



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 140/2022
du 27 octobre 2022
Numéro du rôle : 7830

En cause : la demande de suspension de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 7 avril 2022 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé », introduite par Ivar Hermans et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la demande et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 juillet 2022 et parvenue au greffe le 7 juillet 2022, une demande de suspension de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 7 avril 2022 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé » (publiée au *Moniteur belge* du 15 avril 2022) a été introduite par Ivar Hermans, Tim Reynders et Ruth Reynders.

Par la même requête les parties requérantes demandent également l'annulation de la même ordonnance.

Par ordonnance du 13 juillet 2022, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 21 septembre 2022, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 9 septembre 2022 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes, ainsi qu'au greffe de la Cour par courriel envoyé à l'adresse « griffie@const-court.be ».

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me C. Joret, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

À l'audience publique du 21 septembre 2022 :

- ont comparu :
 - . Ivar Hermans, en personne, pour les parties requérantes;
 - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me C. Joret, pour le Collège réuni de la Commission communautaire commune;
- les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes demandent la suspension de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 7 avril 2022 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé » (ci-après : l'ordonnance du 7 avril 2022).

Les parties requérantes indiquent que leur argumentation est en grande partie reprise de la requête qu'elles ont introduite avec 38 autres parties requérantes dans l'affaire n° 7752 en vue de la suspension et de l'annulation de la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » (ci-après : la loi du 14 août 2021). Selon les parties requérantes, l'ordonnance attaquée est étroitement liée à la loi du 14 août 2021.

A.1.2. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. L'article 2 de l'ordonnance du 7 avril 2022 aurait pour effet de réduire significativement le degré de protection des droits économiques, sociaux et culturels offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. La possibilité d'imposer les mesures mentionnées dans la norme attaquée entraînerait en effet une réduction de la capacité de travail et de la productivité au travail ainsi qu'une diminution de la qualité de la vie sociale et une restriction de l'accès à la vie culturelle.

La thèse selon laquelle la norme attaquée a été adoptée dans un souci de protéger la santé des personnes ne serait pas crédible. En témoignerait l'inexistence de mesures analogues pour de nombreux risques sanitaires autres que la COVID-19. La définition de la notion de « situation d'urgence épidémique » qui figure dans la loi du 14 août 2021 serait par ailleurs beaucoup trop vague. Dès lors que l'ordonnance attaquée fait référence à cette définition, la norme attaquée est également imprévisible quant à ses effets, ce qui serait contraire au principe de bonne législation.

En outre, les mesures prévues dans l'ordonnance attaquée constitueraient des actes de torture, étant donné qu'elles visent (délibérément ou non) à briser psychiquement les personnes. Il s'ensuit que l'ordonnance attaquée est contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et, partant, à l'article 23 de la Constitution.

A.1.3. Le second moyen est pris de la violation de l'article 187 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec le titre II de la Constitution. L'ordonnance attaquée prévoit la possibilité d'imposer diverses mesures qui traduiraient indéniablement une suspension des droits civils et libertés individuels inscrits au titre II de la Constitution, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La norme attaquée confère par ailleurs à l'Organisation mondiale de la santé (ci-après : l'OMS) le pouvoir de déclarer la fin de la pandémie de COVID-19. L'OMS reçoit ainsi un droit de regard contraignant quant au délai dans lequel le Collège réuni peut imposer des mesures et, partant, suspendre les droits fondamentaux des Belges. Cela serait incompatible avec l'article 187 de la Constitution.

A.1.4. Les parties requérantes demandent en outre à la Cour, pour ce qui est de la législation future, de dire pour droit que la vaccination obligatoire contre la COVID-19, les mesures collectives contraignantes prises dans l'intérêt de la santé et l'obligation de porter le masque sont inconstitutionnelles.

A.1.5. En ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable, les parties requérantes font valoir qu'en vertu de la loi du 14 août 2021, une situation d'urgence épidémique a été déclarée dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Les parties requérantes ont de ce fait été confrontées à toutes sortes de mesures, parmi lesquelles l'obligation fréquente de porter le masque, le télétravail obligatoire, les fermetures multiples des écoles, de la vie associative, de la vie culturelle, des infrastructures sportives et des plaines de jeux, ainsi que des restrictions en matière de déplacements, de voyages et d'accès à l'horeca et à la vie culturelle. Ces mesures ont fait naître chez les parties requérantes un sentiment de chaos et une perte significative du fonctionnement normal dans la vie quotidienne et dans la société, entraînant une réduction drastique de leur qualité de vie et de leur joie de vivre, ainsi que des problèmes de santé psychique et physique. En raison de cette altération de leur état de santé, les parties requérantes se sont vu prescrire des médicaments dont les éventuels effets néfastes sur la santé en combinaison avec les vaccins contre la COVID-19 ne sont pas clairs. De plus, les parties requérantes estiment qu'il n'est pas impossible que l'on évolue vers un « totalitarisme en matière de COVID et de vaccination » qui n'est pas souhaitable du point de vue démocratique et qui causerait à nouveau de l'angoisse et du stress.

