

(...)

Par ces motifs,

(...)

Déclare l'action du ministère public irrecevable.

(...)

Siég. : Mme **Fr. Van Den Noortgaete**.
M.P. : Mme **M. Jacmart**.
Plaid. : M^{es} **E. Huysmans** et **A. Despontin**.

Greffier : Mme **C. Brahim**.

J.L.M.B. 23/006

Observations

Légalité des arrêtés ministériels de lutte contre la pandémie : la controverse survit au virus

Les observations qui suivent portent sur les deux jugements publiés ci-avant, soit celui du tribunal de police francophone de Bruxelles prononcé le 15 mars 2022¹ et celui qu'a rendu le tribunal de police du Brabant wallon deux jours plus tard, le 17 mars 2022². Elles évoquent aussi, incidemment et parmi d'autres décisions juridictionnelles, l'arrêt n° 170/2022 prononcé le 22 décembre 2022 par la Cour constitutionnelle.

1. Depuis les premiers jours de la crise sanitaire, en mars 2020, de nombreux juristes se sont interrogés sur la conformité aux droits fondamentaux des mesures drastiques adoptées dans le but de lutter contre la propagation du *coronavirus* et, ce faisant, de protéger la santé et la vie des personnes. On s'est notamment demandé si certaines mesures n'avaient pas des effets préjudiciables disproportionnés par rapport aux objectifs que les autorités cherchaient à atteindre : nous ne reviendrons pas ici sur ce vaste débat. L'autre question récurrente consiste à discuter de la légalité des mesures prises le plus souvent par le seul ministre de l'Intérieur : les deux jugements publiés dans les pages qui précèdent montrent que la controverse n'est pas encore définitivement éteinte. Il nous paraît pertinent de revenir sur les termes du débat, même s'il ne se pose plus dans les mêmes termes depuis l'adoption de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique (loi pandémie)³. En effet, d'une part, le contentieux né avant l'entrée en vigueur de cette loi n'est pas encore entièrement absorbé et, d'autre part, il demeure utile d'analyser des décisions qui concernent le régime appliqué entre le printemps 2020 et l'automne 2021 pour le cas où il serait question d'appliquer ce dernier à des épidémies à venir ou à des situations analogues.

2. Dès les premiers arrêtés ministériels adoptés pour réagir à la pandémie, l'auteur des mesures a visé plusieurs dispositions de trois lois sur lesquelles il estimait pouvoir se fonder pour les adopter : 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 et les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile⁴.

¹ On doit signaler ici que, selon les informations dont nous avons pu disposer, la juridiction a prononcé le même jour quatre jugements similaires qui concernent quatre personnes poursuivies dans le cadre de la même affaire. Deux des quatre personnes condamnées ont fait appel. Les deux autres ont acquiescé.

² À notre connaissance, cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours.

³ *M.B.*, 20 août 2021.

⁴ Voy. par exemple l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du *coronavirus* Covid-19 (*M.B.*, 18 mars 2020, 3^e édition).

Ces textes fondent un pouvoir général de police de l'ordre public exercé par le ministre de l'Intérieur⁵, qui permettrait notamment d'établir les nombreuses restrictions portées par les arrêtés ministériels de crise.

3. La pertinence de ces bases légales a suscité une discussion doctrinale dont on ne pourra pas rappeler toute l'ampleur ici.

Selon plusieurs auteurs, il n'est pas certain qu'on puisse trouver dans ces dispositions le fondement de certaines mesures, dont la transgression est pourtant pénalement sanctionnée⁶, comme l'obligation de porter le masque dans certains lieux⁷, la fermeture des commerces non-essentiels⁸ ou l'interdiction d'ouvrir des magasins après une heure déterminée⁹.

D'autres auteurs proposent une lecture différente. Ainsi, au terme d'une argumentation détaillée et appuyée sur l'histoire du pouvoir de police en Belgique, le professeur Patrick Goffaux considère en effet que « les ministres de l'Intérieur De Crem et Verlinden ont pu trouver un fondement légal suffisant dans les trois lois de 1963, 1992 et 2007 qu'ils ont invoquées à l'appui de leurs arrêtés ministériels »¹⁰. L'auteur conserve toutefois quelques doutes sur la légalité de certaines des dispositions qui ont établi des infractions aux prescriptions réglementaires¹¹.

