant à 12,7 %, selon le bulletin épidémiologique du 20 octobre 2020 de Sciensano, a décidé d'adopter de nouvelles mesures (pièce II. 1bis du dossier de l'Etat belge); c'est dans ce contexte qu'un arrêté ministériel a été adopté le 18 octobre 2020.

21. Le 23 octobre 2020, un nouvel arrêté ministériel est adopté modifiant l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020.
22. Le 28 octobre 2020, en raison de l'évolution de l'épidémie, un nouvel arrêté ministériel est adopté abrogeant celui du 18 octobre 2020, à l'exception de son art. 32.
23. À partir du 28 octobre 2020, au gré des nombreux Comités de concertation, l'arrêté ministériel a été modifié ou adapté par d'autres arrêtés ministériels subséquents.
24. Le 5 février 2021, le Comité de concertation s'est réuni à nouveau et un nouvel arrêté ministériel est pris le 6 février 2021 prolongeant les mesures jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021 afin de garantir « la sécurité juridique nécessaire et ce même après le 1<sup>er</sup> mars. Il est également précisé que cette prolongation n'exclut pas des décisions modifications dans l'intervalle. (Pièce n° I.13 de l'État belge).
25. Le 22 février 2021, une légère augmentation du taux d'infection était constatée.
26. Le 6 mars 2021, un nouvel arrêté ministériel est édicté.

### III. Quant à la validité de l'acte introductif d'instance

27. Sous couvert de l'article 702,3° du Code judiciaire, l'Etat belge conclut en synthèse à l' « irrecevabilité » des demandes aux motifs d'un manque manifeste de clarté et de contradictions des demandes dont Nous sommes saisis.

Tout d'abord, il y a lieu de rappeler le contenu de la disposition visée :

*« À peine de nullité, l'exploit de citation contient, outre les mentions prévues à l'article 43:  
(...);  
3° l'objet et l'exposé sommaire des moyens de la demande;  
(...). »*

Il s'agit donc d'une exception de nullité et non de recevabilité.

Cela étant précisé, l'Etat belge reproche à la LDH et la LVM ainsi qu'à monsieur DUJARDIN une « évolution contradictoire des demandes » qu'ils Nous ont soumises au travers des écrits de procédure consécutifs à l'acte introductif d'instance qui auraient une influence sur l'articulation des ses moyens de défense.

L'expression « *exposé sommaire des moyens* » visée à l'article 702,3° du Code judiciaire vise les données factuelles à la base de la demande qui peut, par ailleurs, évoluer raisonnablement au cours du procès. Il appartient donc à l'Etat belge de démontrer que les « carences » éventuelles de l'acte introductif lui causeraient un grief de nature procédurale<sup>1</sup> l'empêchant de faire valoir ses droits au cours de la procédure, s'agissant d'une nullité relative visée à l'article 861 du Code judiciaire.

28. Or, ce moyen est invoqué par l'Etat belge, pour la première fois, dans ses conclusions de synthèse déposées le 11 mars 2020, ce qui contrevient à l'article 864 du Code judiciaire qui exige que

---

<sup>1</sup> Cass., 8 septembre 2008, *Pas.*, 2008, p. 1875.

la nullité qui entacherait un acte introductif soit être invoquée *in limine litis*, soit simultanément à tout autre moyen ou avant tout autre moyen, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A supposer que l'acte introductif soit affecté d'une irrégularité, *quod non*, la nullité qui l'entacherait est, en l'espèce, couverte.

Surabondamment, les éléments avancés par l'Etat belge touchent aux questions relatives à Notre pouvoir de juridiction et au fondement des demandes et il n'est en aucun cas démontré que l'exposé des moyens repris en termes de citation aurait compromis ses droits de la défense ou l'aurait empêché de faire valoir ses droits au cours de la présente procédure<sup>2</sup> qu'il développe, par ailleurs, au travers de 150 pages de conclusions.

En conclusion, l'acte introductif n'est entaché d'aucune irrégularité.

#### **IV. Quant à notre pouvoir de juridiction**

**29.** L'Etat belge conteste la compétence du pouvoir judiciaire dès lors qu'il estime que :

- L'objet véritable de la présente action vise l'annulation d'un acte administratif, ce qui relèverait du contentieux objectif ;
- La violation du principe de la séparation des pouvoirs en ce que la LDH et la LVM sollicite une injonction à l'autorité fédérale et plus spécialement la violation de l'article 6 du Code judiciaire;

La LDH estime, quant à elle, que Nous avons pouvoir de juridiction pour connaître de la présente cause en ce que son action a pour objet la cessation des atteintes portées fautivement par l'Etat belge aux libertés et droits fondamentaux dont elle assure la défense et la conservation.

Monsieur DUJARDIN rejoint la LDH dans sa position et se prévaut d'un droit subjectif tiré de son droit à la liberté d'expression, dans sa déclinaison artistique, à laquelle il estime qu'il est porté atteinte fautivement par l'Etat belge.

**30.** Il convient de rappeler que le juge doit veiller au respect du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et doit aussi tenir compte de ce principe à divers stades de son raisonnement, à savoir :

- Lors de l'examen du pouvoir de juridiction dont dispose le tribunal pour connaître de la cause,
- Lors de l'examen de la nature de la demande formulée, au regard du prescrit de l'article 6 du Code judiciaire (voy. Bruxelles, 9<sup>e</sup>, 21 février 2014, J.T., 2015, p. 79; Bruxelles, 2<sup>e</sup> ch., 12 septembre 2014, J.T., 2015, p. 74 ),
- Lors de l'examen des mesures concrètes à prononcer envers l'autorité administrative.

---

<sup>2</sup>

G. de Leval (dir.), Droit judiciaire, t. 2, Manuel de procédure civile, Bruxelles, Larcier, 2015, p.217, n°2.77.

31. Au stade actuel de notre raisonnement, il nous appartient uniquement de vérifier notre pouvoir de juridiction. L'examen de la nature et du bien-fondé des mesures sollicitées interviendra, le cas échéant, dans un second temps.

32. L'article 584 du Code judiciaire dispose que « *le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence, en toutes matières, sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire* ».

En effet, l'article 144 de la Constitution confère au pouvoir judiciaire la compétence exclusive de connaître des demandes qui portent sur des droits subjectifs de nature civile - la loi pouvant, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'état ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions. Dès lors, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents tant pour prévenir que pour réparer une lésion illicite à ces droits.

Les tribunaux de l'ordre judiciaire connaissent des litiges qui portent sur des droits subjectifs (« Relèvent de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire l'ensemble des recours qui tendent à protéger un droit subjectif de l'administré à l'égard d'une personne de droit public », D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2<sup>e</sup> éd., Bruylant, 2017, p. 540, n° 918).

Il faut, pour déterminer si les cours et tribunaux ont pouvoir de juridiction, prendre en considération l'objet véritable du litige et vérifier si celui-ci tend à obtenir le respect d'un droit subjectif.

33. Nous rappelons que, dans la sphère limitée de l'urgence et du provisoire, le juge des référés a le pouvoir de juridiction pour donner injonction à l'autorité administrative lorsque celle-ci semble manifestement porter fautivement atteinte à un droit subjectif et pour imposer ou interdire certains actes lorsqu'il conclut raisonnablement que l'administration n'a pas agi dans le cadre des limites dans lesquelles elle doit intervenir.

A cet égard, il n'y a pas lieu de distinguer selon que les mesures critiquées sont le fait d'une compétence discrétionnaire ou d'une compétence liée, l'autorité administrative étant tenue de se conformer aux lois *sensu lato* et de respecter les droits subjectifs qu'elles confèrent, même dans l'exercice d'une compétence discrétionnaire.