L'ordonnance du 7 avril 2022, attaquée, prévoit la possibilité d'imposer certaines des mesures précitées qui ont été imposées en vertu de la loi du 14 août 2021. Par cette correspondance à tout le moins partielle en ce qui concerne les mesures éventuelles, l'ordonnance attaquée risque de causer une souffrance psychique et physique comparable à celle que cause la loi du 14 août 2021, dont les parties requérantes ont déjà demandé la suspension dans l'affaire n° 7752.

Les parties requérantes font valoir qu'elles subissent dès lors un préjudice grave difficilement réparable et qu'elles justifient d'un intérêt fondé à la suspension des effets de la norme attaquée, même dans l'hypothèse où il serait mis fin à son application actuelle. Le maintien de la norme attaquée dans l'ordre juridique leur causerait des problèmes d'anxiété et de stress du fait de la simple possibilité que des mesures analogues soient adoptées. Une éventuelle annulation de la norme attaquée ne permettrait pas de remédier suffisamment à cette souffrance psychique.

A.2.1. Selon le Collège réuni de la Commission communautaire commune, les moyens invoqués ne sont pas sérieux.

En ce qui concerne le premier moyen, le Collège réuni de la Commission communautaire commune estime que les parties requérantes n'indiquent pas en quoi la norme attaquée réduirait le degré de protection des droits économiques, sociaux et culturels. La norme attaquée ne ferait en effet que préciser et affiner une compétence générale et plus étendue qui avait été conférée aux pouvoirs publics par la loi sanitaire de 1945 et la compétence générale des pouvoirs publics dans le cadre de la protection de la population. La norme attaquée encadre et limite la compétence du Collège réuni. Ce dernier ne peut ainsi envisager les mesures en question que dans la mesure où et aussi longtemps que l'OMS déclare l'état de pandémie de COVID-19. Les conditions d'intervention du Collège réuni sont par ailleurs développées. La norme attaquée n'emporterait donc pas une restriction des droits fondamentaux, mais renforcerait plutôt leur protection. En tout état de cause, une éventuelle restriction des droits fondamentaux non précisés serait très limitée, dès lors que l'ordonnance attaquée nécessite une intervention du Collège réuni et que les mesures possibles sont strictement encadrées. La restriction éventuelle serait de toute

manière justifiée par l'intérêt général, à savoir la protection de la santé publique. Quoiqu'il en soit, il n'y aurait pas lieu de considérer que le Collège réuni n'exercerait pas sa compétence conformément à l'article 23 de la Constitution.

En ce qui concerne le second moyen, le Collège réuni de la Commission communautaire commune estime que la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle au regard de l'article 187 de la Constitution. Le second moyen serait donc irrecevable et, à tout le moins, non fondé.

En ce qui concerne les demandes de statuer en droit, le Collège réuni de la Commission communautaire commune estime que la Cour n'est pas compétente pour statuer en droit et pour ainsi restreindre préventivement le législateur dans ses initiatives.

A.2.2. Selon le Collège réuni de la Commission communautaire commune, la condition de suspension relative au préjudice grave difficilement réparable n'est pas remplie non plus. Les parties requérantes admettent elles-mêmes qu'elles lient le préjudice allégué à une décision fédérale, et non donc à la norme attaquée. En ce qu'elles soulèvent des inquiétudes quant au processus décisionnel démocratique, elles invoquent l'intérêt général. Le préjudice allégué n'est en outre ni précis, ni concret. Celui-ci s'avère, enfin, hypothétique, puisque l'ordonnance attaquée ne constitue qu'un cadre sur lequel le Collège réuni peut s'appuyer.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 7 avril 2022 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé » (ci-après : l'ordonnance du 7 avril 2022).

B.2. Par l'ordonnance du 7 avril 2022, la Commission communautaire commune vise « à donner au Collège réuni la possibilité d'imposer des mesures visant à prévenir ou à limiter la propagation de la maladie transmissible Covid-19 sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale » (*Doc. parl.*, Parlement bruxellois, 2021-2022, B-109/1, p. 1).