4. Le débat n'est pas que doctrinal : il a aussi divisé les juridictions. On recense un certain nombre de décisions judiciaires dans lesquelles des constats d'illégalité ont été posés¹². Parmi elles, la plus emblématique est peut-être l'ordonnance du juge des référés de Bruxelles rendue le 31 mars 2021. Celle-ci condamne l'État belge sous astreinte à « mettre un terme à la situation d'illégalité apparente dont sont entachés l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents »¹³. La décision a toutefois été remise en cause quelques mois plus tard par la cour d'appel de Bruxelles, laquelle a conclu qu'il n'était pas démontré que l'arrêté ministériel était manifestement dépourvu de fondement légal¹⁴. Par ailleurs, le Conseil d'État, lorsqu'il ne se retranche pas derrière l'absence d'extrême urgence ou de préjudice gra-

⁵ Voy. P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid-19 », in *Le droit public belge face à la crise du Covid-19. Quelle leçon pour l'avenir ?*, Fr. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), pp. 391-452, p. 410.

⁶ Pour des critiques transversales et relativement virulentes, on lira not. A.-E. BOURGAUX et T. GAUDIN, « (In)compétences des parlements belges en période de confinement et de distanciation sociale : pouvoirs spéciaux et mesures urgentes pour lutter contre le Covid-19. Du principe de légalité... au principe de l'arrêté : enrayer le basculement », *op. cit.*, Fr. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), pp. 179-223 ; N. THIRION, *Le confinement par les nuls*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2021.

⁷ L. KENNES, « La responsabilité pénale et la pandémie », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, S. Parsa et M. Uyttendaele (dir.), Limal, Anthemis, 2020, p. 239.

⁸ N. THIRION, « La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique : de l'État de droit à l'état d'exception ? », *R.D.C.*, 2021, pp. 1296-1317, ici p. 1303 ; M.-F. RIGAUX, « Quand le législateur sommeille, les juges veillent, chacun à sa façon », *J.T.*, 2021/11, p. 219.

⁹ Fr. KUTY, « Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1^{re} partie) », *J.T.*, 2020, p. 298. Voy. aussi L. TODT, « Vrijheid in crisis : coronamaatregelen staan op gespannen voet met het recht op bewegingsvrijheid », *De juristenkrant*, 29 avril 2020.

¹⁰ P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 417.

¹¹ *Idem*, pp. 438-439.

¹² Voy. not. Corr. Luxembourg, div. Marche-en-Famenne, 2 juin 2021, *cette revue*, 2021/27, p. 1240 ; Civ. Bruxelles (réf.), 30 avril 2021, inédit, R.G. n° 2021/23/V, réformé par Bruxelles, 7 juin 2021, inédit, R.G. n° 2021/KR/20 ; Bruxelles, 27 avril 2021, R.G. n° 2021/KR/17, inédit ; Pol. Bruxelles, 23 février 2021, inédit, R.G. n° 2021/2672 ; Mons, 8 février 2021, inédit, R.G. n° 20/H/361 ; Pol. Bruxelles, 12 janvier 2021, *cette revue*, 2021/6, p. 277 ; Pol. Anvers, 14 décembre 2020, inédit, R.G. n° 2020/14698 ; Pol. Hainaut, div. Charleroi, 21 septembre 2020, *cette revue*, 2020/36, p. 1692 réformé par Corr. Hainaut, div. Charleroi, 9 février 2021, inédit, R.G. n° 20/437.

¹³ Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, *cette revue*, 2021/16, p. 726.

¹⁴ Bruxelles (réf.), 7 juin 2021, *cette revue*, 2021/27, p. 1209.

ve¹⁵, semble plutôt enclin à accepter une interprétation large des dispositions concernées et à considérer, par exemple, que la fermeture des commerces non-essentiels pouvaient s'appuyer sur les bases légales existantes¹⁶. Quant à la Cour constitutionnelle, elle a jugé encore en décembre 2022 que, compte tenu de l'objectif sanitaire, « de l'évolution constante des circonstances, des incertitudes y afférentes et de la technicité des mesures à prendre, les articles 182 et 187 (...) de la loi du 15 mai 2007 fixent à suffisance les limites de l'action du pouvoir exécutif »¹⁷. Dans son arrêt, qui est postérieur aux jugements commentés, la Cour constitutionnelle ajoute cependant un élément important : elle considère que l'article 187 précité viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas au juge compétent pour connaître des infractions de tenir compte de circonstances atténuantes (l'article 85 du Code pénal n'ayant pas été rendu applicable)¹⁸. La Cour constitutionnelle confirme ainsi la jurisprudence qu'elle avait initiée dans un arrêt de septembre 2022, rendu aussi sur questions préjudicielles¹⁹.

Au sommet de l'ordre judiciaire, la Cour de cassation s'est prononcée au moins à deux reprises dans un sens qui conforte aussi l'approche choisie par les autorités fédérales. Dans un arrêt du 28 septembre 2021, elle a notamment jugé qu'« [u]ne urgence épidémique ou pandémique ayant un effet potentiellement mortel sur l'ensemble de la population, telle que la pandémie du *coronavirus*, doit être considérée comme un désastre ou une situation catastrophique au sens de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, ce qui peut, le cas échéant, conduire à une situation menaçant les personnes, pouvant justifier les mesures visées à l'article 182, alinéa 1^{er}, de la loi »²⁰. Dans le même arrêt, la Cour précise que « [l]'interdiction de rassemblements et l'interdiction de se trouver sans nécessité sur la voie publique et dans les lieux publics (...) [ont] pour objet d'éviter une utilisation sans nécessité de l'espace public, qui constituerait une menace au sens de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Il s'ensuit que cette disposition constitue un fondement légal pour l'interdiction de rassemblements et de déplacements »²¹. Cette position a ensuite été confirmée par un arrêt du 10 novembre 2021. Certes, la Cour de cassation y admet que « 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 »²². Mais c'est pour ajouter aussitôt que, « 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 néfas-

¹⁵ C.E., 20 avril 2021, n° 250.347 ; C.E., 5 août 2020, n° 248.124 ; C.E., 14 juin 2020, n° 247.790. Pour davantage de références voy. P. HENRY, « Quelque chose que dans mon cœur je regrette... », obs. sous Bruxelles, 27 avril et 7 juin 2021, *cette revue*, 2021/27, p. 1237, note 19.

¹⁶ C.E., 13 novembre 2020, n° 248.918 ; C.E., 30 octobre 2020, n° 248.818 ; C.E., 28 octobre 2020, n° 248.781.

¹⁷ C.C., arrêt n° 170/2022 du 22 décembre 2022, B.8.3. La Cour juge aussi que « l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 est donc compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les principes de la légalité, de la sécurité juridique et de la séparation des pouvoirs, en ce qu'il n'entoure pas de garanties procédurales ni d'un contrôle parlementaire *a posteriori* les mesures que le ministre de l'Intérieur peut adopter sur la base de cette disposition » (*idem*, B.19).

¹⁸ *Idem*, B.20 à B.26.

¹⁹ C.C., arrêt n° 109/2022 du 22 septembre 2022, commenté notamment par N. THIRION, « L'évaluation juridique de la crise sanitaire en Belgique : la Cour constitutionnelle apporte sa (petite) pierre à l'édifice », *cette revue*, 2022, pp. 1598-1610.

²⁰ Cass. (2^e Ch.), 28 septembre 2021, *R.D.P.C.*, 2022, pp. 59-76, note M.-F. RIGAUX, « Un usage délicat du principe de légalité ».

²¹ *Idem*.

²² Cass. (2^e Ch.), 10 novembre 2021, R.G. n° P.21.0931.F.

te 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 »²³.

Ces arrêts de la Cour de cassation ont précédé les deux jugements publiés sur lesquels nous nous focalisons dans les lignes qui suivent.

5. Le jugement prononcé le 15 mars 2022 par le tribunal de police francophone de Bruxelles s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence de la Cour de cassation que nous venons d'évoquer et à laquelle il renvoie d'ailleurs explicitement. L'affaire concernait un groupe d'une quinzaine de jeunes personnes qui, alors que les rassemblements de plus de quatre individus étaient interdits, s'étaient réunis pour préparer une manifestation de soutien au secteur culturel, qui devait se tenir le lendemain. Alors que la personne poursuivie prétendait que l'interdiction qu'on lui reprochait d'avoir transgresser manquait de base légale, le tribunal de police a jugé que « la pandémie actuelle qui perdure en Belgique depuis mars 2020 constitue une circonstance dangereuse au sens de la loi du 15 mai 2007, d'une part, et que le ministre de l'Intérieur tire son pouvoir réglementaire sur la loi du 31 décembre 1963, d'autre part, de sorte que les arrêtés ministériels successifs portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du *coronavirus* Covid-19 ne sont pas entachés d'illégalité »²⁴. Si l'on comprend que la juridiction suive à cet égard la direction indiquée par la Cour de cassation, on peut à notre avis s'étonner de certaines étapes du raisonnement qui mène à cette conclusion. Ainsi, était-il nécessaire de considérer, dans un raisonnement juridique, que la liberté de la personne prévenue s'arrête « là où celle des autres concitoyens commence, dans un État de droit où la solidarité collective prime sur les agissements personnels, quelles qu'en soient les motivations personnelles »²⁵ ? Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont consacrés par différents textes applicables en Belgique, tendent à assurer un équilibre complexe entre les intérêts collectifs et les intérêts personnels, sans faire prévaloir les premiers sur les seconds. Dans un autre passage du jugement bruxellois, l'argument de la personne prévenue selon lequel les arrêtés de la Cour de cassation concernaient des arrêtés de mars 2020 et ne devaient pas être automatiquement transposés à la situation du printemps 2021 est écarté au motif que la situation pandémique en avril 2021 était tout aussi grave qu'en mars 2020 et que « prétendre le contraire comme le fait la prévenue au travers de ses conclusions s'assimile à un déni de la réalité pandémique »²⁶. La contestation de la légalité des mesures mérite-t-elle d'être assimilée, sans autre argument, à une forme de négationnisme de la crise sanitaire ?

6. Le second jugement commenté a été prononcé deux jours plus tard par un autre tribunal de police (celui du Brabant wallon) et emprunte une autre voie²⁷. Face à des faits relatifs à l'ouverture d'un établissement Horeca au-delà de l'heure de fermeture imposée par un arrêté ministériel de crise, le tribunal propose une interprétation plus stricte des dispositions de la loi du 15 mai 2007. Se basant sur son analyse de la raison d'être de cette législation, la juridiction de police doute qu'elle puisse être utilisée pertinemment dans le contexte d'une crise sanitaire de longue durée et que les termes de la loi puissent être compris comme autorisant le ministre de l'Intérieur à exiger la

²³ *Idem*.

²⁴ Pol. Bruxelles, 15 mars 2022, publié *supra*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Pol. Brabant wallon, div. Nivelles, 17 mars 2022, publié *supra*.

fermeture des établissements de l'Horeca à certaines heures. S'appuyant sur le principe de sécurité juridique – qui est étroitement lié au principe de légalité – le tribunal de police du Brabant wallon ajoute qu'il est difficilement soutenable qu'en lisant les termes de la loi de 2007, le justiciable puisse comprendre et s'attendre à ce que l'ouverture de restaurants, ou la vente par ceux-ci de repas et boissons alcoolisées ou non, constituent des comportements passibles d'emprisonnement. En conclusion de ce raisonnement, le tribunal juge que le principe de légalité est violé et que les poursuites conduites contre la société qui détient l'établissement et son administrateur-délégué ne sont pas recevables.

7. Même s'il existe une tendance forte dans la jurisprudence (notamment de la Cour de cassation) à considérer que les arrêtés ministériels de lutte contre la pandémie de Covid-19 disposaient de bases légales suffisantes, la controverse n'est pas encore éteinte, comme le démontre la comparaison des deux jugements prononcés en mars 2022 et publiés ci-avant. Les nuances apportées par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts des 22 septembre et 22 décembre 2022 – au sujet des circonstances atténuantes – suscitent par ailleurs des questions supplémentaires. Alors que la crise sanitaire n'est désormais plus la première préoccupation des citoyens et des responsables politiques, il demeure pertinent de réfléchir aux outils juridiques susceptibles d'être utilisés lors des prochaines crises qui surviendront, afin de s'assurer qu'ils permettent aux autorités de rechercher, à l'intérieur d'un cadre qui garantit une prévisibilité minimale, un équilibre entre la quête de sécurité et l'exercice des libertés individuelles.

Frédéric BOUHON
Professeur à l'Université de Liège

Justice de paix de Namur (2nd canton)

3 novembre 2022

Malades mentaux - Protection de la personne – Placement en observation – Alcoolisme – Égalité – Question préjudicielle.

Dès lors que, selon une partie majoritaire de la jurisprudence, l'alcoolisme ne constituerait pas une maladie mentale de nature à autoriser le placement d'un individu en milieu thérapeutique contre sa volonté, sauf les cas d'une dangerosité particulière, il y a lieu de demander à la Cour constitutionnelle si l'article 2 de la loi du 26 juin 1990 sur la protection de la personne des malades mentaux, dans l'interprétation selon laquelle la mise en observation en institution psychiatrique ne peut être confirmée dès lors que l'état de la personne protégée résulte d'une assuétude éthylique, toxicologique ou médicamenteuse, respecte le principe d'égalité et non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

(M.P. / Vinciane)

(...)

Motivation

(...)

Vu la requête du 28 octobre 2022, présentée par la partie demanderesse tendant à obtenir la mise en observation de la partie défenderesse dans un établissement