En effet, lorsqu'elle dispose d'une compétence discrétionnaire, l'autorité administrative est tenue de se conformer aux lois *sensu lato* et de respecter les droits subjectifs qu'elles confèrent<sup>3</sup>.

Dès lors, le juge des référés peut, sans attenter à la séparation constitutionnelle des pouvoirs et dans la sphère limitée de l'urgence et du provisoire, faire toute injonction appropriée à l'administration, lorsque celle-ci semble porter fautivement atteinte à un droit subjectif.

Tel est le cas lorsqu'une autorité administrative est légalement tenue de respecter une obligation déterminée et, que ne s'exécutant pas, elle lèse l'intérêt légitime d'un administré.

---

<sup>3</sup> en ce sens Cass., 3 janvier 2008, n° C.06.322.N ; Cass., 4 mars 2004, Pas., 2004, I, n° 124 avec les conclusions de M. l'avocat général Dubrulle, spéc. p. 376 à propos de la violation d'un droit de propriété par une décision administrative discrétionnaire.

A la condition de ne pas porter préjudice au fond, le juge des référés peut imposer ou interdire certains actes lorsqu'il conclut raisonnablement que l'administration n'a pas agi dans le cadre des limites dans lesquelles elle doit intervenir<sup>4</sup> et, dès lors, lorsqu'il constate qu'un droit subjectif est menacé par une décision administrative ou l'acte d'une autorité administrative.

34. En l'espèce, les parties demandereses inscrivent leur action, en tant que personnes morales, dans leur objectif de protection des droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus par la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique et ce, en vertu de leur objet statutaire défini à l'article 3 de leurs statuts respectifs (pièces I.1 et I.2 de leur dossier), à savoir :

*« L'association a pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité.*

*Elle défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés notamment par la Constitution belge et la déclaration Universelle des Droits de l'homme du 10 décembre 1948, complétées par les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, la Charte sociale européenne de Turin de 1961 révisée en 1996, ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, ainsi que tous les traités, pactes, conventions et protocoles annexes y afférents présents et à venir.*

*Elle soutient toute initiative tendant à la formation et à la promotion des droits et libertés.*

*L'association poursuit ses objectifs en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel. »*

35. Parmi les droits fondamentaux et libertés fondamentales invoqués par les parties demandereses et la partie intervenante volontaire figurent :

- *Les droits et libertés constitutionnels suivant :*
  - ✓ la liberté des cultes et liberté d'expression (article 19) ;
  - ✓ la liberté de l'enseignement (article 24) ;
  - ✓ la liberté de la presse (article 25) ;
  - ✓ le droit à la vie privée et familiale (article 22) ;
  - ✓ le droit pour chaque enfant au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle (article 22 bis) ;
  - ✓ le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 23) ;
  - ✓ le droit de se rassembler (article 26) ;
  - ✓ le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques (article 28) ;
  - ✓ le droit à la transparence administrative (article 32) ;
  - ✓ l'interdiction de violer le domicile ou le secret des lettres (article 29) ;
  - ✓ l'interdiction de distraire le justiciable du juge que la loi lui assigne (article 13) ;

---

<sup>4</sup> en ce sens, également Cass., 4 mars 2004, RG C.030448N, cité par l'Etat belge et conclusions de l'avocat général DUBRULLE).

- ✓ les Belges sont égaux devant la loi (article 10).
- *Les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH ») et ses protocoles additionnels suivant :*
  - ✓ Le droit à la liberté et à la sûreté (article 5) ;
  - ✓ Le droit à un procès équitable (article 6) ;
  - ✓ Pas de peine sans loi (article 7) ;
  - ✓ Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) ;
  - ✓ La liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9) ;
  - ✓ La liberté d'expression (article 10) ;
  - ✓ La liberté de réunion et d'association (article 11) ;
  - ✓ L'interdiction de discrimination (article 14) ;
  - ✓ L'interdiction de l'abus de droit (article 15) ;
  - ✓ La limitation de l'usage des restrictions aux droits (article 18) ;
  - ✓ La protection de la propriété (article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la CEDH) ;
  - ✓ Le droit à l'instruction (article 2 du premier protocole additionnel à la CEDH) ;
  - ✓ La liberté de circulation (article 2 du protocole n°4 à la CEDH).

Le caractère subjectif des droits énoncés ci-dessus ne peut en rien être dénié et la présente action n'a pas pour objet de voir annuler des décisions administratives prises par l'Etat belge mais de postuler devant Nous la cessation des atteintes portées à ces droits subjectifs ainsi qu'aux droits moraux des demanderessees de manière fautive par l'EB, en vertu de l'article 1382 du Code civil. Telle est la finalité de la présente action en référé et les autres moyens invoqués par l'Etat belge touchent à la recevabilité et à l'apparence de droit ainsi qu'à la nature des mesures provisoires éventuelles.

Enfin, la circonstance que la LDH ait échoué dans le cadre des actions menées devant la section administration du Conseil d'Etat n'énerve en rien ce constat.

36. Nous avons donc pouvoir de juridiction pour en connaître.

#### **V. Quant à la perte d'objet**

37. L'Etat belge soutient que, dans la mesure où un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique est en préparation et discuté au sein du Gouvernement depuis plusieurs semaines, outre qu'il a été envoyé pour avis à la section législation du Conseil d'Etat et à l'autorité de protection des données (ci-après « APD »), la présente action serait devenue sans objet en ce qu'elle viserait à contraindre l'Etat belge à adopter une loi.

38. Dans la mesure où la présente action a pour objet de faire cesser une atteinte qui serait portée fautivement aux droits subjectifs rappelés ci-dessus, l'existence de cet avant-projet de loi - dont le contenu est, par ailleurs, critiqué par l'APD - ne démontre pas qu'il est mis fin pour autant, au jour où Nous statuons, à la lésion des droits subjectifs dont la cessation est invoquée devant Nous.

Par conséquent, ce moyen outre qu'il est sans pertinence, n'est pas fondé.

#### **VI. Quant à la recevabilité de l'intervention volontaire**

39. La recevabilité de l'intervention volontaire de monsieur DUJARDIN n'est pas autrement contestée par les parties défenderesses.

La présente intervention volontaire répond au prescrit de l'article 813 du Code judiciaire ainsi qu'à l'article 812, al.2 du même Code en ce que celle-ci n'est pas conservatoire mais agressive dès lors qu'elle tend à obtenir la condamnation de l'Etat belge aux demandes formulées au dispositif de ses conclusions déposées le 08 mars 2021.

L'intervention volontaire est donc recevable.

#### **VII. Quant à la recevabilité de l'action**

40. L'Etat belge conteste la recevabilité de l'action dirigée à son encontre au motif que la condition de légitimité de l'intérêt à agir des demanderesses ne serait pas rencontrée.

A cet égard, l'Etat belge motive son moyen comme suit en page 58 de ses conclusions de synthèse :

*« Cette disposition qui consacre le droit à l'action d'intérêt collectif depuis sa modification par la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice aux personnes morales, ne dispense en aucun cas de satisfaire aux autres conditions de recevabilité et de fond de l'action en référé et en responsabilité, ni de prouver l'existence d'une violation effective des libertés fondamentales qu'elles visent à protéger.*

*Or, en l'espèce, la demanderesse et la première intervenante n'établissent ni l'existence d'une urgence, d'un dommage et d'un lien de causalité, ni la violation in concreto des droits et libertés fondamentaux qu'elles énumèrent.*

*92.En outre, l'objet des demandes des deux premières demanderesses, adopté par le troisième demandeur, détermine la légitimité de leur intérêt à agir<sup>5</sup>.*

*Or, en l'espèce, il a été établi que l'action des demandeurs est irrecevable en raison de l'objet de leurs demandes, en ce que celui-ci relève de la compétence du Conseil d'État, est contraire à la séparation des pouvoirs et excède les limites du provisoire (voir supra). »*

41. Sur ce point, il y a lieu de rappeler ce qu'il faut entendre par intérêt légitime, à savoir :

*« L'intérêt légitime doit aussi s'apprécier en fonction de l'objet de la demande, c'est-à-dire du résultat recherché. En ce sens, l'intérêt est, au regard du droit subjectif substantiel, illégitime lorsque la demande en justice tend au maintien d'une situation illicite ou à l'obtention d'un avantage illicite (225) (226). Le rattachement de la légitimité de cet intérêt aux conditions de recevabilité de l'action justifie de donner à cette exigence une portée limitée en ce sens qu'à ce*

---

<sup>5</sup> C'est l'Etat belge qui souligne.

*stade, la légitimité de l'intérêt lésé ne présume pas du fondement de la demande (227), c'est-à-dire de la reconnaissance de l'intérêt juridiquement protégé »<sup>6</sup>.*

Comme rappelé ci-dessus, l'exigence de l'intérêt légitime est d'interprétation stricte et l'Etat belge lui confère, sans démontrer l'existence d'un quelconque avantage illicite qui serait retiré par les demanderesse de la présente action, une portée que cette notion n'a pas. Par un raisonnement spécieux, l'Etat belge définit en réalité la légitimité de l'intérêt à agir des demanderesse au regard du fondement des demandes quant à l'existence de l'urgence, d'un dommage, d'un lien de causalité et la violation *in concreto* des droits fondamentaux et inverse, en réalité, l'approche des différents stades de l'examen d'une action judiciaire en considérant qu'une absence de fondement entraînerait un défaut d'intérêt au sens de l'article 17 du Code judiciaire. La question de l'existence et de la portée des droits subjectifs invoqués ne relève pas de la recevabilité de la demande mais de son fondement.

Il convient, par ailleurs, de préciser que si l'article 17, al.2 du Code judiciaire ne dispense pas l'action d'une personne morale visant à protéger les droits de l'homme ou les libertés fondamentales reconnus par la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique du respect des conditions de l'article 18 du Code judiciaire, il s'avère que la légitimité de l'intérêt à agir sur pied de l'article 17, al. 2 du Code judiciaire est intrinsèque à cette disposition.

42. En outre, la question de l'objet véritable que l'Etat belge aborde, à nouveau, au stade de la recevabilité, est sans pertinence au regard de ce que Nous avons décidé à cet égard au stade de Notre compétence à connaître de la présente action.

43. Ce faisant, l'Etat belge élude le débat relatif à l'article 17, al.2 du Code judiciaire qui constitue le fondement essentiel de la recevabilité de la présente action qu'il convient d'examiner en l'espèce.

44. Pour rappel, l'art. 17, al.2 du Code judiciaire, inséré par loi du 21 décembre 2018, dispose :

*« (...) L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :*

*1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;*

*2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;*

*3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;*

*4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».*

45. Cette modification législative a été précédée par de nombreux arrêts de la Cour constitutionnelle dont celui du 6 juillet 2017<sup>7</sup> qui dessine, en quelque sorte, les contours de l'action d'intérêt collectif et précise, à cet égard, que :

*« B.8. L'article 495, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit notamment que l'OBFG prend les initiatives et les mesures utiles pour la défense des intérêts du justiciable. L'OBFG soutient*

<sup>6</sup> G. de Leval (dir.), *op.cit.*, p.81, n°2.8, et références citées.

<sup>7</sup> Arrêt n°87/2017

*devant les juges a quo qu'il exerce une action correspondant à la nature particulière de la mission qui lui est conférée par la disposition en cause, dont l'objet est dès lors distinct de l'intérêt général et qui concerne l'intérêt collectif des justiciables dont, aux termes de cette même disposition, il doit notamment assurer la défense. Dans ces conditions, l'OBFG est susceptible d'avoir un intérêt direct à agir en vue de défendre l'intérêt collectif des justiciables en tant que sujets de décisions judiciaires touchant les libertés fondamentales. Cet intérêt ne se confond pas nécessairement avec l'intérêt individuel du justiciable qu'un avocat est amené à défendre, ce qu'il appartient au juge de vérifier.*

(...)

*B.10.1. L'article 495 du Code judiciaire est toutefois susceptible, dans les conditions mentionnées en 8.8, d'être interprété comme permettant à l'OBFG d'introduire une action visant à défendre les intérêts collectifs des justiciables en tant que sujets de décisions judiciaires touchant les libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux liant la Belgique. »*

46. Les commentaires de l'art.17, al.2 du Code judiciaire précisent que : « L'action qui est ouverte aux personnes morales doit viser à la protection des droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie<sup>8</sup>. L'idée est de limiter principalement les actions d'intérêts collectifs aux affaires dans lesquelles ces droits fondamentaux sont en jeu, ce qui aura pour effet d'éviter une multiplication trop importante des litiges qui serait à craindre si l'action d'intérêt collectif était ouverte à n'importe quel but statutaire ».<sup>9</sup>

Il ressort de ce commentaire que le législateur a voulu accorder ce droit d'action d'intérêt collectif aux seules personnes morales poursuivant la protection des droits fondamentaux, ce qui est le cas en l'espèce.

Un interprétation inclusive de l'action d'intérêt collectif doit être privilégiée dès lors que la nature des droits protégés, en l'espèce les droits fondamentaux, revêt un spectre plus large, plus global et qu'en tenant compte de cet aspect, l'intérêt de l'action collective d'une personne morale « ne se confond pas nécessairement<sup>10</sup> avec l'intérêt individuel du justiciable », comme l'a souligné la Cour constitutionnelle dans son arrêt précité du 6 juillet 2017.

Il s'en déduit que la protection des droits de l'homme revêt aussi et nécessairement une dimension collective de sorte que toute violation de ces droits contribue à porter atteinte à l'intérêt propre des parties demandresses dont l'objet social est de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité et porte donc sur la protection, la promotion et la conservation des libertés et droits fondamentaux.

---

<sup>8</sup> Nous soulignons.

<sup>9</sup> *Doc. Parl. Chambre*, Projet de loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, session 2017-2018, DOC n°54-3303/001, Commentaires des articles, p.98

<sup>10</sup> C'est Nous qui soulignons

A cet égard, Céline ROMAINVILLE et Floriane DE STEXHE précisent, dans leur article cité en référence, que la Cour constitutionnelle « *considère très souvent comme étant évidente la recevabilité de l'intérêt à agir d'associations dont l'objet social est défini par référence à la protection des droits et libertés de manière générale, par exemple la Ligue des droits humains (auparavant Ligue des droits de l'Homme)* »<sup>11</sup>.

47. Enfin, et de manière incidente, l'Etat belge conteste la recevabilité de la présente action au regard de l'article 6 du Code judiciaire quant à l'étendue de la décision à intervenir en ce qu'elle porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs en raison de sa portée élargie aux citoyens non parties au litige.

Cette problématique relève du caractère relatif et collectif de l'action d'intérêt collectif, conditions d'application de l'article 17, al.2 du Code judiciaire (3° et 4°).

A cet égard, il convient, dans la présente espèce, de se départir d'une conception rigoriste<sup>12</sup> du principe de la relativité des décisions judiciaires et de constater que le droit d'action d'intérêt collectif invite nécessairement à apprécier ce principe avec davantage de souplesse au risque de vider la substance même de ce droit d'action.

En effet, il paraît inévitable, vu l'ampleur des droits fondamentaux auxquels il est porté atteinte dans la présente cause, que « *lorsqu'une association de défense des droits de l'homme agit en justice conformément à ce que lui permet l'article 17, al.2 nouveau du Code judiciaire, la décision à intervenir puisse déployer ses effets au-delà du cercle étroit des parties litigeantes sensu stricto(...)* »<sup>13</sup>.

Les parties demanderesses incarnent des corps intermédiaires poursuivant la protection des droits fondamentaux par le biais d'une action d'intérêt collectif que le législateur leur a reconnue, intérêt collectif qui se situe à mi-chemin de l'intérêt individuel et de l'intérêt général dont on ne saurait circonscrire un effet relatif limité s'agissant de leur donner un accès au prétoire en vue de faire prévaloir la protection de ces droits lorsque leur violation touche un ensemble considérable de destinataires souvent vulnérables et privés d'un accès effectif à la justice.

En définitive, la relativité de l'action d'intérêt collectif visée à l'article 17, al.2 du Code judiciaire est nécessairement élargie de sorte qu'il ne contrevient pas à l'article 6 du Code judiciaire.

48. Pour conclure, l'action telle qu'elle est diligentée devant Nous s'inscrit dans le cadre de l'objet social des parties demanderesses visant la cessation de la violation des libertés et droits fondamentaux de sorte qu'elle est recevable pour les motifs qui précèdent.

---

<sup>11</sup> ROMAINVILLE, C. et DE STEXHE, F., *op.cit.*, p.199.

<sup>12</sup> P. MARTENS, « Que reste-t-il de l'article 6 du Code judiciaire », *Le Code judiciaire à 50 ans. Et après ? Hommage à E. Krings et M. Storme*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp.183 et s.

<sup>13</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *Flandria, Anca, Ferrara...Urgenda ? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction*, *J.T.*, 2020/36, n°6832, p.753.

49. Enfin, l'intervention volontaire de monsieur DUJARDIN rencontre également les conditions des articles 17, al. 1<sup>er</sup> et 18 du Code judiciaire de sorte qu'elle est aussi recevable.

## VII. Quant à l'urgence

### a) Recevabilité

50. La procédure en référé est une procédure d'exception en ce sens qu'elle ne peut aboutir que pour autant que les conditions précisées à l'article 584 du Code judiciaire soient remplies, notamment la condition relative à l'urgence.

L'urgence constitue à la fois une condition de la compétence d'attribution du juge des référés et un élément constitutif du fondement de la demande portée devant lui<sup>14</sup>.

51. Nous sommes compétents pour connaître d'une demande formulée en référé sur la base de l'article 584 du Code judiciaire dès lors que l'urgence est invoquée dans la citation, ce qui est le cas en l'espèce.

### b) Fondement

52. Etant une condition générale de la mise en œuvre des référés, l'urgence touche à l'ordre public et doit, en conséquence, être vérifiée d'office par le juge<sup>15</sup>.

L'urgence est une question de fait laissée à l'appréciation souveraine du juge du fond<sup>16</sup>.

En règle, il y a urgence dès que la crainte d'un préjudice grave difficilement réparable en tous ses aspects et susceptible de le devenir d'avantage, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable<sup>17</sup>.

Le juge des référés apprécie l'urgence au moment où il statue.

53. En l'espèce, l'Etat belge conteste l'urgence pour les motifs suivants :

- La disparition de l'urgence en raison de l'existence d'un avant –projet de loi « pandémie » ;
- L'absence de voie de fait en raison de ce qu'il n'existe aucune contestation sérieuse quant aux fondements légaux des arrêtés ministériels critiqués ;
- L'absence de tout traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH ;

---

<sup>14</sup> Cass., 11 mai 1990, *Pas.*, I, 1045 ; P. Marchal, « *Les référés* », *Rép. Not.*, t. XIII, p. 48 et 49.

<sup>15</sup> P. MARCHAL, *Les référés, Rép. Not.*, t. XIII, livre VII, pp. 48 et 49.

<sup>16</sup> M. REGOUT, « Le contrôle de la Cour de cassation sur les décisions en référé », in *Le référé judiciaire*, CJB, 2003, p. 124, n° 6.

<sup>17</sup> Cass., 21 mars 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 908 ; Cass., 13 septembre 1990, *Pas.*, 1991, p. 41) et que la procédure ordinaire est impuissante à résoudre le différend en temps voulu (Cass. 21 mai 1987, *Pas.*, 1987, I, p. 1160 ; Cass., 23 septembre 2011, *Pas.*, 2011, p. 2031 ; Bruxelles, 26 janvier 2006, *J.T.*, 2006, p. 393, Bruxelles, 27 juin 2012, *J.L.M.B.*, 2013, p. 694.

- L'absence de démonstration concrète d'un préjudice grave ou d'un inconvénient sérieux rendant une décision immédiatement souhaitable ;
- L'absence de diligence à introduire la présente action.

54. Il convient de rappeler que les mesures prises par le pouvoir exécutif depuis le mois de mars 2020 restreignent les libertés publiques consacrées par la Constitution et les instruments internationaux de protection des droits de l'homme par l'imposition de l'obligation du télétravail, d'un couvre-feu, de l'interdiction de se rassembler dans l'espace public et privé, des fermetures des établissements d'enseignement, des fermetures des lieux culturels et des activités professionnelles dites non essentielles et pour bon nombre d'entre elles, ces mesures sont assorties de sanctions pénales.

En temps de paix, des restrictions sont donc apportées, de manière non exhaustive, :

- au droit à la liberté individuelle visé à l'article 12 de la Constitution,
- à la protection du domicile visée à l'article 15 de la Constitution,
- à la liberté des cultes visée à l'article 19 de la Constitution,
- au respect à la vie privée et familiale visé à l'article 22 de la Constitution,
- au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine visé à l'article 23 de la Constitution,
- au droit à l'instruction visé à l'article 24 de la Constitution,
- à la liberté de se rassembler visée à l'article 26 de la Constitution.

55. Il s'agit de restrictions aux libertés publiques d'une ampleur sans précédent depuis la seconde guerre mondiale dans un contexte de crise sanitaire mondiale, également sans précédent, à laquelle les autorités belges doivent faire face.

56. Cependant, lorsque tant de libertés fondamentales sont limitées depuis plus d'une année, il s'agit en l'espèce de constater que le maintien de telles restrictions sur la durée et, à ce stade, sans limite dans le temps (la prorogation systématique de la durée des mesures par voie d'arrêtés n'est que l'apparat d'une durée illimitée), constitue nécessairement une aggravation des inconvénients qu'elles engendrent pour les destinataires de ces libertés.

Il peut difficilement être admis que l'existence de mesures attentatoires aux libertés fondamentales depuis plus d'une année serait de nature à balayer tout préjudice grave et tout inconvénient sérieux et par conséquent toute urgence au sens de l'article 584 du Code judiciaire.

Au contraire, la persistance depuis plus d'un an de telles mesures, dans les circonstances propres de l'espèce qui sont inédites dans nos sociétés démocratiques, démontre une aggravation des inconvénients plus que sérieux qu'elles engendrent.

A cet égard, l'Etat belge peut difficilement être suivi lorsqu'il affirme que la démonstration *in concreto* de l'urgence à prendre des mesures pour faire cesser les atteintes portées aux droits fondamentaux ne serait pas rapportée par les parties demandresses.

57. Les parties demanderesse apportent suffisamment d'éléments concrets qui permettent de constater qu'une décision est immédiatement souhaitable lorsqu'elles détaillent, à l'appui des pièces qu'elles déposent et des références qu'elles citent, entre autres:

- l'impact psychologique des mesures sur la santé mentale des enfants et des adolescents impliquant une saturation de certains services psychiatriques avec des profils cliniques inquiétants (tentative de suicide, automutilation...);
- la mise à mal de l'éducation scolaire et de l'enseignement supérieur (décrochage scolaire);
- le fait que les enfants ne puissent plus pratiquer d'activités extra-scolaires;
- l'aggravation et l'augmentation des violences intrafamiliales et conjugales envers les femmes, enfants et hommes;
- la précarisation sociale, affective et financière d'une large partie des citoyens;
- les conditions d'incarcération des détenus;
- l'exclusion sociale et familiale des personnes âgées,
- l'interdiction de circuler hors des frontières à l'exception des voyages essentiels;
- etc.

Tant que ces constats demeurent, l'urgence d'y remédier demeure.

Sur ce point, dès lors, il ne peut être reproché, au stade de l'examen de l'urgence subjective, que les demanderesse auraient manqué de toute diligence pour Nous saisir car c'est bien la persistance dans le temps et donc les conséquences aggravantes des mesures litigieuses qui justifient Notre saisine.

Et à cet égard, c'est la prolongation des mesures querellées jusqu'au premier avril 2021 par arrêté ministériel du 6 février 2021 qui a déterminé les demanderesse à Nous saisir s'agissant d'une prorogation de deux mois sans qu'une réelle communication ait été faite à ce sujet.

58. L'urgence est, par conséquent, établie à suffisance de droit, il n'y a pas lieu de répondre aux autres arguments de l'Etat belge.

#### **VIII. Quant à l'apparence de droit**

59. Le juge des référés doit se limiter à une appréciation sommaire et superficielle du caractère sérieux de la demande. Il statue de manière précaire, *prima facie*, sur les arguments relatifs au bien-fondé de la demande.

60. Les parties demanderesse mettent en cause la responsabilité de l'Etat belge sur pied de l'article 1382 du Code civil en ce qu'il aurait commis une faute en adoptant des mesures, par voie réglementaire, attentatoires aux libertés fondamentales en méconnaissance des règles constitutionnelles et/ou légales qui lui imposent de s'abstenir ou d'agir dans un sens déterminé.

61. A l'appui de leurs demandes, la LDH et la LVM élèvent les griefs suivants à l'encontre de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et de ses arrêtés subséquents, à savoir :

- « *L'État belge a reconnu sa faute par un aveu extra-judiciaire*
- *Aucune des trois lois invoquées par l'État belge ne peut servir de base légale sous-jacente à l'arrêté ministériel litigieux;*
- *L'arrêté ministériel viole le principe d'interprétation restrictive, de légalité substantielle (infra et de légalité formelle des infractions pénales);*
- *L'arrêté ministériel viole le principe de subsidiarité du droit pénal;*
- *L'arrêté ministériel viole l'obligation de consultation du Conseil d'État ;*
- *L'arrêté ministériel viole le principe de la sécurité juridique;*
- *Le deuxième défendeur leur a porté préjudice en ce que, d'une part, il s'est abstenu de légiférer alors qu'il savait que l'arrêté ministériel était illégal et, d'autre part, il a cautionné des poursuites et des sanctions pénales illégales ;*
- *Le tout ayant résulté dans une restriction multiple et manifestement préjudiciable des droits fondamentaux des citoyens. »<sup>18</sup>*

**62.** Les arrêtés ministériels litigieux sont pris en exécution des dispositions légales suivantes :

- L'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile;
- Les articles 11 et 42 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police;
- Les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

L'Etat belge considère que ces arrêtés ministériels pris en exécution de la loi d'habilitation du 15 mai 2007 reposent sur une base légale suffisante justifiant la légalité des mesures adoptées par ceux-ci. Notre analyse *prima facie* porte principalement sur la loi d'habilitation ordinaire du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

**63.** Le siège constitutionnel de l'habilitation donnée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif de prendre des dispositions qui vont au-delà de son pouvoir d'exécution se trouve à l'article 105 de la Constitution.

Comme le rappelle G.NINANE, la loi d'habilitation ordinaire se distingue de celle de pouvoirs spéciaux (également fondée sur l'article 105 de la Constitution) en ce que cette dernière repose sur des termes formulés de manière générale quant aux objectifs à atteindre et pour une durée déterminée permettant au pouvoir exécutif de se voir attribué un pouvoir réglementaire qui l'autorise « à compléter et à modifier des lois » et de disposer « à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire étendu »<sup>19</sup>. L'habilitation de pouvoirs spéciaux est par ailleurs entourée de garde-fous puisque les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux doivent « être délibérés en Conseil des ministres et soumis à l'avis préalable de la section législation du Conseil d'Etat »<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Point 133 de leurs conclusions.

<sup>19</sup> G. NINANE, « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », *J.L.M.B.*, 2021/1, p.20, et références citées.

<sup>20</sup> G. NINANE, *op.cit.*, p.20.

64. La première phase de la séquence d'arrêtés ministériels successifs qui ont régi la gestion de la crise sanitaire s'inscrivait dans le cadre de pouvoirs spéciaux et ce jusqu'à l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 abrogé par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020.

La loi d'habilitation du 15 mai 2007 dont se prévaut l'Etat belge pour prendre des mesures attentatoires aux libertés publiques et aux droits fondamentaux est une habilitation ordinaire du législateur qui, par définition, est plus restrictive que celle de pouvoirs spéciaux et qui, dès lors, définit de manière rigide et prévisible<sup>21</sup> les pouvoirs ainsi conférés à l'exécutif.

65. Sur ce point, il y a lieu de préciser que la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile s'inscrit à la suite de la catastrophe de Ghislenghien et a pour objectif de tirer les conséquences de cette catastrophe au regard de l'organisation des services de secours en vue d'une amélioration significative des secours aux citoyens au départ de poste de secours et d'incendie en réorganisant, à un niveau *supra* local, les zones de secours et les unités opérationnelles par le biais de nouvelles entités juridiques<sup>22</sup>.

A cet égard, les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile qui ne comprennent que l'ensemble des mesures et des moyens civils<sup>23</sup> lesquels sont de nature non policière et non militaire sont définies à l'article 11 § 1<sup>er</sup> de la loi du 15 mai 2007 comme suit :

*« 1° le sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens ;  
2° l'aide médicale urgente telle que définie à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente ;  
3° la lutte contre l'incendie et l'explosion et leurs conséquences ;  
4° la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses en ce compris les substances radioactives et les rayons ionisants ;  
5° l'appui logistique. »*

Dans l'exposé des motifs de la loi précitée, le législateur précise les contours de ces missions de sauvetage et d'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens comme suit :

*« Cet article décrit les missions dévolues aux services opérationnels de la sécurité civile. Il s'agit du sauvetage et de l'assistance de personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens. Cette mission est interprétée au sens large et comprend aussi bien la destruction de nids de guêpes, la désincarcération de personnes lors d'accidents de la circulation ou de personnes qui sont coincées dans un ascenseur, le sauvetage de personnes tombées à l'eau que la circonscription de dégâts causés par une tempête ou une inondation, ...*

---

<sup>21</sup> Nous soulignons.

<sup>22</sup> Projet de loi relatif à la sécurité civile, *Doc.*, Ch., 2006 – 2007, 51-2928/001, p. 3.

<sup>23</sup> Nous soulignons.

*Les services de la sécurité civile peuvent assurer des missions d'aide médicale urgente dans le cadre prévu par la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente reste de pleine application.*

*La lutte et la prévention contre les incendies, les explosions et leurs conséquences sont des missions classiques des services opérationnels de la sécurité civile.*

*Sans porter atteinte aux compétences des régions en matière d'environnement, visée à l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelle, la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses fait également partie des missions des services opérationnels de la sécurité civile.*

*L'appui logistique consiste en la fourniture d'une aide logistique, telle que les télécommunications et la coordination, principalement lors de situations d'urgence. (...)*<sup>24</sup>

C'est donc à l'aune de ces missions définissant l'objet de cette loi que le législateur fédéral a habilité le ministre ou son délégué à prendre des mesures de réquisition et d'évacuation <sup>25</sup> définies aux articles 181 et 182 :

*« Titre XI – De la réquisition et de l'évacuation*

*Art. 181. § 1er. Le ministre ou son délégué peut, lors des interventions effectuées dans le cadre des missions visées à l'article 11, en l'absence de services publics disponibles et à défaut de moyens suffisants, procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'il juge nécessaire.*

*Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre ainsi qu'au commandant de zone et, par délégation de ce dernier, aux officiers lors d'interventions de ces services dans le cadre de leurs missions.*

*Le Roi fixe la procédure et les modalités de la réquisition.*

*§ 2. Supportent les frais liés à la réquisition des personnes et des choses et remboursent ces frais aux ayants droit :*

*1° l'Etat, lorsque c'est le ministre ou son délégué qui procède à la réquisition;*

*2° la commune lorsque c'est le bourgmestre qui procède à la réquisition;*

*3° la zone lorsque c'est le commandant de zone ou les officiers qui procèdent à la réquisition.*

*Les frais ne sont pas dus lorsqu'ils résultent de la réparation des dommages occasionnés aux personnes et aux choses requises et résultant d'accidents survenus dans le cours ou par le fait de l'exécution des opérations en vue desquelles la réquisition a eu lieu, lorsque l'accident a été intentionnellement provoqué par la victime.*

*§ 3. Pendant la durée des prestations, le contrat de travail et le contrat d'apprentissage sont suspendus au profit des travailleurs qui font partie de ces services ou qui font l'objet d'une réquisition.*

---

<sup>24</sup> Projet de loi relatif à la sécurité civile, Doc., Ch., 2006 – 2007, 51-2928/001, p. 17.

<sup>25</sup> Nous soulignons.

*Art. 182. Le ministre ou son délégué peut, en cas de circonstances dangereuses, en vue d'assurer la protection de la population, obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population.*

*Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre. »*

Concernant ces mesures de réquisition et d'évacuation<sup>26</sup>, le législateur a prévu des dispositions pénales visées à l'article 187, à savoir que :

*« Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1er et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement.*

*En temps de guerre ou aux époques y assimilées, le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 185 sera puni d'un emprisonnement de trois mois à six mois et d'une amende de cinq cents à mille euros, ou d'une de ces peines seulement.*

*Le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone pourra, en outre, faire procéder d'office à l'exécution des dites mesures, aux frais des réfractaires ou des défailants. »*

66. Considérant qu'une loi d'habilitation ordinaire définit de manière restrictive et prévisible<sup>27</sup> les pouvoirs ainsi conférés à l'exécutif, il apparaît que la situation liée à la pandémie de la Covid-19 n'est pas, *prima facie*, visée par la loi du 15 mai 2007 qui prévoit, sous peine de sanctions pénales, l'organisation de l'évacuation de la population des lieux ou régions, donc limités territorialement, particulièrement exposés menacés ou sinistrés, voire l'assignation d'un lieu de séjour provisoire.

La loi du 15 mai 2007 vise des situations bien spécifiques qui ne recouvrent pas la situation de gestion d'une pandémie, cette situation n'est pas visée par la loi ni ne ressort de ses motifs ; soutenir que cette loi offrirait une base légale suffisante aux arrêtés ministériels litigieux reviendrait à conférer à une loi d'habilitation ordinaire une portée générale identique à celle que pourrait avoir une habilitation de pouvoirs spéciaux sans les garde-fous qui l'entourent.

Il s'avère que la fermeture des divers établissements (culturels, festifs, sportifs, récréatifs, évènementiel, horeca, des profession de contacts), la suspension de l'obligation scolaire, la limitation des rassemblements public ou privé, la limitation de circuler depuis et vers la Belgique échappent, *prima facie*, aux notions que le langage courant Nous impose, des termes « réquisition et évacuation », et partant, au cadre restrictif et prévisible de l'habilitation prévue par la loi du 15 mai 2007.

---

<sup>26</sup> Nous soulignons.

<sup>27</sup> Nous soulignons.

Surabondamment encore, si besoin est, il y a également lieu de préciser qu' « *En tant que la loi de 2007 consiste en une délégation faite au ministre de l'intérieur d'ériger certains comportements en infractions pénales, elle ne peut être que d'interprétation stricte* »<sup>28</sup>. Or, comme le rappelle Nicolas Thirion, les termes des articles 181 et 182 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile ne font l'objet d'aucune définition légale, invitant dès lors à les interpréter dans leur sens courant qui s'écarte, à cet égard, du sens qui leur est donné par les arrêtés ministériels litigieux de sorte qu'il sont, de ce fait et en apparence, entachés d'illégalité.

**67.** Dans ces circonstances, il apparaît dès lors que les mesures restrictives des libertés constitutionnelles et des droits de l'homme, visées au point 35 de la présente décision, édictées par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents ne reposent, en apparence, pas sur une base légale suffisante.

Or, « *la limitation des libertés et droits fondamentaux est soumise dans presque tous les cas à un principe de légalité et nécessite dès lors toujours une intervention spécifique du législateur. Même s'il peut être admis que ces limitations de droits fondamentaux, eu égard à leur nature, ne doivent pas être fixées de manière très précise par le législateur lui-même, elles doivent pouvoir reposer sur une délégation du législateur au Roi définie de manière suffisamment encadrée. Une simple délégation générale n'est donc pas suffisante ; des délégations expresses et spécifiques sont nécessaires* », comme l'a précisé la section Législation du Conseil d'Etat du 03 janvier 2018 à propos de la validité d'un projet d'arrêté royal « *portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge* » qui s'appuyait sur la loi du 15 mai 2007 (pièce IV.3 du dossier des demanderesses).

Si l'urgence des premiers temps de l'épidémie aurait pu expliquer qu'il faille s'appuyer sur la loi du 15 mai 2007, il ne paraît plus justifier de s'en prévaloir plusieurs mois après l'émergence de la crise sanitaire dont Nous percevons les difficultés plus que complexes qu'elle engendre pour l'Etat belge sans que cela ne justifie qu'il se soustraie durant de nombreux mois et maintenant plus d'un an au principe de légalité qu'exige toute restriction des droits fondamentaux ; la situation inédite qu'a rencontré l'Etat belge en mars 2020 qui l'a contraint à prendre, dans l'urgence, des mesures destinées à limiter la propagation du virus et à éviter la saturation des hôpitaux, pour l'essentiel des mesures, ne justifie plus que de telles mesures continuent d'être prises sans qu'une base légale suffisante les appuie.

**68.** En l'espèce, les restrictions aux libertés et droits constitutionnels nécessitent, *prima facie*, une base légale solide que ne constitue pas, en apparence, la loi du 15 mai 2007.

**69.** A cet égard, c'est au pouvoir législatif d'intervenir pour décider des limites à apporter aux libertés fondamentales.

**70.** Surabondamment, l'Etat belge ne peut être suivi lorsqu'il tire argument des décisions prises par la section du Contentieux administratif du Conseil d'Etat pour affirmer que la base légale des arrêtés ministériels querellés aurait été validée par le Conseil d'Etat. Faut-il rappeler qu'il s'agit d'un

---

<sup>28</sup> N. THIRION, « La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'Etat de droit à l'Etat d'exception ? », *R.D.C./T.B.H.*, 2020/10, p.1303.

contrôle *a posteriori* qui ne se substitue pas au contrôle *a priori* de légalité effectué par la section Législation du Conseil d'Etat qui n'a pas été consultée pour avis depuis un an<sup>29</sup>.

**71.** Par ailleurs, la motivation stéréotypée sur l'urgence à ne pas attendre l'avis de la section Législation du Conseil d'Etat pourtant demandé dans un délai de 5 jours, reproduite telle quelle depuis l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et dans les arrêtés subséquents, pose également, en apparence, un problème de légalité.

**72.** De plus, le fait qu'en apparence l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents restreignent de manière illégale les libertés constitutionnelles a pour conséquence qu'une partie des dispositions de la Constitution sont suspendues ce que l'article 187 de la Constitution interdit.

**73.** Par identités de motifs et pour autant que de besoin, les mêmes constats d'illégalité apparente peuvent être posés pour les autres dispositions à l'appui desquelles l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents ont été édictés.

En effet, la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile réserve au Roi le pouvoir d' « *établir un programme de mesures de protection civile à appliquer par chaque habitant, par les services publics qu'il désigne et par tout organisme privé, public ou d'utilité publique* ».

L'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 dispose :

*« Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions 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.*

*Cette coordination vise également toutes les mesures relatives à la mise en œuvre des ressources de la Nation qui doivent être prises, même en temps de paix, en vue d'assurer la protection civile en temps de guerre.*

*Le Ministre exerce ses attributions à l'égard des problèmes de la protection civile traités dans les organisations internationales et à propos des échanges internationaux utiles dans ce domaine ».*

Or, l'article 6 de la loi du 31 décembre 1963 définit ce que peut décider le ministre en vertu de l'article 4 de cette loi, à savoir :

*« Art. 6. Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, ou son délégué, peut en temps de guerre ou lorsqu'il y a menace d'événements calamiteux de catastrophes et de sinistres, en vue d'assurer la protection de la population, obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et assigner un lieu de séjour*

---

<sup>29</sup>

Nous soulignons.

*provisoire aux personnes visées par cette mesure ; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population. »*

Par conséquent, cette disposition ne permet donc pas de prendre des mesures générales restrictives des droits fondamentaux telles que celles visées par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents de sorte qu'elle ne constitue pas, en apparence, une base légale suffisante.

Par ailleurs, l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit que :

*« Sans préjudice des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la loi, le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention ».*

Il s'agit, en l'occurrence, d'une compétence subsidiaire du ministre de l'Intérieur comme le rappelle P. GOFFAUX qui précise ce qui suit :

*« (...) pas plus que le Roi ne peut, à notre sens, se fonder sur le pouvoir autonome de police pour adopter un règlement de police d'application permanente, le ministre de l'Intérieur (ou le gouverneur) ne peut davantage, pensons-nous, en appeler à (l'article 11 de la loi du 5 août 1992) pour fonder juridiquement un règlement de police de l'ordre public qui ne serait pas de circonstance ou temporaire. L'article 11 précité insiste en effet lui aussi sur le caractère subsidiaire de la compétence concernée »<sup>30</sup>.*

Sur ce point, G. NINANE relève que la compétence du ministre de l'intérieur pourrait être confrontée à deux objections et il précise son propos en ces termes :

*« Sur ce point, il est discutable que les arrêtés ministériels successifs du ministre de l'Intérieur puissent encore être considérés comme une « réglementation subsidiaire de circonstance », compte tenu de la variété et de la généralité des mesures prises et, surtout, de leur durée qui s'étend aujourd'hui parfois sur plusieurs mois.*

*Deuxièmement, il ne peut être dérogé à certains droits et libertés consacrés par la Constitution qu'en vertu d'une norme législative. Il s'agit de ce que l'on appelle communément les matières réservées par la Constitution au législateur. Ce principe concerne, notamment, les restrictions apportées au droit à la liberté individuelle, à la protection du domicile, au respect de la vie privée, au droit à l'instruction ou encore à la liberté de rassemblement.*

*Or, dans ces matières réservées par la Constitution au législateur, la Cour constitutionnelle - qui pourrait, le cas échéant, être interrogée à titre préjudiciel sur la conformité de la loi du 5 août 1992 précitée par rapport au « bloc de constitutionnalité » dont elle assure le contrôle - a déjà jugé que les délégations confiées à l'exécutif ne peuvent porter sur des éléments essentiels*

---

<sup>30</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Bruylant, 2016, v° Pouvoir autonome de police, p. 491.

*d'une politique gouvernementale, sauf à ce que la norme réglementaire fasse l'objet d'une confirmation a posteriori du législateur. Dans le cas contraire, de telles délégations à l'exécutif sont susceptibles de créer une différence de traitement discriminatoire entre ceux qui bénéficient de la garantie de voir leur situation réglée par une assemblée démocratiquement élue et ceux qui en sont privés.*

*La Cour constitutionnelle est d'ailleurs particulièrement attentive au respect de ce principe lorsque la violation des dispositions en cause est sanctionnée pénalement, ce qui est le cas en l'espèce des mesures prises en vertu de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 »<sup>31</sup>.*

Il s'en déduit que le texte de l'article 11 n'est pas suffisamment précis pour que la généralité des mesures prises par le ministre de l'Intérieur puissent être déduites d'une manière prévisible pour le public de sorte, qu'au regard du principe de légalité, cette disposition ne constitue pas, en apparence, une base légale suffisante pour restreindre les libertés et droits fondamentaux.

74. En conclusion, l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents portent, *prima facie*, atteinte de manière fautive aux libertés et droits fondamentaux consacrés par la Constitution et les instruments internationaux en raison de l'illégalité apparente dont ils sont entachés de sorte qu'en application de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu d'en écarter l'application.

#### **IX. Quant au provisoire**

- *Rappel de quelques principes*

75. Les mesures prises par le juge des référés sont provisoires en ce sens qu'elles n'ont aucune autorité de chose jugée à l'égard du juge du fond ce qui n'empêche pas le juge des référés d'examiner les droits des parties dont l'évidence ou, à tout le moins, l'apparence de leur existence, crée les conditions d'une absence de contestation sérieuse<sup>32</sup>.

Les limites de l'intervention du juge des référés sont définies comme suit : « *En cas d'urgence, le juge des référés peut ordonner des mesures conservatoires si une apparence de droit justifie une telle décision ; à cette occasion, il ne peut rendre des décisions déclaratoires de droits ni régler définitivement la situation des parties* ». <sup>33</sup>

Le juge des référés dispose d'un large pouvoir d'appréciation : « *compte tenu de la finalité poursuivie, il détermine la mesure la mieux adaptée sans nécessairement retenir celle qui aurait été suggérée* »<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> G. NINANE, *op.cit.*, p. 24.

<sup>32</sup> Cass., 9 septembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 48 ; Cass., 29 septembre 1983, *Pas.*, 1984, I, p. 84 ; Cass., 21 mars 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 908, Cass., 22 février 1991, *Pas.*, 1991, I, p. 607 ; Cass., 24 juin 2013, *Pas.*, 2013, p. 1450 ; Cass., 26 juin 2014, *Pas.*, 2014, p. 1634 ; Cass., 12 septembre 2014, *Pas.*, 2014, p. 1860 ; J. VAN COMPERNOLLE, « Actualités du référé », *Ann. Louv.*, 1991, p. 149.

<sup>33</sup> C.cass. 2 mars 2012, RG C.11.0089.F.

<sup>34</sup> G. DE LEVAL, « Droit judiciaire. Tome 1. Institutions judiciaires et éléments de compétence », Larcier, 2014, Bruxelles, p. 469,

- *En l'espèce*

**76.** Les mesures sollicitées par les parties demanderesses à titre principal et celles formulées par l'intervenant volontaire échappent au provisoire et reviendraient à demander au juge judiciaire d'imposer à l'Etat belge des délais d'adoption d'une norme législative et de se substituer au second défendeur quant aux injonctions à faire au Ministère Public quant à la poursuite des infractions pénales qui découlent des arrêtés ministériels litigieux, ce qui contrevient au principe de la séparation des pouvoirs. A cet égard, donc, il n'y a pas lieu de condamner le second défendeur, l'Etat belge représenté par le ministre de la Justice aux mesures décidées par la présente décision.

**77.** Par contre, la mesure sollicitée à titre subsidiaire par les parties demanderesses ne contrevient pas au principe de la séparation des pouvoirs en ce qu'il n'est pas demandé au juge judiciaire de se subsister à l'Etat belge dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire dès lors qu'elle l'invite à prendre toutes les mesures appropriées afin de mettre un terme à la situation d'illégalité apparente dont sont entachés l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents, l'Etat belge demeurant libre dans le choix des moyens pour y parvenir. Cette mesure sera adaptée, cependant, conformément au dispositif de la présente ordonnance.

**78.** Il y a lieu de préciser les arrêtés ministériels visés par la mesure, à savoir les :

- Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 28 octobre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> novembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 1<sup>er</sup> novembre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 28 novembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 29 novembre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 11 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 11 décembre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 19 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 20 décembre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 20 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 20 décembre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 21 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 21 décembre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 24 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 24 décembre 2020) ;
- Arrêté ministériel du 12 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 12 janvier 2021) ;
- Arrêté ministériel du 14 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 14 janvier 2021) ;
- Arrêté ministériel du 26 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 26 janvier 2021) ;

- Arrêté ministériel du 29 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 29 janvier 2021) ;
- Arrêté ministériel du 6 février 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 7 février 2021) ;
- Arrêté ministériel du 6 mars 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Mon. b.*, 7 mars 2021) ;

**79.** Par ailleurs, au regard des circonstances complexes liées à la crise sanitaire et sans les remettre en cause, il y a lieu d'accorder à l'Etat belge un certain délai pour mettre en œuvre ces mesures.

Dès lors, un délai de 30 jours calendrier sera, par conséquent, laissé à l'Etat belge à dater de la signification de la présente ordonnance pour mettre en œuvre ladite mesure et, à l'issue de ce délai, quelles que soient les mesures mises en œuvre, la situation en apparence illégale devra avoir pris fin.

**80.** Une telle mesure ne heurte pas le principe du provisoire, dès lors que le juge du fond, éventuellement saisi, ne sera pas lié par Notre décision et restera libre de se départir de notre analyse des droits des parties.

En outre, cette mesure n'est pas de nature à porter un préjudice définitif et irréparable aux droits éventuels de l'Etat belge.

Enfin, une telle mesure n'est pas de nature à excéder notre pouvoir de juridiction, dès lors que nous ne nous substituons pas à l'autorité administrative dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire mais la condamnons à mettre un terme à un comportement qui apparaît illégal et constitutif d'une atteinte fautive portée aux libertés et droits fondamentaux dont les parties demanderesses poursuivent la défense.

**81.** Dans leurs conclusions, les parties demanderesses sollicitent que la condamnation de l'Etat belge soit assortie d'une astreinte de 5.000,00 € par jour de retard. Il ressort des éléments de la cause et des pièces déposées que l'Etat belge a été interpellé à de multiples reprises quant à la légalité des mesures édictées par les décisions réglementaires litigieuses sans qu'elles aient été prise en considération.

A cet égard, alors que la ministre de l'intérieur indiquait, le 25 février 2021, que la loi du 15 mai 2007 n'avait pas été créée pour gérer une situation comme celle de la présente espèce<sup>35</sup> (Pièce V.6 du dossier des demanderesses), l'Etat belge maintient devant Nous que la loi du 15 mai 2007 est une base légale suffisante pour appuyer la légalité des mesures attentatoires aux droits fondamentaux prises par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents.

Dans ces circonstances et vu le double discours apparemment tenu par l'EB, il y a lieu d'assortir la décision d'une astreinte de 5.000,00 € par jour de retard à défaut pour lui d'avoir mis fin à la situation *prima facie* illégale telle que reprise *supra* et ce à l'expiration d'un délai de 30 jours calendriers qui lui

<sup>35</sup> <https://plus.lesoir.be/357202/article/2021-02-25/annelies-verlinden-au-soir-si-un-depute-soppose-un-arrete-il-peut-reclamer-son>.

est laissé pour ce faire à dater de la signification de la présente décision.

Enfin, il y a lieu de fixer à 200.000,00 € le montant au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera ses effets, conformément à l'article 1385*ter* du Code judiciaire.

**82. X. Quant aux dépens**

**83.** La présente décision est définitive au sens de l'article 19, al. 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire. Il nous appartient dès lors de statuer quant au sort à réserver aux dépens.

Dans la mesure où le premier défendeur succombe aux demandes, il y a lieu de le condamner aux entiers dépens, à savoir

- Les frais de citation de 175,70 € TVAC en ce compris les frais de contribution forfaitaire au Fonds d'aide juridique de 20 €;
- Aux parties demanderessees, une indemnité de procédure de base pour les affaires non évaluables en argent de 1.440 € ;
- A la partie intervenante volontaire, une indemnité de procédure de base pour les affaires non évaluables en argent de 1.440 € ;

Par contre, l'inscription au rôle de la présente cause est exemptée du droit de mise au rôle (lecture combinée des articles 279, 1° et 161, 1°bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe).

\*\*\*

Pour rappel, conformément à l'article 1039 alinéa 2, la présente ordonnance est exécutoire par provision et ce de plein droit.

\*\*\*

**PAR CES MOTIFS,**

Nous, P. Monteiro Barreto, juge désigné pour remplacer la présidente du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles,

Assistée de R. Fadli, greffier délégué,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,  
Vu l'urgence alléguée,

Prenons acte de l'intervention volontaire de monsieur DUJARDIN et la déclarons recevable;

Statuant contradictoirement, en référé,

Déclarons les demandes principale, subsidiaire et incidente recevables et fondées dans la mesure ci-après;

En conséquence,

Ecartons l'application de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 ainsi que celle de ses arrêtés subséquents adoptés par la ministre de l'Intérieur, repris dans les motifs qui précèdent, concernant les mesures qu'ils édictent;

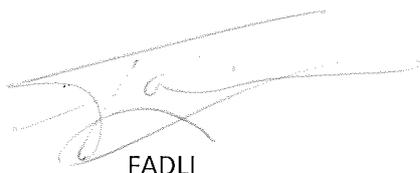
Condamnons l'Etat belge, représenté par la ministre de l'Intérieur, à prendre toutes les mesures qu'elle estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité apparente découlant des mesures restrictives des libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique contenues dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents et ce, dans un délai maximal de 30 jours calendrier à dater de la signification de la présente ordonnance, ceci sous peine d'une astreinte de 5.000,00 € par jour de retard, avec un montant maximum de 200.000,00 €, les astreintes commençant à courir dès l'expiration du délai précité;

Condamnons le premier défendeur à payer aux parties demanderesse la somme de 1.615,70 € (175,70 € TVAC de frais de citation comprenant les 20 € de contribution au fonds d'aide juridique + 1.440,00 € d'indemnité de procédure de base pour les affaires non évaluables en argent) et à la partie intervenante volontaire une indemnité de procédure de base pour les affaires non évaluables en argent de 1.440,00 € ;

Déboutons les parties du surplus de leurs demandes ;

***Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la chambre des référés du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le 31 mars 2021,***

Où étaient présents et siégeaient :  
Mme P. MONTEIRO BARRETO, juge,  
Mme R. FADLI, greffier délégué,



FADLI



MONTEIRO BARRETO