À cette fin, l'ordonnance du 7 avril 2022 ajoute un article 13/2 dans l'ordonnance du 19 juillet 2007 « relative à la politique de prévention en santé » (ci-après : l'ordonnance du 19 juillet 2007). En vertu de cette disposition, le Collège réuni peut imposer sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale une ou plusieurs des mesures suivantes, en vue de prévenir ou de limiter la propagation de la COVID-19 :

1) la réglementation ou la limitation de l'accès à certains établissements, à des lieux spécifiques ou à des lieux de réunion;

2) la limitation ou l'interdiction des rassemblements dans des lieux spécifiques ou dans des circonstances spécifiques;

3) la réglementation ou la limitation des déplacements;

4) la détermination de mesures de protection sanitaire dans des lieux spécifiques ou dans des circonstances spécifiques, afin de prévenir, de ralentir ou d'arrêter la propagation du coronavirus COVID-19, telles que le maintien d'une certaine distance par rapport aux autres personnes, le port d'un masque ou des règles relatives à l'hygiène des mains (article 13/2, § 1er, alinéa 1er, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance du 7 avril 2022).

L'article 13/2, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance du 7 avril 2022, dispose que les mesures précitées sont imposées après que le Collège réuni a constaté que la situation épidémiologique du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale l'exigeait. Cette situation épidémiologique est appréciée sur la base notamment du taux d'incidence, du taux de positivité, de la contagiosité des variants circulants, du taux de vaccination et du taux de remplissage des lits hospitaliers.

En vertu de l'article 13/2, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance du 7 avril 2022, le Collège réuni fixe la durée d'application des mesures imposées, laquelle ne peut dépasser trois mois. Cette période est renouvelable, par période de trois mois maximum chaque fois. Les mesures cessent après la publication de l'arrêté du Collège réuni constatant la fin de l'état d'épidémie du coronavirus COVID-19 dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (article 13/2, § 1er, alinéa 6, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance du 7 avril 2022).

En vertu de l'article 13/2, § 4, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance du 7 avril 2022, toute personne qui ne respecte pas les mesures imposées est passible d'une amende de 50 à 500 euros.

B.3.1. Selon l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour peut, à la demande de la partie requérante, par une décision motivée, suspendre en tout ou en partie l'ordonnance qui fait l'objet d'un recours en annulation.

B.3.2. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

B.3.3. Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, la suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate de la norme attaquée entraîne pour la partie requérante un préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de cette norme.

Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1^o, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité, de son caractère difficilement réparable et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.4.1. À l'appui du préjudice grave difficilement réparable qu'elles invoquent, les parties requérantes font valoir que l'ordonnance du 7 avril 2022, attaquée, prévoit la possibilité d'imposer des mesures qui ont déjà été imposées en vertu de la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » (ci-après : la

loi du 14 août 2021). L'ordonnance attaquée risquerait dès lors de causer une souffrance psychique et physique comparable à celle que cause la loi du 14 août 2021, dont les parties requérantes ont demandé la suspension dans l'affaire n° 7752.

B.4.2. Par son arrêt n° 80/2022 du 9 juin 2022, la Cour a rejeté la demande de suspension dans l'affaire n° 7752, précitée, au motif que la requête avait été introduite tardivement. La Cour a en outre jugé :

« [II] ressort de l'exposé des parties requérantes que le préjudice grave difficilement réparable qu'elles prétendent subir résulte non pas de la loi du 14 août 2021, mais bien des mesures concrètes de police administrative adoptées par le Roi en application de l'article 4, § 1er, de cette loi. Ces mesures, telles qu'elles sont prévues dans l'arrêté royal du 28 octobre 2021 ' portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 ', modifié à plusieurs reprises, pouvaient être attaquées devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif, le cas échéant par une demande de suspension ou par une demande de suspension en extrême urgence. Ces mesures ont du reste été abrogées dans l'intervalle par la loi du 11 mars 2022 ' abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 ' ».

B.4.3. Dans l'affaire présentement examinée aussi, le préjudice que les parties requérantes prétendent subir résulte non pas de l'application immédiate de l'ordonnance du 7 avril 2022, attaquée, mais bien des mesures concrètes édictées par le Collège réuni de la Commission communautaire commune en application de l'article 13/2 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance attaquée. Ces mesures peuvent être attaquées devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le cas échéant par une demande de suspension ou par une demande de suspension en extrême urgence.

En ce que les parties requérantes font état, dans l'exposé du préjudice allégué, d'une souffrance psychique qu'elles subiraient en raison de la simple existence de l'habilitation du Collège réuni de la Commission communautaire commune à édicter les mesures mentionnées dans l'ordonnance attaquée, il y a lieu de constater qu'elles n'exposent pas de faits concrets et précis qui permettraient d'évaluer la gravité de ce préjudice.

B.5. Il découle de ce qui précède que les parties requérantes ne démontrent pas que l'application immédiate de l'ordonnance attaquée risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Étant donné qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions imposées par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la demande de suspension ne peut être accueillie.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 octobre 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen