
Droit d'exception, une perspective de droit comparé

Belgique :
Entre absence d'état
d'exception, pouvoirs de
police et pouvoirs
spéciaux



ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Unité Bibliothèque de droit comparé
PE 690.581- Avril 2021

FR

DROIT D'EXCEPTION, UNE PERSPECTIVE DE DROIT COMPARÉ

Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux

ÉTUDE
Avril 2021

Résumé

Ce document s'intègre dans une série d'études qui, avec une perspective de droit comparé, visent à faire une présentation du « droit d'exception » dans différents États, avec une attention spéciale aux bases juridiques qui permettent l'adoption de mesures d'urgence dans un contexte de crise, comme par exemple la crise sanitaire provoquée par la pandémie de covid-19.

La présente étude a pour objet le cas de la Belgique.

AUTEURS

Ce document a été rédigé par le **Prof. Dr. Frédéric BOUHON, M. Andy JOUSTEN (aspirant F.R.S. – FNRS)** et **M. Xavier MINY (boursier FRESH du F.R.S.-FNRS)**, tous deux doctorants, à l'**Université de Liège**, à la demande de l'Unité « Bibliothèque de droit comparée », Direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS), Secrétariat général du Parlement européen. Les auteurs tiennent à remercier le Prof. Dr. Nicolas THIRION, ainsi que M^{mes} et M. Marine DALE, Mathilde FRANSSSEN, Léna GERON, Louise LAPERCHÉ, Marie SERVAIS et Nicolas HENRY pour leurs suggestions et relecture d'une version provisoire du présent rapport.

EDITEUR

Prof. Dr. Ignacio DÍEZ PARRA, chef de l'Unité Bibliothèque de droit comparé
Pour contacter l'Unité, veuillez écrire à l'adresse : EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original : FR

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire.

Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'Unité responsable et transmission d'un exemplaire à celle-ci. (EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu)

Manuscrit complété le 1^{er} avril 2021

Bruxelles © Union européenne, 2021.

Crédits photo : © xtock / AdobeStock.

PE 690.581

Papier ISBN 978-92-846-8042-9

DOI:10.2861/48655

QA-02-21-592-FR-C

PDF ISBN 978-92-846-8041-2

DOI:10.2861/872956

QA-02-21-592-FR-N

Table des matières

Liste des principales abréviations	VI
Synthèse	VIII
I. Introduction	1
I.1. Le droit d'exception, le concept dans la doctrine belge	2
I.2. Le droit d'exception et le droit belge : son évolution historique	4
I.3. Mécanismes en vigueur dans le droit belge pour faire face à des « situations anormales »	9
I.3.1. L'état de guerre et l'état de siège	9
I.3.2. La gestion « ordinaire » de crise en Belgique : la police administrative et la planification d'urgence	11
I.3.3. Les « pouvoirs spéciaux »	13
I.3.4. Les pouvoirs extraordinaires	14
II. Régime juridique	16
II.1. Constitution	16
II.2. Les normes législatives	17
II.2.1. Les normes législatives en matière de police administrative	17
II.2.1.1 Niveau fédéral	17
II.2.1.2 Niveau des entités fédérées	22
II.2.2. Les normes législatives en matière de pouvoirs spéciaux	35
II.2.2.1 Niveau fédéral	35
II.2.2.2 Niveau des entités fédérées	37
II.3. Les normes de rang inférieur à la loi	38
II.3.1. Les arrêtés de police	38
II.3.2. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux	38
II.4. Jurisprudence et légisprudence	39
II.4.1. Cour constitutionnelle	39
II.4.2. Conseil d'État	40
II.4.3. Cour de cassation	41
III. Acteurs et leur rôle	42
III.1. La structure fédérale de l'État belge	42
III.2. Les acteurs au niveau fédéral	48
III.2.1. Le Roi, chef de l'État	48
III.2.2. Le gouvernement fédéral	50
III.2.3. Le Parlement fédéral	53
III.2.3.1 La Chambre de représentants	53
III.2.3.2 Le Sénat	54
III.3. Les acteurs au niveau des entités fédérées	55
III.3.1. Les exécutifs régionaux et communautaires	55
III.3.2. Les assemblées régionales et communautaires	56
III.4. Autres organes fédéraux ou interfédéraux	57
III.4.1. Le comité de concertation	57
III.4.2. Le Conseil national de sécurité	58
III.5. Les pouvoirs locaux	59
III.6. Le contrôle juridictionnel	61
III.6.1. La Cour constitutionnelle	61
III.6.2. Le Conseil d'État	62

III.6.3. Les autres juridictions	63
IV. Procédure.....	65
IV.1. Les pouvoirs de police administrative	65
IV.1.1. Situations qui peuvent être à l'origine d'une intervention de police administrative.....	65
IV.1.2. Autorités compétentes pour une intervention de police administrative.....	69
IV.1.3. Contrôle d'une intervention de police administrative.....	72
IV.1.3.1 Contrôle ex ante par la section de législation du Conseil d'État.....	72
IV.1.3.2 Contrôle ex post par une assemblée démocratiquement élue.....	73
IV.1.3.3 Contrôle ex post par des juridictions.....	73
IV.1.4. Prorogation éventuelle et fin de l'intervention de police administrative	74
IV.2. Les pouvoirs spéciaux.....	74
IV.2.1. Situations qui peuvent être à l'origine d'une intervention de l'octroi et de l'utilisation de pouvoirs spéciaux.....	74
IV.2.2. Autorités compétentes pour l'octroi et l'utilisation de pouvoirs spéciaux	76
IV.2.3. Contrôle de l'octroi et de l'utilisation de pouvoirs spéciaux.....	77
IV.2.3.1 Contrôle ex ante par la section de législation du Conseil d'État.....	77
IV.2.3.2 Contrôle ex post par le Parlement	79
IV.2.3.3 Contrôle ex post par des juridictions.....	79
IV.2.4. Prorogation éventuelle et fin des pouvoirs spéciaux.....	80
V. Contenu possible	82
V.1. Les pouvoirs de police administrative	82
V.1.1. Influence des situations à l'origine sur le contenu des interventions de police administrative.....	82
V.1.2. Limites temporelles.....	82
V.1.3. Limites territoriales.....	83
V.1.4. Types de mesures qui peuvent être adoptées	84
V.1.5. Droits fondamentaux qui peuvent être limités.....	86
V.2. Les pouvoirs spéciaux.....	87
V.2.1. Influence des situations à l'origine sur le contenu des pouvoirs spéciaux	87
V.2.2. Limites temporelles.....	87
V.2.3. Limites territoriales.....	88
V.2.4. Types de mesures qui peuvent être adoptées	88
V.2.5. Droits fondamentaux qui peuvent être limités.....	90
VI. Mise en œuvre	91
VI.1. L'utilisation des pouvoirs de police administrative.....	92
VI.1.1. Mesures adoptées.....	92
VI.1.2. Critiques par la doctrine.....	112
VI.1.3. Affaires portées devant la justice	123
VI.2. L'utilisation des pouvoirs spéciaux.....	133
VI.2.1. La pratique des pouvoirs spéciaux avant la crise de la COVID-19.....	133
VI.2.2. Les pouvoirs spéciaux lors de la crise de la COVID-19.....	134
VI.2.2.1 Mesures adoptées.....	134
VI.2.2.2 Critiques par la doctrine.....	148
VI.2.2.3 Affaires portées devant la justice	149

VII. Conclusion	151
Liste sélective des actes juridiques adoptés lors de la crise du COVID-19	153
Liste des autres actes juridiques cités.....	155
Liste de la jurisprudence et de la légisprudence citées	156
Bibliographie sélective	159
Liste des sites internet consultés.....	161

Liste des cadres

CADRE 1	16
Constitution (article 105).....	16
CADRE 2	16
Constitution (dispositions relatives à l'état de guerre).....	16
CADRE 3	17
Constitution (article 187).....	17
CADRE 4	17
Loi spéciale de réformes institutionnelles (article 6, § 1 ^{er} , VIII, alinéa 1 ^{er} , 1 ^o).....	17
CADRE 5	17
Nouvelle loi communale (attribution de pouvoirs de police aux autorités communales)	17
CADRE 6	20
Nouvelle loi communale (article 133).....	20
CADRE 7	20
Loi relative à la sécurité civile (article 182).....	20
CADRE 8	20
Prérogatives des gouverneurs de province, loi provinciale (articles 128 et 129) et loi sur la fonction de police (article 11).....	20
CADRE 9	21
Loi provinciale (article 124, alinéa 1 ^{er}).....	21
CADRE 10.....	21
Loi spéciale de réformes institutionnelles (article 5, § 1 ^{er} , I, alinéa 1 ^{er} , 8 ^o).....	21
CADRE 11	22
Décret spécial relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (article 3)	22
CADRE 12.....	23
Décret relatif à la politique de santé préventive (articles 39, 40, 41, 44 et 46).....	23
CADRE 13.....	24
Décret relatif à la politique de santé préventive (article 47).....	24
CADRE 14.....	25
Décret relatif à la politique de santé préventive (articles 34/1 et 47/1).....	25
CADRE 15.....	27
Décret relatif à la politique de santé préventive (article 49).....	27

CADRE 16	27
Code wallon de l'action sociale et de la santé (articles 47/15, 47/15 <i>bis</i> , 47/15 <i>ter</i> et 47/16)	27
CADRE 17	30
Code wallon de l'action sociale et de la santé (article 47/17 <i>bis</i>).....	30
CADRE 18	31
Ordonnance relative à la politique de prévention en santé (articles 12 à 14).....	31
CADRE 19	33
Décret relatif à la promotion de la santé et à la prévention médicale (articles 10.2, 10.3, 10.4, 10.4.1 et 10.6).....	33
CADRE 20	36
Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (article 78).....	36
CADRE 21	36
Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (article 38).....	36
CADRE 22	36
Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (article 51).....	36
CADRE 23	37
Loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière (article 1 ^{er}).....	37
CADRE 24	37
Loi du 27 mars 1986 accordant certains pouvoirs spéciaux au Roi (article 1 ^{er}).....	37
CADRE 25	38
Décret wallon du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (article 55, § 1 ^{er} , alinéa 1 ^{er}).....	38
CADRE 26	49
Constitution (article 108).....	49
CADRE 27	52
Pouvoirs de police du ministre de l'intérieur, loi sur la fonction de police (article 11) et loi relative à la sécurité civile (article 182).....	52
CADRE 28	63
Constitution (article 159).....	63
CADRE 29	75
Loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires (article 1 ^{er}).....	75
CADRE 30	89
Loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe (article 3).....	89
CADRE 31	100
Décret relatif à la politique de santé préventive (articles 47 et 47/1).....	100
CADRE 32	103
Arrêté du Gouvernement flamand portant exécution des articles 34/1, deuxième alinéa, et 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 2020 portant exécution du décret	

du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 – individus tenus de se placer immédiatement en isolement ou en quarantaine (articles 3, 4, 5 et 6).....	103
CADRE 33	104
Code wallon de l'action sociale et de la santé (articles 47/15, 47/15 <i>bis</i> et 47/16).....	104
CADRE 34	107
Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution de l'article 47/15 <i>bis</i> du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé – individus tenus de se placer immédiatement en isolement ou en quarantaine (articles 2 et 3).....	107
CADRE 35	137
Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) (article 5)	137
CADRE 36	142
Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (articles 1 à 6).....	142
CADRE 37	144
Décret de la Communauté française du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (articles 1 à 6).....	144

Liste des principales abréviations

Ann. dr.	Annales de Droit de Louvain
A.I.J.C.	Annuaire international de justice constitutionnelle
A.P.T.	Administration publique (trimestriel)
ARPS	Arrêté royal de pouvoirs spéciaux
av. gn.	Avocat général
B.J.	Belgique Judiciaire (La –)
Cass.	Cour de cassation
C.A.	Cour d'arbitrage
C.C.	Cour constitutionnelle
C.E.	Conseil d'État
ch.	Chambre
Civ.	Tribunal civil
concl.	Conclusions
Corr.	Tribunal correctionnel
Doc. parl.	Document parlementaire
fr.	francophone
J.L.M.B.	Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles
J.T.	Journal des Tribunaux
LCCE	Lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État
LGERM	Loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983
LSBXL	Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises
LSCC	Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle
LSRI	Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980
M.B.	Moniteur belge
N.J.W.	Nieuw Juridisch Weekblad
p.	page
pp.	pages
Pas.	Pasicrisie
Pol.	Tribunal de Police
Rev. adm.	Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique
Rev. b. dr. const.	Revue belge de droit constitutionnel
Rev. b. séc. soc	Revue belge de sécurité sociale
Rev. dr. ULg	Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège

Rev. trim. D. H.	Revue trimestrielle des Droits de l'Homme
R.B.D.I.	Revue belge de droit international
R.D.C./T.B.H.	Revue de droit commercial
R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
R.D.P.C.	Revue de droit pénal et de criminologie
RFRL	Revue de Fiscalité Régionale et Locale
R.J.D.A.	Revue de jurisprudence de droit des affaires
R. W.	Rechtskundig Weekblad
SPF	Service public fédéral
Trib. entr.	Tribunal de l'entreprise
T.B.P.	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht
T.v.W.	Tijdschrift voor Wetgeving

Synthèse

Contrairement à d'autres ordres juridiques, la Belgique ne connaît pas d'état d'urgence proprement dit. En effet, il n'existe pas de régime juridique extraordinaire que les autorités peuvent activer, dans un contexte de crise, afin notamment de déroger aux droits fondamentaux par-delà ce que permet le droit commun. En effet, l'article 187 de la Constitution prévoit que la Constitution ne peut être suspendue en tout ou en partie. Si cette disposition constitutionnelle a, dans des circonstances exceptionnelles, été factuellement contredite en ce qui concerne le fonctionnement des institutions belges, elle impose aux autorités une réserve et une vigilance certaines à l'égard des droits fondamentaux consacrés par la loi fondamentale belge. Bien entendu, cela ne signifie pas que, dans le contexte d'une situation d'urgence, il soit impossible de restreindre – même significativement – des libertés fondamentales. Il n'en reste pas moins que les différentes autorités étatiques – qu'il s'agisse des assemblées et gouvernements fédéraux ou fédérés, des gouverneurs de province ou des autorités communales – ne peuvent jamais se dispenser, au nom d'une situation extraordinaire, de respecter les droits fondamentaux. Placées sous le contrôle d'organes politiques et juridictionnels, les autorités ne peuvent limiter l'exercice des droits fondamentaux qu'en s'appuyant sur une base légale suffisamment précise et seulement dans la mesure du nécessaire, dans l'optique de réagir au trouble qu'il convient de combattre.

À défaut de véritable régime d'état d'urgence, le droit belge connaît néanmoins différents dispositifs juridiques susceptibles de fournir une base pour réagir à des situations d'urgence. Dans le cadre du présent rapport, une attention particulière sera accordée aux deux types de dispositifs juridiques qui ont été principalement mis en œuvre pour répondre, depuis mars 2020, à la crise sanitaire liée au coronavirus.

Il s'agit, d'une part, des pouvoirs de police administrative, qui désignent un ensemble de pouvoirs attribués par ou en vertu d'une norme législative à différentes autorités afin de permettre à celles-ci de répondre à un ou plusieurs troubles à l'ordre public, en restreignant les droits et libertés des citoyens. C'est sur la base de différentes polices administratives que les principales mesures destinées à limiter la propagation du coronavirus ont été adoptées, parmi lesquelles, par exemple, des mesures de confinement, de fermeture de certains établissements, ou encore d'interdiction de rassemblement.

D'autre part, nous nous intéresserons aux pouvoirs spéciaux. Ceux-ci désignent une technique juridique par laquelle, en substance, une assemblée législative habilite un organe exécutif à exercer, moyennant un certain nombre de conditions, des pouvoirs législatifs, en abrogeant, complétant, modifiant ou remplaçant des dispositions législatives. Dans le cadre de la pandémie de covid-19, la plupart des composantes de la Belgique fédérale ont attribué des pouvoirs spéciaux à leurs organes exécutifs afin d'être en mesure de réagir promptement à la crise et aux mesures de lutte contre celles-ci, dans des domaines aussi divers que l'économie, les relations de travail, le fonctionnement de la justice ou encore celui des prisons.

La gestion de la crise sanitaire n'a pas manqué de soulever de nombreuses questions juridiques, mises en exergue par les premières analyses doctrinales et résolues – ou non – par l'intervention de différentes juridictions. Il en va par exemple ainsi des questionnements relatifs au caractère suffisant des fondements juridiques des mesures de lutte contre la covid-19 et, partant, de la légalité des sanctions imposées en cas de non-respect de ces mesures. Un autre exemple est celui des débats relatifs à la proportionnalité des restrictions portées aux droits et libertés fondamentaux engendrées par les mesures. A cela s'ajoute encore l'inquiétude relative au contrôle politique des différents gouvernements et, plus généralement, à la place des assemblées démocratiquement élues dans la gestion de crise.

Plus fondamentalement, l'expérience liée à la pandémie invite à la réflexion en vue de l'amélioration des normes qui régissent les situations d'exception dans l'ordre juridique belge, dont le présent rapport propose une description non exhaustive, que le lecteur intéressé pourra compléter, s'il le souhaite, par la lecture de la documentation de référence fournie à l'appui de l'exposé.

Le présent rapport porte sur les normes adoptées et les faits survenus jusqu'au 1^{er} avril 2021.

I. Introduction

1. A partir du mois de décembre 2019, la maladie infectieuse due au coronavirus SARS-CoV-2 s'est propagée dans le monde entier en provoquant une situation de crise inédite. Alors que l'incertitude scientifique était la norme, les États ont, pour la plupart, adopté de nombreuses mesures hors du commun pour juguler la propagation de la maladie. Dans ce contexte, plusieurs dispositifs d'exception ont été enclenchés au sein de divers ordres juridiques, aussi bien pour apporter des restrictions aux libertés fondamentales constitutionnellement consacrées, que pour déroger au fonctionnement normal des institutions et limiter les conséquences socio-économiques de la menace épidémique.

Si les dispositifs de crise adoptés par les États ont donné lieu à de multiples commentaires relatifs au défi que constitue la balance entre liberté et sécurité, il existait déjà, en amont, une littérature foisonnante portant sur la gestion, en Belgique et ailleurs, d'une situation exceptionnelle. Les dangers sécuritaires liés à la menace du terrorisme de fanatiques agissant au nom de l'islam¹ des dernières années ne sont pas étrangers à l'abondance d'articles et d'ouvrages publiés récemment sur cette thématique, dont les racines plongent dans l'époque des premiers États modernes voire, à suivre certains, dans l'Antiquité romaine². L'état d'exception ou l'état d'urgence est généralement compris comme la réaction de l'ordre juridique qui, en cas de circonstances extraordinaires et graves³, interrompt le fonctionnement ordinaire des institutions, le temps que la menace soit suffisamment écartée et les conditions normales rétablies. Lorsqu'un tel état d'urgence est déclaré, les pouvoirs sont alors généralement concentrés entre les mains du titulaire du pouvoir exécutif et les libertés restreintes, voire suspendues, dans l'objectif de renforcer les moyens d'intervention⁴.

2. De nos jours, la majorité des constitutions prévoit explicitement de tels mécanismes⁵. Pourtant, la Belgique figure toujours parmi les exceptions. Il existe certes des dispositifs d'urgence pour répondre à un état d'urgence *de facto*, mais ceux-ci doivent se conformer aux prescrits de la Constitution qui, en vertu de son article 187, ne peut être suspendue. La réponse belge à la pandémie que le monde connaît depuis plus d'un an a été influencée par cette importante limitation, qui a forcé les autorités du pays à s'appuyer sur des législations ordinaires, tout en déployant un dispositif d'habilitation au profit des organes exécutifs, connu sous le nom de « pouvoirs spéciaux ».

¹ Sur cette expression, voy. François, L. : « [Il est inefficace d'opposer les mots "islamisme" et "islam"](#) », *La Libre*, 19 Février 2021.

² Voy. SCHMITT, C. : *La dictature* (trad. Française de *Die Diktatur*), Paris, Seuil, « Points essais », 2015, pp. 67-68 ; voy. également MOMMSEN, T. : *Le droit public romain*, T. III, Paris, Ernest Thorin, 1891, pp. 161-197 ; ROSSITER, C. : *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1948, 322 pages ; FRIEDRICH, C. : *Constitutional Government and Democracy*, 4^e éd., Waltham, Mass, Toronto et Londres, Blaisdell, 1968, pp. 557-560 et 580-581 ; NICOLET, C. : « Dictateurs Romains, *stratègoi autokratores* et généraux carthaginois », in HINARD, F. (éd.): *Dictatures*, Paris, De Boccard, 1988, pp. 27-47 ; RUDENSTINE, D. : « Roman Roots for an Imperial Presidency: Revisiting Clinton Rossiter's 1948 Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies », *Cardozo Law Review*, 2013, pp. 1063-1078 et PIERRE-CAPS, A. : « L'état d'exception dans la Rome antique », *Civitas Europa*, 2016, pp. 339-349. Sur le recours à l'Histoire pour 'légitimer' le recours à des états d'exception, voy. BASILIEN-GAINCHE, M.-L. : *État de droit et états d'exception*, PUF, 2013, pp. 45-70.

³ FARDET, C. : « L'état d'urgence : point de vue du droit administratif », *Civitas Europa*, 2016/1, n° 36, p. 155.

⁴ Commission de Venise, « Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'état de droit en situation d'État d'urgence : réflexions », 26 mai 2020, CDL-PI(2020)005rev., p. 3.

⁵ LAZAR, N.C. : *States of Emergency in Liberal Democracies*, New York, Cambridge University Press, 2009, p. 2.

1.1. Le droit d'exception, le concept dans la doctrine belge

3. Dans la littérature scientifique belge, on dénombre plusieurs études destinées à la fois à la compréhension et à l'acceptation, de manière globale et en droit comparé, de la notion de droit d'exception ainsi qu'à la marge de manœuvre laissée juridiquement aux autorités du pays dans l'hypothèse de circonstances exceptionnelles dès lors que l'article 187 de la [Constitution](#) exclut la suspension de celle-ci. Il est donc logique que l'étude du droit d'exception coïncide souvent avec un commentaire de cette disposition-clef. Sans que l'on soit exhaustif sur ce point, les lignes qui suivent indiquent les sources doctrinales les plus fréquemment mobilisées à ce sujet.

4. Entre les deux Guerres mondiales ou peu de temps après celles-ci, on doit relever, parmi les premiers textes sur les droits d'exception, celui d'André Buttgenbach, « L'extension des pouvoirs de l'exécution en temps de guerre et la révision de la Constitution belge »⁶, celui de Walter J. Ganshof van der Meersch, « Preadvies. De schorsing van de vrijheidsrechten in uitzonderingstoestand »⁷, ainsi que celui co-écrit par ce dernier avec Maurice Diderich, « Les états d'exception et la Constitution belge »⁸.

Dans les années 1980, la question attire à nouveau l'attention de la littérature, en particulier celle de Charles Huberlant, avec son article « État de siège et légalité d'exception en Belgique »⁹, et de Rusen Ergéc dans sa contribution « L'état de nécessité en droit constitutionnel belge »¹⁰. Vingt ans plus tard, le même auteur rédigera également, avec Sandrine Watthée, un chapitre dédié aux « dérogations aux droits constitutionnels » dans un ouvrage collectif de référence sur les droits constitutionnels en Belgique¹¹. Enfin, en 1992, Eric Van Hooydonk consacre une analyse aux contours de l'article 187 de la [Constitution](#) en tant que fondement du principe de continuité en droit administratif¹².

Le sujet est davantage traité durant les années 2000 et 2010 en raison de l'actualité nationale et internationale. On doit d'abord mettre en évidence le rapport d'expertise produit par Jan Velaers et Sébastien Van Drooghenbroeck¹³, présenté lors des débats menés au parlement au sujet d'une potentielle révision de la [Constitution](#) en vue d'y inscrire des dispositions dites transversales. Ces discussions ont actualisé l'idée d'une clause d'exception, en cas d'urgence,

⁶ BUTTGENBACH, A. : « L'extension des pouvoirs de l'exécutif en temps de guerre et la révision de la Constitution belge », *B.J.*, 1935, pp. 395-425.

⁷ GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. : *De schorsing van de vrijheidsrechten in uitzonderingstoestand*, Preadviezen voor de Ver. voor vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle, Tjeenk Willink, 1950, pp. 13-72.

⁸ GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. et DIDERICH, M. : « Les états d'exception et la Constitution belge », *Ann. Dr.*, 1953, pp. 49-124.

⁹ HUBERLANT, C. : « État de siège et légalité d'exception en Belgique », in VERHAEGEN, J. (sous la dir. de) : *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs. Contribution à l'étude du règlement juridique des conflits de valeurs en droit pénal, public et international*, X^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1982, pp. 381-431.

¹⁰ ERGEC, R. : « L'état de nécessité en droit constitutionnel belge », in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Académia/Bruylant, 1987, pp. 143-171.

¹¹ ERGEC, R. et WATTHEE, S. : « Les dérogations aux droits constitutionnels », in VERDUSSEN, M. et BONBLED, N. (sous la dir. de) : *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 1, Bruxelles Bruylant, 2011, pp. 395-415.

¹² VAN HOYDONK, E. : « Het artikel 130 van de Grondwet als algemene grondslag van het bestendigheidsbeginsel in het administratief recht », *T.B.P.*, 1992, pp. 82-86.

¹³ VELAERS, J. et VAN DROOGHENBROECK, S. : « Note des experts sur l'insertion d'une clause constitutionnelle transversale relative aux dérogations aux droits et libertés », Rapport fait au nom du groupe de travail en charge de l'examen du Titre II de la Constitution par M^{me} Hilde Claes et M. Jean-Jacques Viseur, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2004-2005, n° 51-2304/1, pp. 61-74.

et ont été à leur tour commentées par d'autres auteurs¹⁴. Ensuite, le cadre juridique belge prévu dans le contexte de la lutte contre le terrorisme a été abondamment décrit et critiqué dans de multiples contributions, notamment celles de Francis Delpérée et Marc Verdussen¹⁵, de Sébastien Van Drooghenbroeck¹⁶, de Nicolas Bonbled et Céline Romainville¹⁷, de Stéfán Sottiaux¹⁸, d'Alicia Pastor y Camarasa¹⁹, de Patricia Popelier²⁰, de Geert Van Haegenborgh et Willem Verrijdt²¹, d'Élise Delhaise²², de Jan Velaers²³, de Xavier Miny et Quentin Pironnet²⁴, de David Renders, Aurore Percy et Esther Rombaux²⁵. En 2019, l'ouvrage collectif *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*²⁶, dirigé par Emmanuel Vandenbossche, regroupe à son tour les contributions de plusieurs experts. On relèvera en particulier l'étude de Sébastien Van Drooghenbroeck et Jan Velaers portant sur le thème « L'article 187 de la Constitution et la problématique de la protection des droits et libertés dans les états d'exception »²⁷.

¹⁴ BREMS, E. : « Vers des clauses transversales en matière de droits et libertés dans la constitution belge ? », *Rev. trim. D. H.*, 2007, pp. 351–383 ; MELCHIOR, M. et COURTOY, C. : « La limitation des droits constitutionnels (en ce compris les clauses transversales) », in VERDUSSEN, M. et BONBLED, N. (sous la dir. de) : *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles Bruylant, 2011, pp. 281-282 et ROSOUX, G. : *Vers une "dématérialisation" des droits fondamentaux ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 804-814.

¹⁵ DELPEREE, F. et VERDUSSEN, M. : « Table ronde Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux : Belgique », *A.I.J.C.*, vol. XVIII, 2002, pp. 91-110 ; VERDUSSEN, M. : « Les tentations des sociétés démocratiques dans la lutte contre le terrorisme », *Annuaire international des droits de l'Homme*, 2008, pp. 345-364.

¹⁶ VAN DROOGHENBROECK, S. : « L'article 187 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, pp. 293-297. Cet article constitue une analyse synthétique de l'article 187 de la Constitution tout en abordant incidemment la menace sécuritaire.

¹⁷ BONBLED, N. et ROMAINVILLE, C. : « États d'exception et crises humaines aiguës : débats récents autour du terrorisme et des nouvelles formes de crise », *A.I.J.C.*, vol. XXIV, 2009, pp. 444-446 ; Nicolas Bonbled a par ailleurs consacré un article au principe de continuité de l'État (BONBLED, N. : « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014, pp. 643-645).

¹⁸ SOTTIAUX, S. : « Nood aan een noodgrondwet ? », *Juristenkrant*, 2015, 319, pp. 12-13.

¹⁹ PASTOR Y CAMARASA, A. : « Constitution et lutte antiterroriste : le cas belge », *A.I.J.C.*, vol. XXXII, 2016, pp. 29-41.

²⁰ POPELIER, P. : « Wie verdedigt (de noodtoestand in) België ? », *R. W.*, 2016-17/9, p. 322.

²¹ VAN HAEGENBORGH, G. et VERRIJDT, W. : « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », in *Preadviezen 2016*, La Haye, Boom, pp. 11-85.

²² DELHAISE, É. : « Le répression du terrorisme en droit belge et la mise en place de mécanismes d'exception », in MBONGO, P. (sous la dir. de) : *L'état d'urgence : la prérogative de l'État de droit*, Varenne, Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 61-83.

²³ VELAERS, J. : « La lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme : développements récents en Belgique », in D'ARGENT, P., RENDERS, D. et VERDUSSEN, M. : *Les visages de l'État : liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 775-792.

²⁴ MINY, X. et PIRONNET, Q. : « 'Ceci n'est pas un état d'urgence' – Analysis of the Belgian Legal Framework for the Fight against Terrorism », in BALLER, O. : *Violent Conflicts, Crisis, State of Emergency, Peacebuilding – Constitutional Problems, Amendments and Interpretation*, Recht, Sicherheit und Verwaltung in internationaler Perspektive – Law, Security and Public Administration in an International Perspective (6), Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2019, pp. 131-160.

²⁵ RENDERS, D., PERCY, A. et ROMBAUX, E. : « La Belgique et l'état d'urgence », in PAULIAT, H., NEGRON, E. et BERTHIER, L. (eds) : *Justice et État de droit – Regards sur l'état d'urgence en France et à l'étranger*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2019, pp. 127-165.

²⁶ VANDENBOSSCHE, E. (sous la dir. de) : *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, 336 pages.

²⁷ VAN DROOGHENBROECK, S. et VELAERS, J. : « L'article 187 de la Constitution et la problématique de la protection des droits et libertés dans les états d'exception » in VANDENBOSSCHE, E. : *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, La Charte, 2019, pp. 1-49.

5. Enfin, la situation sanitaire critique que la Belgique connaît depuis mars 2020 a déjà entraîné la publication de nouvelles recherches en droit public. On citera simplement à ce stade un *Courrier hebdomadaire*, publié par le Centre de recherche et d'information socio-politiques, sur la réponse belge à la pandémie²⁸, un numéro spécial de la *Tijdschrift voor Wetgeving*²⁹ et un ouvrage collectif³⁰. Au départ des théories développées par Carl Schmitt, Giorgio Agaman, William E. Scheuerman et par François Saint-Bonnet, Eric Dirix a opéré pour sa part, à l'occasion d'un article dédié à l'influence de la pandémie sur le droit privé, un panorama synthétique de la notion de l'état d'urgence³¹. Organisée par l'Université Saint-Louis Bruxelles, une Chaire Francqui a été attribuée par la Fondation du même nom à Eva Brems qui, dans ce cadre, a dédié le cycle de conférences aux « droits humains à la lumière de la pandémie du covid-19 »³². A l'initiative de différents centres de recherche, un ouvrage collectif est également en cours d'élaboration pour présenter la crise de la covid-19 au regard du droit public³³.

1.2. Le droit d'exception et le droit belge : son évolution historique

6. Il n'existe aucune disposition dans la [Constitution](#) belge de 1831 de nature à consacrer et à réglementer un droit d'exception. Tout au plus trouve-t-on la mention d'un « état de guerre » que le Roi peut déclarer en vertu de l'article 68 (actuellement repris à l'article 167) de la [Constitution](#)³⁴. En revanche, l'article 130 – devenu l'article 187 à l'issue de la coordination de 1994 – interdit la suspension totale ou partielle du texte fondamental. Singulière dans le panorama des constitutions adoptées au XIX^e siècle, cette disposition a été adoptée par le Congrès national sur proposition de François Van Snick³⁵. Le texte, déposé le 5 février 1831 et amendé au cours des débats, était inspiré par les réflexions libérales de Benjamin Constant de Rebecque, en particulier celles prônant la suprématie absolue de la Constitution. Van Snick avait en outre à l'esprit les événements survenus en France en juillet 1830, lorsque le gouvernement de Polignac, sous le règne du Roi Charles X, avait édicté des ordonnances suspendant plusieurs libertés publiques et modifiant les règles électorales³⁶. Le congressiste observait à ce sujet :

« Vous le savez, Messieurs, tous les pouvoirs qui se sont succédé en France ont tour à tour violé et suspendu les constitutions qui devaient régir immuablement ce pays, et ce,

²⁸ BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X. et SLAUTSKY, E. : « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020, p. 18.

²⁹ *T.v.W.*, 2020/4, pp. 246-342.

³⁰ PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, 426 pages, reprenant notamment la contribution de OST, F. : « Nécessité fait loi ? La santé n'a pas de prix ? Ce que le Covid fait au droit » (pp. 17-41).

³¹ DIRIX, E. : « Crisis en privaatrecht », *N.J.W.*, 2021/1, pp. 2-10.

³² La leçon inaugurale, prononcée le 22 février 2021, est disponible sur la plateforme en ligne [youtube](#).

³³ BOUHON, F., SLAUTSKY, E. et WATTIER, S. (sous la dir. de), *La réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2021, à paraître. On relèvera, parmi les différentes contributions, celle de DELFORGE, R., ROMAINVILLE, C., VAN DROOGHENBROECK, S. et VERDUSSEN, M. : « L'absence d'état d'urgence en droit constitutionnel belge ».

³⁴ VAN HAEGENBORGH, G. et VERRIJDT, W. : « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », in *Preadviezen 2016*, La Haye, Boom, p. 33.

³⁵ HUYTENS, E. : *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831*, T. II, Bruxelles, Société Typographique belge, 1844, pp. 464-465. Voy. également J. VELAERS, *De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, Die Keure, 2019, Deel III, pp. 599-600.

³⁶ VAN OVERLOOP, I. : *Exposé des motifs de la Constitution belge par un docteur en droit*, Bruxelles, Goemare, 1864, p. 674.

en invoquant chaque fois la grande loi : *Salus populi suprema lex esto*. Comme si le salut du peuple n'était pas toujours attaché à l'inflexible exécution des lois, et surtout de la loi fondamentale. La proposition que je vous ai soumise, et sur le mérite de laquelle vous prononcerez, n'a d'autre objet que de prévenir ces infractions, ces suspensions et ces coups d'État, dont je viens de parler. »³⁷

La disposition adoptée par le Constituant originaire n'a pas été révisée depuis son adoption.

7. L'article 187 constituerait, selon certains auteurs, l'une des bases juridiques au principe de continuité du service public³⁸, mais il consacre avant tout la primauté des prescrits constitutionnels ainsi qu'un devoir, à charge des trois pouvoirs, de respecter ceux-ci en toutes circonstances³⁹. Une littérature quasiment unanime considère en conséquence qu'il est *a priori* inconcevable de déclarer, en Belgique, un état d'exception qui suspendrait les règles encadrant le fonctionnement des institutions et les droits fondamentaux⁴⁰. Constitution de temps de paix selon une partie des auteurs⁴¹, elle reposerait en un sens sur « un postulat libéral de la confiance »⁴², ce qui n'avait d'ailleurs pas échappé à Carl Schmitt dans sa *Théorie de la Constitution*⁴³.

8. Cette règle apparemment si absolue s'est toutefois trouvée contredite par les faits⁴⁴ et la survenance de cas de *force majeure*⁴⁵. Les fonctions essentielles de l'État pourraient dans

³⁷ HUYTTENS, E. : *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831*, T. II, Bruxelles, Société Typographique belge, 1844, p. 464. Tous les congressistes n'ont cependant pas été convaincus par la proposition. Alexandre De Robaulx, par exemple, ne voyant pas l'utilité de la disposition, a soulevé qu'« [o]n ne peut pas faire des lois contre les coups d'État (NEUT, A. : *La Constitution belge, expliquée par le Congrès national, les Chambres et la Cour de cassation, ou compte-rendu des débats qui ont eu lieu sur cette loi suprême, suivi des arrêts rendus en matière constitutionnelle par la Cour de cassation de Belgique*, Gand, C. Annoot- Braeckman, 1842, p. 373).

³⁸ VAN HOOYDONK, E. : « Het artikel 130 van de Grondwet als algemene grondslag van het bestendigheidsbeginsel in het administratief recht », *T.B.P.*, 1992, pp. 82-86. Voy. pour ce sujet précis VUYLSTEKE, V. et DE SOMER, S. : « Le principe de continuité du service public. *The show must go on ...* » in VISEUR, F. et BEN MESSAOUD, S. (sous la dir. de) : *Les principes généraux de droit administratif – Actualités et applications pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 233.

³⁹ ORBAN, O. : *Le droit constitutionnel de la Belgique*, T. I, Liège, Dessain, 1906, pp. 331-333. Voy. également VELAERS, J. : « Les principes généraux du droit à 'valeur constitutionnelle' : des incontournables de notre ordre constitutionnel », in HACHEZ, I., CARTUYVELS, Y., DUMONT, H., GERARD, P., OST, F. et VAN DE KERCHOVE, M. (sous la dir. de) : *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, Normes internationales et constitutionnelles, Limal, Anthemis, 2012, p. 559.

⁴⁰ Voy. RIMANQUE, K. : *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 1999, p. 366 ; VERDUSSEN, M. : « Article 187 », in VERDUSSEN, M. (sous la dir. de) : *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 188 ; VELAERS, J. et VAN DROOGHENBROECK, S. : « Note des experts sur l'insertion d'une clause constitutionnelle transversale relative aux dérogations aux droits et libertés », Rapport fait au nom du groupe de travail en charge de l'examen du Titre II de la Constitution par M^{me} Hilde Claes et M. Jean-Jacques Viseur, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2004-2005, n° 51-2304/1, p. 61.

⁴¹ BUTTGENBACH, A. : « L'extension des pouvoirs de l'exécutif en temps de guerre et la révision de la Constitution belge », *B.J.*, 1935, pp. 393-394 ; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. : *De schorsing van de vrijheidsrechten in uitzonderingstoestand*, Preadviezen voor de Ver. voor vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle, Tjeenk Willink, 1950, pp. 21-22 ; R. ERGEC, « L'état de nécessité en droit constitutionnel belge », in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Académie/Bruylant, 1987, p. 145.

⁴² DELPEREE, F. et VERDUSSEN, M. : « Table ronde Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux : Belgique », *A.I.J.C.*, vol. XVIII, 2002, p. 96.

⁴³ SCHMITT, C. : *Théorie de la Constitution*, Paris, Quadrige/PUF, 2008, p. 249.

⁴⁴ ERGEC, R. : « L'état de nécessité en droit constitutionnel belge », in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Académie/Bruylant, 1987, p. 145.

⁴⁵ GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. : *De schorsing van de vrijheidsrechten in uitzonderingstoestand*, Preadviezen voor de Ver. voor vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle, Tjeenk Willink, 1950, p. 60 ; HUBERLANT, C. : « État de siège et légalité d'exception en Belgique », in VERHAEGEN, J. (sous la dir. de), *Licéité en*

ces circonstances être exercées d'une manière à première vue non conforme avec la Loi fondamentale, et ce, pour tenter de préserver l'essence de la Constitution, c'est-à-dire éviter une violation définitive de l'article 187 de la [Constitution](#) qui serait provoquée par la volonté de le respecter strictement en tout temps. On songe ici en premier lieu au péril pour l'État et son indépendance⁴⁶. Il semble néanmoins acquis qu'une telle situation de force majeure ne peut éventuellement justifier qu'une suspension ou une adaptation des dispositions régissant le fonctionnement des institutions et non de celles garantissant les droits et libertés⁴⁷. De tels raisonnements s'appuient sur certains événements de l'histoire de Belgique qu'il convient de présenter.

Quelques mois à peine après l'entrée en vigueur de la [Constitution](#), son article 187 a effectivement été contredit par la réalité. Le 8 août 1831, le roi Léopold I^{er} a fait appel à l'armée française pour repousser les troupes néerlandaises qui avaient traversé la frontière six jours auparavant. Cet épisode de la *campagne des Dix-jours* s'est déroulé sans que soit respecté l'article 121 de la [Constitution](#) (aujourd'hui article 185) en vertu duquel « [a]ucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État [...] qu'en vertu d'une loi ».

C'est principalement durant les deux guerres mondiales que l'on a pu assister à des circonstances à ce point critiques qu'elles ont rendu impossible le fonctionnement ordinaire des organes de l'État. Durant la Première Guerre mondiale, l'occupation d'une grande partie du territoire national par les forces armées allemandes a empêché la réunion des assemblées législatives⁴⁸. Par conséquent, entre octobre 1914 et novembre 1918, le pouvoir législatif a été exercé par la seule branche du corps législatif opérationnel, à savoir le Roi Albert I^{er}, avec le concours du gouvernement de Broqueville siégeant au Havre⁴⁹. Le procédé dit des « arrêtés-lois de temps de guerre » a par la suite été validé par la Cour de cassation, au nom d'un impératif de protection de la permanence du pouvoir législatif « sans laquelle l'administration du pays et son existence même seraient compromises »⁵⁰. Les arrêtés-lois se sont vus conférer le statut de norme législative⁵¹. Près d'un siècle plus tard, la Cour constitutionnelle s'est à ce titre déclarée compétente pour connaître de la constitutionnalité de ces normes « dès lors que leur sont reconnus exactement les mêmes effets qu'aux lois proprement dites, d'autant que

*droit positif et références légales aux valeurs. Contribution à l'étude du règlement juridique des conflits de valeurs en droit pénal, public et international, X^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1982, pp. 427-429 ; VAN HAEGENBORGH, G. et VERRIJDT, W. : « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », in *Preadviezen 2016*, La Haye, Boom, pp. 19-21.*

⁴⁶ VAN HAEGENBORGH, G. et VERRIJDT, W. : « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », in *Preadviezen 2016*, La Haye, Boom, pp. 21-25.

⁴⁷ VAN DROOGHENBROECK, S. : « L'article 187 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, p. 295.

⁴⁸ Voy. DE MEYER, J. : « Over de legitimiteit van de besluitwetten van de oorlogsregeringen in 1914-1918 en in 1940-1944 », in *Liber Amicorum August De Schryver, minister van Staat*, Gand, Standaard, 1968, pp. 296-304.

⁴⁹ Observant que consigne avait été donnée aux parlementaires de rester en Belgique, Luc Schepens soulève, non sans critiques, que « [l]a Belgique a ainsi été la seule des démocraties occidentales à faire la guerre durant quatre ans, sans que les représentants de la nation puissent intervenir officiellement » (SCHEPENS, L. : *Albert I^{er} et le gouvernement Broqueville 1914-1918 – Aux origines de la question communautaire*, Paris, Duculot, 1983, p. 16).

⁵⁰ Cass., 11 février 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 9.

⁵¹ Cass., 30 décembre 1918, *Pas.*, 1919, I, p. 47 ; Cass., 11 février 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 9, concl. Proc. gén. Terlinden. Voy. aussi Cass., 4 juin 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 97 ; Cass., 18 février 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 62 ; Cass., 27 avril 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 124 ; Cass., 29 juin 1939, *Pas.*, 1939, I, p. 341 ; Cass., 4 mars 1940, *Pas.*, 1946, I, p. 493, concl. Av. gén. Hayoit De Termicourt ; Cass., 6 novembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 23 ; Cass., 13 novembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 33 ; Cass., 27 novembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 54 ; Cass., 11 décembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 65 ; Cass., 3 mars 1947, *Pas.*, 1947, I, p. 94 ; Cass., 15 mars 1948, *Pas.*, I, p. 173 ; Cass., 18 octobre 1949, *Pas.*, 1950, I, p. 90.

leur processus exceptionnel d'élaboration n'a pu comporter les mêmes garanties que celui des lois »⁵².

Les arrêtés-lois ont à nouveau été employés au cours de la Seconde Guerre mondiale, d'abord par le Roi Léopold III, avec le concours du gouvernement Pierlot, puis par les Ministres réunis en conseil. Entre le 28 mai 1940 et le 20 septembre 1944, tandis que le Roi était en captivité, le pouvoir législatif a en effet été exercé uniquement par le gouvernement Pierlot, exilé à Londres, qui avait déclaré l'impossibilité de régner du Roi à la suite de l'entrevue de Wynendaele du 25 mai 1940. Il s'agit de l'une des causes majeures de la *Question royale* d'après-guerre.

Outre la mobilisation de ces normes législatives particulières, on doit encore mettre en évidence deux d'entre elles qui ont drastiquement réduit les libertés fondamentales et délégué directement à l'Exécutif des pouvoirs exorbitants. L'[arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège](#)⁵³ et l'[arrêté-loi du 12 octobre 1918 relatif au séjour en Belgique des étrangers et des personnes d'origine étrangère](#)⁵⁴ forment le fondement légal principal des mesures susceptibles d'être adoptées en cas de conflit. Ces textes autorisent ainsi « à prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'introduction, la circulation, la mise en vente et la distribution des journaux, brochures, écrits, dessins ou images de nature à favoriser l'ennemi ou à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit des armées et des populations » et habilite le Ministre de la Justice à ordonner l'enfermement des individus soupçonnés d'entretenir des relations avec l'ennemi.

La Cour de cassation a par la suite confirmé, en 1950, l'idée d'un principe général de droit à la permanence, fondé sur la continuité de l'action de l'État⁵⁵. Pour ce qui le concerne, le Conseil d'État, dans sa section de législation, a considéré que ces normes « ne peuvent [...] être taxées d'inconstitutionnalité parce qu'elles ont trouvé leur fondement dans la nécessité de sauvegarder, dans des circonstances anormales, l'existence de la Nation, même au prix de dispositions exceptionnelles et dérogoires au droit commun. Elles constituent des exemples de ce que l'on a coutume de qualifier "lois extraconstitutionnelles" »⁵⁶. Cette justification jurisprudentielle et la constitutionnalité de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 sont cependant encore débattues de nos jours⁵⁷.

⁵² C.A., 10 novembre 1999, [arrêt n° 115/99](#), B.2. ; C.A., 11 octobre 2000, [arrêt n° 101/2000](#), B.3. Voy. à ce sujet BEHRENDT, C. : « Excursion à l'orée de la chasse gardée du juge constitutionnel. La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des arrêtés-lois de temps de guerre, des arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires et des décrets du Congrès national », *Rev. dr. ULg*, 2007/4, pp. 533-542.

⁵³ *M.B.*, 15-21 octobre 1916.

⁵⁴ *M.B.*, 13- 19 octobre 1918.

⁵⁵ Cass., 10 janvier 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 302 ; Cass., 8 janvier 1952, *Pas.*, 1952, I, p. 242. Voy. également VELAERS, J. : « Les principes généraux du droit à 'valeur constitutionnelle' : des incontournables de notre ordre constitutionnel », in HACHEZ, I., CARTUYVELS, Y., DUMONT, H., GERARD, P., OST, F. et VAN DE KERCHOVE, M. (sous la dir. de) : *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, Normes internationales et constitutionnelles, Limal, Anthemis, p. 559.

⁵⁶ C.E., section de législation, [avis n° 172. 9 juin 1952](#) (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, 1952-1953, n° 35-172, p. 11). Pour le Conseil d'État, « [l]'état de nécessité n'est pas une création de la volonté de l'État ; l'autorité compétente ne peut qu'en constater l'existence et décider, dans le concret, des mesures propres à y faire face ».

⁵⁷ VAN DROOGHENBROECK, S. et VELAERS, J. : « L'article 187 de la Constitution et la problématique de la protection des droits et libertés dans les états d'exception » in VANDENBOSSCHE, E. (éd.) : *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, La Charte, 2019, pp. 17-23 ; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. : *De schorsing van de vrijheidsrechten in uitzonderingstoestand*, Preadviezen voor de Ver. voor vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle, Tjeenk Willink, 1950, pp. 797-802 ; CALLEBAUT, K. : « De staat van oorlog en de staat van beleg », *T.B.P.*, 1959, p. 281 ; DUMONT, H., « La déclaration de révision de la constitution de 2007 : suggestions relatives aux articles 170 à 194 de la constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, p. 251 ; VAN DROOGHENBROECK, S. : « L'article 187 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, pp. 294 et 295 ; GERITS, R. : « De staat van oorlog en de

9. Depuis 1945, l'État belge n'a plus été confronté à une situation qui rendrait impossible le fonctionnement normal des institutions, par exemple, en raison d'une occupation par des troupes ennemies⁵⁸. Or, si l'on exclut les cas aussi extrêmes qu'une invasion ou qu'une catastrophe géologique, il existe peu de circonstances permettant d'instaurer un état d'urgence se fondant sur la force majeure⁵⁹. En 1962, dans un contexte de vives contestations sociales, une proposition de loi en ce sens a d'ailleurs reconnu qu'« [à] première vue, un état d'exception, non expressément prévu par la Constitution, peut paraître anticonstitutionnel »⁶⁰. Face à ces incertitudes et controverses, des propositions de révision de la Constitution ont été déposées à plusieurs reprises dans les années 1950 et 1960⁶¹. Plus récemment, en raison de la menace qu'incarne le terrorisme international, l'inclusion d'une disposition « transversale » d'urgence et la révision de l'article 187 de la [Constitution](#) sont revenus sur la table. L'objectif d'un tel amendement aurait été de permettre « en temps de guerre ou dans d'autres états d'urgence, de déroger à une série de dispositions constitutionnelles, pas seulement celles qui concernent l'exercice du pouvoir, mais également celles qui sont relatives aux droits et libertés »⁶². Une telle clause permettrait en effet d'identifier les autorités compétentes, les procédures à respecter, les conditions à remplir et les limites à ne pas franchir pour répondre à la diversité des crises potentielles. Comme l'a souligné Nicolas Bonbled, « [l]a prise en compte de ces 'autres états d'urgence', liés à des menaces sécuritaires (par exemple, la multiplication d'actes terroristes) ou sanitaires (au hasard, une pandémie mondiale ou un accident nucléaire, qui nécessiterait de déroger à la libre de [sic] circulation des personnes, au droit de propriété...), permettrait en effet de mieux rencontrer les risques actuels de crises de nature à ébranler la permanence de l'État et de ses institutions »⁶³. En outre, une telle clause aurait indirectement ouvert la porte à une utilisation juridiquement sûre des dispositions relatives à l'état d'urgence contenues dans les traités

staat van beleg: uitzonderingsregimes die aan een herziening toe zijn», in VANDENBOSSCHE, E. (éd.) : *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 100-103.

⁵⁸ BONBLED, N. : « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014, p. 643.

⁵⁹ VAN DROOGHENBROECK, S. : « L'article 187 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, pp. 293-297 ; MINY, X. et PIRONNET, Q. : « 'Ceci n'est pas un état d'urgence' – Analysis of the Belgian Legal Framework for the Fight against Terrorism », in BALLER, O. : *Violent Conflicts, Crisis, State of Emergency, Peacebuilding – Constitutional Problems, Amendments and Interpretation*, Recht, Sicherheit und Verwaltung in internationaler Perspektive – Law, Security and Public Administration in an International Perspective (6), Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2019, pp. 139-140. Voy. toutefois ERGEC, R. et WATTHEE, S. : « Les dérogations aux droits constitutionnels », in VERDUSSEN, M. et BONBLED, N. (sous la dir. de) : *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 1, Bruxelles Bruylant, 2011, p. 406.

⁶⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 31 janvier 1962, 105, p. 7.

⁶¹ Voy. RENDERS, D., PERCY, A. et ROMBAUX, E. : « La Belgique et l'état d'urgence », in PAULIAT, H., NEGRON, E. et BERTHIER, L. : (eds), *Justice et État de droit – Regards sur l'état d'urgence en France et à l'étranger*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2019, pp. 127-165.

⁶² VELAERS, J. et VAN DROOGHENBROECK, S. : « Note des experts sur l'insertion d'une clause constitutionnelle transversale relative aux dérogations aux droits et libertés », Rapport fait au nom du groupe de travail en charge de l'examen du Titre II de la Constitution par M^{me} Hilde Claes et M. Jean-Jacques Viseur, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2004-2005, n° 51-2304/1, p. 73. Voy. not. *Doc. parl.*, [Projet de déclaration du 3 mars 1965 relatif à la révision de la Constitution, exposé des motifs, Chambre des représentants, sess. ord., 1964-1965, n° 993-1](#), p. 34. Le Gouvernement a alors estimé « qu'il y aurait de graves dangers à s'engager dans cette voie. D'une part, il convient d'éviter d'ouvrir la porte, par des dispositions constitutionnelles trop souples, à des entreprises attentatoires aux libertés publiques et aux institutions démocratiques. D'autre part, il convient également d'éviter que des dispositions trop rigides ne fassent obstacles à certaines mesures de salut public que les circonstances pourraient rendre nécessaires » (p. 22).

⁶³ BONBLED, N. : « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014, p. 644.

internationaux, tels que l'article 15 de la [Convention européenne des droits de l'homme \(« CEDH »](#))⁶⁴ et l'article 4 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#)⁶⁵. Pour certains auteurs, en effet, l'article 187 de la [Constitution](#), en tant que régime juridique plus protecteur des libertés individuelles⁶⁶, interdit que soient activés les mécanismes internationaux dérogatoires, pourtant prévus en cas de « situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État »⁶⁷.

I.3. Mécanismes en vigueur dans le droit belge pour faire face à des « situations anormales »

10. Si la Constitution pose de sérieuses restrictions à l'élaboration d'un état d'exception *sensu stricto* en droit belge, les autorités politiques sont toutefois susceptibles de faire face à des urgences militaires, politiques, sanitaires ou climatiques.

Nous examinerons sommairement dans cette section certains dispositifs pertinents, à commencer par l'état de guerre, qui peut, le cas échéant, s'articuler avec l'état de siège (I.3.1). Nous présenterons par la suite succinctement les principes ordinaires qui encadrent la réaction de l'État belge face à une situation critique (I.3.2), avant d'aborder la technique, plus particulière, des pouvoirs spéciaux (I.3.3), ainsi que celle des pouvoirs extraordinaires (I.3.4). Il s'agit ici d'une approche générale de ces régimes qui, pour certains d'entre eux, seront examinés plus précisément dans la suite du présent rapport.

I.3.1. L'état de guerre et l'état de siège

11. Il convient en premier lieu de présenter le seul état d'exception mentionné dans la Constitution, à savoir l'état de guerre.

En vertu de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la [Constitution](#) (ancien article 68), le Roi commande les forces armées et constate l'état de guerre, de même que la cessation des hostilités⁶⁸. Ceci dit, il faut signaler que le concept de « Roi », dans la Constitution, fait généralement⁶⁹ référence

⁶⁴ Art. 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955 (*M.B.*, 19 août 1955). Voy. à ce sujet ERGEC, R. : « Le Conseil de l'Europe et la démocratie dans les circonstances exceptionnelles », *R.B.D.I.*, 2015/1- 2, p. pp. 204-217.

⁶⁵ Art. 4 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), adopté à New York le 16 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981 (*M.B.*, 6 juillet 1983).

⁶⁶ Concl. Av. gén. Velu préc. Cass., 23 septembre 1976, *Pas.* 1977 ; VELAERS, J. : *De beperkingen van de vrijheid van de meningsuiting*, II, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 1991, P. 961 ; VAN DROOGHENBROECK, S. : « L'article 187 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, pp. 295-296. *Contra*, ERGEC, R. : « L'état de nécessité en droit constitutionnel belge », in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Académia/Bruylant, 1987, p. 169. Voy. encore C.E., 22 décembre 2020, [arrêt n° 249.314](#), *Parmentier, De Lovinfosse, Barhoumi et De Pahlens* : « le mécanisme prévu à l'article 15 de la CEDH permet aux États, dans certaines circonstances, en temps de guerre et de danger public menaçant la vie de la Nation, de déroger à certains droits et libertés. La Belgique a ainsi une Constitution qui est davantage protectrice des droits et libertés dès lors qu'elle n'autorise à aucun moment leur suspension. [...] Il ressort de cette disposition que si le régime de protection des droits fondamentaux en droit interne est plus favorable à celui de la Convention, c'est ce régime national qui prime ».

⁶⁷ Cour eur. D.H., [Lawless c. Irlande \(n°3\)](#), 1^{er} juillet 1961, n°332/57, § 28.

⁶⁸ Sur ce thème, voy. CALLEBAUT, K. : « De staat van oorlog en de staat van beleg », *T.B.P.*, 1959, pp. 279-287 ; P. D'ARGENT, « Le Roi commande les forces armées », *R.B.D.I.*, 1994, pp. 210-232 ; DE BECKER, A., LAENEN, G., VAN DAMME, M. et VANDENBOSSCHE, E. : *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, 224 pages ; LAGASSE, N. : « Le commandement des forces armées : principe et mise en œuvre », in : DE SAEDELEER, V., LAGASSE, N. et VANDENBOSSCHE, E. (éds.) : *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense – Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot defensie*, Bruges, Die Keure, 2017, pp. 13-51.

⁶⁹ « La personne du Roi » figure toutefois au cœur de certaines dispositions, notamment celle prévoyant

au gouvernement fédéral pour la simple raison que tous les actes à portée politique du Roi, irresponsable politiquement, doivent être contresignés par un ministre, conformément à l'article 106 de la [Constitution](#). Ce faisant, le ministre en assume l'entière responsabilité. Or, même dans le domaine militaire, il est acquis que les actes du Roi doivent être couverts par la responsabilité d'un ministre⁷⁰. Il est important de noter par ailleurs que le Parlement ne doit donner ni son *approbation*, ni une quelconque ratification à la constatation proprement dite de l'état de guerre. Le Parlement a cependant le droit, garanti par l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la [Constitution](#), d'être tenu *informé* des opérations militaires.

12. Lorsque l'état de guerre est constaté, obligatoirement pour le pays dans son intégralité⁷¹, plusieurs textes spécifiques trouvent à s'appliquer. Nous relèverons les principaux parmi eux. Premièrement, en cas d'état de guerre, et conformément à l'article 157, alinéa 1^{er}, de la [Constitution](#), sont activées les juridictions militaires, réglementées par deux lois du 10 avril 2003 : la première régit [la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre](#)⁷², la seconde organise [la procédure devant les juridictions militaires et adapte diverses dispositions légales suite à la suppression des juridictions militaires en temps de paix](#)⁷³. Deuxièmement, les dispositions des Titres I et III de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège, déjà présenté dans les lignes qui précèdent, deviennent applicables⁷⁴. Il en va de même en ce qui concerne la [loi du 5 mars 1935 concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre](#)⁷⁵ et la loi du 10 mai 1940 relative aux délégations de pouvoirs en temps de guerre⁷⁶.

Le Titre II de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 autorise également le Roi à déclarer l'*état de siège*, à la condition toutefois que l'état de guerre ait été préalablement constaté. Contrairement à l'état de guerre, l'état de siège peut ne concerner qu'une portion du territoire national. En cas d'état de siège, des *tribunaux militaires en campagne extraordinaires* peuvent être établis⁷⁷. Le pouvoir de prendre des mesures de police, éventuellement restrictives des libertés individuelles, est quant à lui transféré au ministre de la défense ou à l'armée si cela s'avère nécessaire.

13. L'état de guerre a été constaté à quatre reprises en Belgique au cours de son histoire, à savoir lors de la campagne des dix jours d'août 1831, à titre préventif lors de la guerre franco-prussienne de 1870-1871⁷⁸, lors de la Première Guerre mondiale (du 31 juillet 1914 au 30 septembre 1919)⁷⁹ et lors de la Seconde Guerre mondiale. Constaté le 26 août 1939, l'état de guerre est finalement levé le 15 juin 1949⁸⁰. Alors que l'état de siège avait été effectivement

l'inviolabilité du Monarque ([article 88 de la Constitution](#)).

⁷⁰ Rapport de la Commission *Soenens* du 27 juillet 1949 (*M.B.*, 6 août 1949).

⁷¹ Rapport au Roi précédant l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège (*M.B.*, 15-21 octobre 1916) ; et CALLEBAUT, K. : « De staat van oorlog en de staat van beleg », *T.B.P.*, 1959, p. 281.

⁷² *M.B.*, 7 mai 2003.

⁷³ *M.B.*, 7 mai 2003.

⁷⁴ Cass., 4 Mars 1940, *Pas.*, 1946, I, p. 493, concl. Av. gén. R. Hayoit De Termicourt.

⁷⁵ *M.B.*, 15 mars 1935

⁷⁶ *M.B.*, 11 mai 1940.

⁷⁷ Voy. not. les articles 3, 8 16 et 17 de [la loi du 10 avril 2003 réglant la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre](#).

⁷⁸ STENGERS, J. : *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3^e édition, Bruxelles, Racine, 2008, p. 95.

⁷⁹ L'état de guerre a été constaté par arrêté royal du 31 juillet 1914 (*M.B.*, 2 août 1914) et a été levé par arrêté royal du 2 juillet 1919, avec prise d'effet le 30 septembre 1919 (*M.B.*, 13 juillet 1919).

⁸⁰ Arrêté du Régent du 1^{er} juin 1949 remettant l'armée sur pied de paix (*M.B.*, 5 juin 1949).

levé le 25 janvier 1946⁸¹, l'état de guerre avait quant à lui été maintenu près de quatre ans, malgré la fin des hostilités, dans l'optique de mener les procès à l'encontre des collaborateurs⁸².

I.3.2. La gestion « ordinaire » de crise en Belgique : la police administrative et la planification d'urgence

14. Malgré l'absence d'un système d'état d'urgence à proprement parler, l'État belge n'est pas sans moyen pour réagir aux situations d'urgence qui sont susceptibles de se présenter. Vu que le maintien de l'ordre fait partie des devoirs de l'État⁸³, des législations ordinaires idoines existent pour permettre à l'État de prendre les mesures qui s'imposent.

15. A ce stade, remarquons qu'en l'absence d'état d'urgence permettant des dérogations aux prescrits constitutionnels, la réaction à une crise et les mesures prévues à cet effet doivent respecter l'organisation de l'État – y compris la répartition des compétences entre les entités fédérale et fédérées⁸⁴ – et la protection des droits et libertés garantis par le Titre II de la [Constitution](#). Néanmoins, les autorités compétentes peuvent de manière générale prendre des mesures de nature à restreindre temporairement certains droits fondamentaux non absolus à la condition qu'elles remplissent un but légitime et soient nécessaires et proportionnées. Dans cette optique, dans son arrêt n° 202/2004 rendu le 21 décembre 2004, la Cour constitutionnelle a validé la restriction d'un droit fondamental si celle-ci s'avérait nécessaire pour assurer le respect d'autres droits fondamentaux, par exemple le droit à la vie⁸⁵. Il ne s'agit pas, dans cette hypothèse, d'une violation de l'article 187. Le Conseil d'État a par ailleurs développé, à l'occasion de l'un de ses avis, qu'une restriction des droits fondamentaux requiert une base juridique spécifique. Ainsi, « [l]a limitation des libertés et droits les plus 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 précise et suffisamment encadrée. Une simple délégation générale n'est donc pas suffisante ; des délégations expresses et spécifiques sont nécessaires »⁸⁶.

Gardant à l'esprit cette importante précision liminaire, nous développerons dans les lignes qui suivent deux premières réflexions relatives, en premier lieu, au pouvoir de police et, en second lieu, à la planification de crise. Nous reviendrons à de nombreuses reprises sur ces notions.

16. La police administrative est l'ensemble des pouvoirs qui sont attribués aux autorités administratives par ou en vertu d'un acte de nature législative et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus⁸⁷. Bien qu'essentiellement préventive, la police administrative concerne également les mesures destinées à éviter que l'atteinte à l'ordre public n'augmente ainsi que celles qui visent à rétablir

⁸¹ Arrêté du Régent du 12 décembre 1945 levant l'état de siège (*M.B.*, 25 janvier 1946).

⁸² Sur ce point, voy. VELAERS, J. : « De Grondwet en de krijgsmacht », in DE BECKER A., *et al.* : *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, p. 92.

⁸³ Cour EDH, arrêt du 23 septembre 1998, *Steel e.a. c. Royaume-Uni*, 24838/94, § 48.

⁸⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5/2232/1, pp. 247-249

⁸⁵ C.A., 21 décembre 2004, [arrêt n° 202/2004](#), B.12.2.

⁸⁶ Voy. C.E., section de législation, [avis n° 62.833. 14 février 2018](#). Voy. à cet égard POPELIER, P. : « Crisisbeheer per ministerieel besluit », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 263-264.

⁸⁷ DELBLOND, A. : *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 235-276.

l'ordre public lorsque celui-ci s'est trouvé troublé⁸⁸. Il est courant à ce titre de distinguer deux types de police administrative.

La police administrative *générale* tend à prévenir des atteintes à l'ordre public général (sécurité, salubrité et tranquillité publique).

Les polices administratives *spéciales* ont quant à elles pour objet la limitation d'une activité déterminée ou la prescription de mesures visant à prévenir la survenance d'un désordre spécifique. Le législateur fédéral, les communautés et régions ainsi que certaines institutions bruxelloises ont le pouvoir de créer des polices administratives spéciales dans les matières pour lesquels ils sont compétents.

17. D'autre part, il convient déjà de relever [la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile](#)⁸⁹ ainsi que [la loi relative à la sécurité civile du 15 mai 2007](#)⁹⁰. Réformée depuis la *catastrophe de Ghislenghien*, engendrée par l'explosion meurtrière d'une conduite de gaz le 30 juillet 2004, la sécurité civile comprend en effet l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions destinées à secourir et préserver les personnes et leurs biens.

Central pour la suite de notre analyse sur la gestion de la crise sanitaire, l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 porte que « [l]e 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 ». L'article 187 de [la loi relative à la sécurité civile du 15 mai 2007](#) prévoit quant à lui des sanctions pénales en cas d'infraction aux injonctions précitées.

18. Matière relevant des compétences fédérales, la planification d'urgence est principalement fondée sur [l'arrêté royal du 31 janvier 2003](#), pris sur la base de [la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile](#), portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national⁹¹ et, avant 2019, sur [l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention](#)⁹², ainsi que sur les arrêtés ministériels y afférents. Par planification d'urgence, nous entendons la détermination des actions et des mécanismes de coordination à mettre en place lors de la survenance d'un événement et d'une situation d'urgence, afin de pouvoir mobiliser dans dans de brefs délais les moyens humains et matériels et ainsi organiser les secours nécessaires à la protection de la population et des biens. [L'arrêté royal du 16 février 2006](#) a été abrogé et remplacé par [l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national](#)⁹³. Le gouvernement a, lors de cette réforme, pris en considération les recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars 2016⁹⁴.

⁸⁸ BOURDOUX, G. et DE VALKENNEER, C. : *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 56.

⁸⁹ *M.B.*, 16 janvier 1964.

⁹⁰ *M.B.*, 31 juillet 2007.

⁹¹ *M.B.*, 21 février 2003.

⁹² *M.B.*, 15 mars 2006.

⁹³ *M.B.*, 27 juin 2019.

⁹⁴ Voy. Chambre des représentants, Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances

I.3.3. Les « pouvoirs spéciaux »

19. L'ordre juridique belge propose un autre outil susceptible d'être utilisé pendant les périodes de crise : les pouvoirs spéciaux. Ceux-ci ont déjà été abondamment commentés par la littérature spécialisée⁹⁵.

A l'origine employé en raison de circonstances difficiles ou de conjoncture particulière de nature socio-économique ou financière, ce mécanisme semble de plus en plus privilégié « pour appréhender les formes plus contemporaines des états d'exception »⁹⁶, à défaut de clause constitutionnelle *ad hoc*. Dans cette hypothèse, un législateur (fédéral, régional ou communautaire) habilite un organe exécutif (le Roi – en pratique le gouvernement fédéral – ou un gouvernement régional ou communautaire) à adopter des mesures qui relèvent en principe de sa compétence et qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions législatives.

Des normes formellement législatives (lois, décrets ou ordonnances) sont ainsi modifiées par la voie réglementaire⁹⁷. Les organes habilités adoptent ce qu'on appelle, en droit belge, des arrêtés de pouvoirs spéciaux ; il s'agit plus précisément d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, d'arrêtés de gouvernement de pouvoirs spéciaux ou d'arrêtés de collège de pouvoirs spéciaux selon le niveau de pouvoir concerné⁹⁸. La section de législation du Conseil d'État ajoute que la qualification de « pouvoirs spéciaux » suppose également qu'un pouvoir discrétionnaire étendu soit confié à l'organe exécutif : une loi de pouvoirs spéciaux se caractérise « par l'attribution, dans un nombre important de domaines, d'un pouvoir réglementaire au Roi qui,

qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste. Rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « assistance et secours », n° 1752/6, 3 août 2016.

⁹⁵ Voy. BUTTGENBACH, A. : « La pratique des pouvoirs spéciaux et le droit constitutionnel de la Belgique », *R.D.P.*, 1939, 80-154 ; MERTENS, J. : *Le Fondement juridique des Lois de Pouvoirs spéciaux*, Bruxelles, Larcier, 1945, 272 pages ; MASQUELIN, J. : « La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux », *R.J.D.A.*, 1969, pp. 1 et s. ; VANWELKENHUYZEN, A. : « L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », *J.T.*, 1974, pp. 577-584 et 597-607 ; LEJEUNE, Y. et SIMONART, A. : « L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal », *Ann. Dr.*, 1980, pp. 313-386 ; DEHOUSSE, F. : « Pouvoirs spéciaux et changements de régime (I) : Les nouvelles perspectives ouvertes par les lois de 1982 et 1983 », *J.T.*, 1984, pp. 353-365 ; DEHOUSSE, F. : « Pouvoirs spéciaux et changement de régime (II) : l'insertion des pouvoirs spéciaux dans l'évolution du régime parlementaire belge », *J.T.*, 1985, pp. 63-72 et 81-90 ; COREMANS, H. : « Losse beschouwingen bij het verschijnsel van de bijzondere-machtenwetten », in *Liber Amicorum Robert Senelle, Vraagstukken van het Publiek recht*, Bruges, Die Keure, 1986, pp. 225-243 ; RIMANQUE, K. : « Kritische kanttekeningen bij de recente ontwikkelingen inzake de bijzondere machten », in *Liber Amicorum Robert Senelle, Vraagstukken van het Publiek recht*, Bruges, Die Keure, 1986, pp. 245-265 ; GESNOT, J. : *Les pouvoirs spéciaux, Histoire et analyse*, Bruxelles, La Charte, 1991, 138 pages ; YERNAULT, D. : « Constitution, privatisations et pouvoirs spéciaux : un débat oublié », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1729-1730, n° 24-25, 2001, pp. 5-57 ; LEROY, M. : « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *A.P.T.*, 2015, pp. 483-504 ; MOONEN, T. : « Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis? », in VANDENBOSSCHE, E. (ed.) : *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, 177-213 ; MOONEN, T. et RIEMSLAGH, J. : « Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 248-260 et BOUHON, F. et SLAUTSKY, E. : « Toekenning, uitoefening van en toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten: gecontrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de COVID-19 pandemie », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 271-281 ; LANSSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Covid-19 et pouvoirs spéciaux : une évaluation », in : *Continuité de la justice et respect des droits humains en temps de pandémie*, Limal, Anthémis, 2021, pp. 53-86.

⁹⁶ BONBLED, N. : « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014, p. 644.

⁹⁷ Pour une critique de la pratique, voy. : WIGNY, P. : *Cours de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 266.

⁹⁸ BOUHON, F., MINY, X., JOUSTEN, A. et SLAUTSKY, E. : « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020, p. 18.

dans l'exercice de ce pouvoir, est autorisé à compléter et à modifier des lois et dispose, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire étendu »⁹⁹.

Les modalités par lesquelles les pouvoirs spéciaux sont octroyés, exercés et contrôlés seront largement précisées dans la suite du présent rapport. A ce stade, retenons simplement que plusieurs critères doivent être remplis. La section de législation du Conseil d'État a notamment fixé les limites de cette habilitation. « Pour qu'elle soit conciliable avec l'ensemble des règles constitutionnelles qui régissent les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif », a ainsi observé la section de législation du Conseil d'État dans un avis du 18 août 2009, « il faut qu'il y ait des circonstances exceptionnelles, que l'attribution au Roi de tels pouvoirs soit limitée dans le temps et que les pouvoirs conférés au Roi soient précisément définis, tant en ce qui concerne les finalités et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises, et que soit indiquée la portée précise des mesures que le Roi est habilité à prendre »¹⁰⁰.

20. Pour éviter toute confusion, il nous semble toutefois utile de formuler ici deux précisions élémentaires.

Premièrement, le recours à cette technique implique un rééquilibrage extraordinaire de la distribution des prérogatives entre les organes législatifs et les organes exécutifs : ces derniers peuvent faire eux-mêmes ce qui relève en principe des premiers. Un tel ajustement exceptionnel peut se justifier dans la mesure où, face à l'urgence et à la nécessité de régler des questions techniques, un organe exécutif est susceptible de réagir plus rapidement et plus efficacement qu'une assemblée législative, dont le fonctionnement est caractérisé par un processus de délibération potentiellement lent.

Deuxièmement, le recours aux pouvoirs spéciaux ne permet en revanche pas aux organes exécutifs de prendre des mesures que les autorités publiques n'auraient pas été autorisées à adopter si la technique n'avait pas été mise en œuvre, ce qui constitue une différence majeure avec les régimes d'exception qui existent dans d'autres ordres juridiques. En effet, les pouvoirs spéciaux octroyés à un organe exécutif lui permettent de faire, dans les cadres décrits par la norme d'habilitation, ce que le pouvoir législatif aurait pu faire lui-même, mais rien de plus. En particulier, il convient d'insister sur le fait qu'un gouvernement qui exerce les pouvoirs spéciaux ne trouve pas dans ceux-ci un fondement pour limiter les droits fondamentaux d'une façon plus significative que ce que le droit commun permet. Ceci a notamment été rappelé par la section de législation du Conseil d'État dans le cadre de la crise sanitaire de 2020/2021¹⁰¹.

1.3.4. Les pouvoirs extraordinaires

21. Le régime des arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires est relativement proche de celui des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux.

22. Lors de la Seconde Guerre mondiale, le Parlement a voté des lois autorisant le Roi à adopter des normes – réglementaires¹⁰² – « ayant force de loi », dans les cas d'urgence et de nécessité. Les arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires peuvent ainsi modifier ou supprimer les lois pendant la durée de l'habilitation et ne peuvent eux-mêmes être modifiés ou supprimés, à l'avenir, que par des normes législatives. Cette technique n'a été utilisée qu'à deux reprises,

⁹⁹ C.E., section de législation, [avis n° L. 25.169/8, 31 mai et 4 juin 1996](#), p. 64.

¹⁰⁰ C.E., section de législation, [avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009](#) sur un avant-projet de loi accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe.

¹⁰¹ C.E., section de législation, [avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020](#), pp. 24-25.

¹⁰² Cass., 27 janvier 1943, *Pas.*, I, 1943, p. 32 et Cass., 28 novembre 1955, *Pas.*, 1956, I, p. 295.

avec [la loi du 7 septembre 1939](#)¹⁰³ et [celle du 20 mars 1945](#)¹⁰⁴. Le Parlement a de la sorte autorisé le pouvoir exécutif à prendre toutes les décisions nécessaires et urgentes pour assurer la sécurité et la défense du territoire, garantir l'ordre public, le fonctionnement du pouvoir judiciaire, des provinces et des municipalités, la distribution de nourriture ou encore protéger les intérêts économiques et financiers du pays et des citoyens.

23. Bien que le terme d'arrêté-loi de pouvoir extraordinaire soit trompeur et que la doctrine juridique distingue les pouvoirs spéciaux des pouvoirs extraordinaires¹⁰⁵, la seule différence entre les deux est que le Roi s'est vu accorder des pouvoirs encore plus étendus grâce aux seconds. Notons néanmoins que, s'ils n'ont pas été ratifiés par le Parlement, les arrêtés adoptés sur la base de la loi octroyant les pouvoirs extraordinaires conservent un rang réglementaire¹⁰⁶. Le juge judiciaire et le Conseil d'Etat restent bel et bien compétents pour contrôler si le Roi s'est bien conformé à la loi d'habilitation des pouvoirs extraordinaires, mais ne peuvent cependant pas vérifier eux-mêmes la conformité de l'arrêté-loi de pouvoirs extraordinaires à la Constitution¹⁰⁷. On doit pourtant indiquer que la Cour constitutionnelle, bien que sa démarche ait été vivement critiquée à ce sujet, s'est prononcée sur la conformité constitutionnelle d'un arrêté-loi de pouvoirs extraordinaires, malgré l'absence de ratification¹⁰⁸.

¹⁰³ *M.B.*, 8 septembre 1939.

¹⁰⁴ *M.B.*, 24 mars 1945. Les deux lois ont été coordonnées par l'Arrêté du Régent du 24 janvier 1945 (*M.B.*, 26 janvier 1945).

¹⁰⁵ SAROT, J. : « La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945 », in *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, T. III, Bruxelles et Paris, Bruylant et L.G.D.J., 1972, pp. 293-315.

¹⁰⁶ Cass., 13 novembre 1946, *Pas.*, 1946, I, pp. 376-377 ; VAN HAEGENBORGH, G. et VERRIJDT, W. : « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », in *Preadviezen 2016*, La Haye, Boom, pp. 46-53.

¹⁰⁷ Cass., 9 décembre 1946, *Pas.*, 1946, I, p. 468 ou encore Cass., 4 septembre 1961, *Pas.*, 1962, I, p. 15.

¹⁰⁸ C.A. 22 octobre 2003, [arrêt n° 136/2003](#) ; voy. à ce sujet BEHRENDT, C. : « Excursion à l'orée de la chasse gardée du juge constitutionnel – La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des arrêtés-lois de temps de guerre, des arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires et des décrets du Congrès national », *Rev. dr. ULg*, 2007, pp. 543-547.

II. Régime juridique

24. Cette rubrique vise à présenter les mécanismes mis en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire tout en reprenant, de manière synthétique, les bases juridiques existantes pour faire face à une situation de crise.

II.1. Constitution

25. L'octroi de pouvoirs spéciaux n'est pas explicitement réglementé dans la [Constitution](#). Il est généralement considéré que le fondement constitutionnel d'une telle pratique réside dans l'article 105¹⁰⁹.

CADRE 1

Constitution (article 105)

Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

Cette disposition s'applique uniquement à l'Autorité fédérale : le Roi peut recevoir une habilitation qui lui est octroyée par le pouvoir législatif et qui lui permet de modifier des dispositions de rang législatif. Nous verrons que le même mécanisme existe dans la plupart des entités fédérées. Cependant, les bases juridiques ne se trouvent pas dans la [Constitution](#), mais dans différentes lois, dont les références seront indiquées *infra*.

26. On trouve par ailleurs dans la [Constitution](#) plusieurs dispositions relatives à l'état de guerre, dont les principes ont été exposés *supra*, dans le titre I du rapport. Nous les mentionnons ici par souci d'exhaustivité, tout en soulignant que ces textes n'ont pas été appliqués dans le contexte de la crise sanitaire de 2020-2021.

CADRE 2

Constitution (dispositions relatives à l'état de guerre)

Article 157, alinéa 1^{er}

Il y a des juridictions militaires lorsque l'état de guerre visé à l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, est constaté. La loi règle l'organisation des juridictions militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces juridictions, et la durée de leurs fonctions.

Article 167, §1^{er}, alinéa 2

Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'état le permettent, en y joignant les communications convenables.

27. Enfin, nous avons déjà abordé un article-clef de la [Constitution](#) belge, à savoir son article 187.

¹⁰⁹ Voy. not. VELAERS, J. : *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, Die Keure, 2019, vol. 2, pp. 567 et s. Même si la formulation de l'[article 105 de la Constitution](#) ne fait pas apparaître explicitement la notion de pouvoirs spéciaux, la Cour de cassation y a vu le fondement constitutionnel de cette technique dans l'arrêt *Le Compte* du 3 mai 1974 (*Pas.*, I, p. 910). Sur cet arrêt fondamental, on lira notamment VANWELKENHUYZEN, A. : « L'attribution des pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », *J.T.*, 1974, pp. 577-584 et pp. 597-607). Autrefois, l'existence d'une base constitutionnelle était controversée (voy. not. MERTENS DE WILMARS, J. : *Le fondement juridique des Lois de Pouvoirs spéciaux*, Gembloux, Duculot, 1945, 272 pages).

CADRE 3

Constitution (article 187)

La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie.

II.2. Les normes législatives

II.2.1. Les normes législatives en matière de police administrative

II.2.1.1 Niveau fédéral

28. En matière de répartition des compétences, il résulte de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 1^{er}, 4^e tiret, de la [loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles](#)¹¹⁰ (« LSRI ») que l'Autorité fédérale est compétente pour « l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la [Nouvelle loi communale](#), et aux services d'incendie ». Cette compétence recouvre la détermination des missions de « police administrative générale ».

CADRE 4

Loi spéciale de réformes institutionnelles (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o)

§ 1. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1^o la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, à l'exception :

[...]

– de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie [...]

29. Au niveau fédéral, il existe différentes dispositions qui procurent des pouvoirs de police – que nous définirons ultérieurement de manière plus précise – à un certain nombre d'entités. Plusieurs dispositions de la [Nouvelle loi communale](#) du 24 juin 1988¹¹¹ attribuent ainsi des pouvoirs de police aux autorités communales.

CADRE 5

Nouvelle loi communale (attribution de pouvoirs de police aux autorités communales)

Article 119, alinéas 1 et 2

Le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale à l'exception des ordonnances de police temporaires visées à l'article 130bis.

Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois, aux décrets, aux ordonnances, aux règlements, aux arrêtés de l'État, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires.

Article 134, § 1^{er}

En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le bourgmestre peut faire des ordonnances de police, à charge d'en donner sur le champ communication au conseil, en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de

¹¹⁰ *M.B.*, 15 août 1980.

¹¹¹ *M.B.*, 3 septembre 1988.

recourir au conseil. Ces ordonnances cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le conseil à sa plus prochaine réunion.

Article 134ter

Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peuvent excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai.

Article 134quater

Si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, le bourgmestre peut décider de fermer cet établissement pour la durée qu'il détermine.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

La fermeture ne peut excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai.

Article 134sexies

§ 1er. Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'évènements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

§ 2. Par " interdiction temporaire de lieu ", on entend l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Est considéré comme lieu accessible au public tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

§ 3. La décision visée au § 1^{er} doit remplir les conditions suivantes :

1° être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public ;

2° être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'il ait eu la possibilité à cette occasion de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

§ 4. La décision peut être prise, soit après un avertissement écrit notifié par le bourgmestre informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'évènements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit, à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

§ 5. En cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, l'auteur ou les auteurs de ces comportements sont passibles d'une amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

Article 134septies

Lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I^{er}, du Code pénal, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine.

Le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté.

La décision de fermeture est confirmée par le collège des bourgmestre et échevins de la première séance qui suit.

La fermeture ne peut excéder un délai de six mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai.

Article 135, § 2

§ 2. De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article ;

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

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

6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités.

Un rôle central revient à cet égard au bourgmestre. L'article 133 de la [Nouvelle loi communale](#) le qualifie d'ailleurs d'« autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune ».

CADRE 6

Nouvelle loi communale (article 133)

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'État, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège des bourgmestre et échevins ou au conseil communal.

Il est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Néanmoins, il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à l'un des échevins.

Sans préjudice des compétences du Ministre de l'Intérieur, du président du Gouvernement et des institutions communales compétentes, le bourgmestre est l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune.

Une disposition souvent appliquée dans le cadre de la crise sanitaire est l'article 182 de la [loi relative à la sécurité civile du 15 mai 2007](#)¹¹². Son second alinéa attribue lui-aussi des pouvoirs importants au bourgmestre.

CADRE 7

Loi relative à la sécurité civile (article 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.

30. Les gouverneurs de province disposent également de prérogatives substantielles, qui leur sont octroyées par des lois de police administrative et, plus spécialement, par les articles 128 et 129 de la [loi provinciale du 30 avril 1836](#)¹¹³ ainsi que par l'article 11 de la [loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#)¹¹⁴.

CADRE 8

**Prérogatives des gouverneurs de province,
loi provinciale (articles 128 et 129) et loi sur la fonction de police (article 11)**

Loi provinciale, article 128

Le gouverneur veille dans la province au maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques.

Il peut à cet effet faire appel à la police fédérale. A cette fin, il s'adresse alors au directeur coordonnateur administratif.

Il veille à la bonne coopération entre les services de police et entre les zones de police dans la province.

Il peut être chargé par les ministres compétents de missions spéciales relatives à la sécurité et à la police.

¹¹² M.B., 31 juillet 2007.

¹¹³ M.B., 27 novembre 1891.

¹¹⁴ M.B., 22 décembre 1992.

Loi provinciale, article 129

En cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales, le gouverneur a le droit de requérir la force armée. Il en informe immédiatement les ministres de l'intérieur et de la défense nationale ; l'officier commandant est tenu d'obtempérer à la réquisition écrite du gouverneur.

Loi sur la fonction de police, article 11

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.

Les compétences visées à l'alinéa premier concernent les mesures de police administrative au sens de l'article 3, 1°, à l'exclusion de celles qui font l'objet de l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

La [loi provinciale](#) lui confie dans un même temps un rôle d'exécution des normes supérieures, notamment en matière de police.

CADRE 9

Loi provinciale (article 124, alinéa 1^{er})

Le gouverneur est chargé, dans la province, de l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés d'administration générale ainsi que des arrêtés des Exécutifs des Communautés et des Régions, à moins que la loi, le décret, le Roi ou les Exécutifs en décident autrement.

31. On notera aussi utilement que l'article 11 de la [loi sur la fonction de police](#) et l'article 182 de la [loi relative à la sécurité civile](#) (voy. respectivement les cadres 8 et 7 ci-dessus) confèrent également des pouvoirs de police au ministre de l'intérieur.

32. Enfin, nous devons d'ores et déjà relever que la gestion d'une crise sanitaire ne constitue pas en Belgique un chef de compétence particulier attribué exclusivement à l'Autorité fédérale. En effet, les compétences en matière de santé demeurent éclatées entre un grand nombre d'institutions du Royaume¹¹⁵. Ainsi, la [LSRI](#) et la [loi ordinaire de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone](#) du 31 décembre 1983¹¹⁶ (« LGERM ») attribuent aux Communautés des compétences importantes en matière de politique de la santé, au premier rang duquel figure celle d'organiser l'« éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, ainsi que toute initiative en matière de médecine préventive ».

CADRE 10

Loi spéciale de réformes institutionnelles (article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8°)

§ 1. Les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1er, de la Constitution, sont :

I. En ce qui concerne la politique de santé :

[...]

¹¹⁵ Voy. *infra*, titre III.1.

¹¹⁶ *M.B.*, 18 janvier 1984.

8° l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, ainsi que toute initiative en matière de médecine préventive.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente pour :

1° l'assurance maladie-invalidité ;

2° les mesures prophylactiques nationales.

33. En tant que complexité supplémentaire, il faut relever que les entités fédérées peuvent, dans certaines conditions, transférer l'exercice de certaines compétences. Or, en application de l'article 138 de la [Constitution](#), la Communauté française a transféré l'exercice des compétences en matière de politique de santé à la Région wallonne et à la Commission communautaire francophone (« COCOF ») par un [décret spécial du 3 avril 2014](#)¹¹⁷.

CADRE 11

Décret spécial relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (article 3)

La Région et la Commission, la première sur le territoire de la région de langue française et la seconde sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences de la Communauté dans les matières suivantes :

[...]

6° la politique de santé, visée à l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale, à l'exception :

a) des hôpitaux universitaires ;

b) des conventions de revalidation conclues avec les hôpitaux visés au point a) ;

c) de l'Académie royale de médecine de Belgique ;

d) de l'agrément et du contingentement des professions des soins de santé ;

e) des activités et services de médecine préventive destinés aux nourrissons, aux enfants, aux élèves et aux étudiants ;

f) de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) ;

g) du contrôle médico-sportif ;

h) de la Société scientifique de médecine générale ;

II.2.1.2 Niveau des entités fédérées

34. Dans les matières qui ressortissent à leurs compétences, les législateurs des entités fédérées ont le pouvoir de créer des polices administratives *spéciales*¹¹⁸.

Dans cette optique, les entités du Royaume ont, dans leur arsenal législatif, des dispositifs de police sanitaire, qui s'inscrivent dans leurs compétences en matière de santé mentionnées aux numéros précédents. Celles-ci ont notablement évolué au cours de l'année 2020, en raison la pandémie de covid-19.

¹¹⁷ *M.B.*, 25 juin 2014. Voy. aussi *infra*, titre III.1.

¹¹⁸ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019 p. 325.

35. Pour la Communauté flamande, on aura surtout égard aux articles 39 à 50 du [décret flamand du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive](#)¹¹⁹. Nous ne reprendrons ici que certaines des dispositions pertinentes :

CADRE 12

Décret relatif à la politique de santé préventive (articles 39, 40, 41, 44 et 46)

Article 39

§ 1^{er}. Le Gouvernement flamand vise à prévenir les effets nocifs pour l'homme, causés par des facteurs biotiques.

§ 2. En ce qui concerne les facteurs biotiques qui constituent un danger potentiel pour la santé des personnes, il peut prendre des initiatives visant à prévenir des infections, allergies ou intoxications. Ces mesures doivent être motivées.

Article 40

Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire et du bourgmestre, les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand contrôlent, chacun dans le cadre de sa mission, l'observation de l'article 39.

Article 41

§ 1^{er}. Dans les limites des compétences qui leur sont attribuées conformément à l'article 40, les fonctionnaires visés à l'article 40 peuvent donner des conseils, sommations et ordres oraux ou écrits.

§ 2. Les fonctionnaires visés à l'article 40 constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie du procès-verbal est adressée par lettre recommandée, au contrevenant dans les cinq jours ouvrables de la constatation de l'infraction. Le cachet de la poste fait foi. Une copie du procès-verbal est également notifiée par écrit à l'administration.

§ 3. Dans les limites de leur mission, et dans la mesure où il est jugé nécessaire, les fonctionnaires visés à l'article 40 ont libre accès à tous les endroits pouvant provoquer le risque aux effets visés à l'article 39, § 2, à tout moment le jour ou la nuit, sans avis préalable.

§ 4. Dans les limites de leur mission, et dans la mesure où il est jugé nécessaire, les fonctionnaires visés à l'article 40 sont autorisés à :

a) mener toute investigation, tout contrôle ou toute enquête et recueillir toutes les informations qu'ils jugent utiles ;

b) requérir l'assistance de la police locale ou fédérale dans l'exercice de leur fonction.

§ 5. Les bourgmestres, à l'exception des bourgmestres des communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et les fonctionnaires désignés en vertu de l'article 40, peuvent ordonner l'arrêt total ou partiel ou la fermeture totale ou partielle du lieu, de l'espace, de l'établissement ou de l'installation qui peut être la cause de la contamination, lorsqu'ils constatent que les mesures imposées ne sont pas respectées, lorsque les ordres ou sommations visés au § 1^{er} ne sont pas suivis ou lorsqu'un danger imminent ou grave menace la santé publique.

§ 6. S'il n'est pas obtempéré immédiatement aux mesures visées à l'article 39, § 2, et aux sommations et ordres visés au § 5, les fonctionnaires désignés conformément à l'article 40 ou les bourgmestres, visés au § 5, peuvent exécuter ou faire exécuter d'office les mesures nécessaires.

§ 7. Les mesures, ordres, arrêts ou fermetures visés aux § 1^{er}, § 5 et § 6, doivent être motivés.

¹¹⁹ M.B., 3 février 2004.

Article 44

Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire et du bourgmestre, les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand contrôlent, chacun dans le cadre de sa mission, l'observation de l'article 39.

Article 46

Les fonctionnaires-médecins et les fonctionnaires visés à l'article 44, § 3, 2° et 3° :

1° prennent, au besoin, contact avec d'autres autorités de santé intérieures, étrangères ou internationales qui sont compétentes en la matière, afin de prévenir la diffusion d'infections ;

2° ont accès libre, dans les limites de leur mission et dans la mesure où il est jugé nécessaire, de cinq heures du matin à neuf heures du soir à tous les endroits et espaces où l'on présume ou a constaté l'existence d'une source de contamination possible d'une maladie contagieuse qui représente un danger particulier pour la population. Entre neuf heures du matin et cinq heures du soir, cet accès est limité aux établissements collectifs où des personnes passent la nuit ;

3° peuvent, dans les limites de leur mission et dans la mesure où il est jugé nécessaire :

a) mener toute investigation, tout contrôle ou toute enquête, et recueillir toutes les informations qu'ils jugent nécessaires pour s'assurer que les dispositions décrétales et réglementaires sont respectées ;

b) requérir l'assistance de la police locale ou fédérale dans l'exercice de leur fonction.

L'article 47 du décret flamand du 21 novembre 2003 a été modifié, au cours de la pandémie de covid-19, par le [décret du 10 juillet 2020 modifiant les articles 47 et 81 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive](#)¹²⁰.

CADRE 13

Décret relatif à la politique de santé préventive (article 47)

§ 1^{er}. Les fonctionnaires-médecins visés à l'article 44, § 3, 2°, peuvent :

1° obliger les personnes atteintes par une telle infection et qui constituent de ce fait un risque de contagion pour d'autres personnes, à suivre un traitement médical approprié afin de lutter contre cette contagion et/ou ordonner ces personnes, ainsi que les personnes présentant un risque accru de contracter cette infection, de s'isoler temporairement dans un service hospitalier ou un autre lieu désigné par les fonctionnaires-médecins. Cet isolement obligatoire expire dès le moment où celui ou celle ayant reçu l'ordre n'est plus contagieux ou dès que le risque de contagiosité a disparu ;

2° faire subir aux personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou après un contact avec une autre source de contamination ou après avoir résidé dans une zone à haut risque, peuvent être contaminées et qui, par des contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection à cause de leurs activités professionnelles ou non, un examen médical visant à dépister les sources de contamination ;

3° interdire aux personnes contaminées qui peuvent transmettre l'infection ainsi qu'aux personnes à risque accru d'avoir contracté cette infection, d'avoir contact avec d'autres personnes à cause de leurs activités professionnelles ou non, tant qu'ils constituent un danger particulier pour la santé publique ;

4° réquisitionner les espaces hospitaliers nécessaires à l'admission et l'isolement des personnes contaminées ou suspectées d'être atteintes d'une contamination grave ;

¹²⁰ M.B., 13 juillet 2020

5° ordonner la désinfection des objets et locaux contaminés ;

6° ordonner le traitement, l'isolement ou la mise à mort d'animaux qui représentent un danger de contamination pour l'homme, à l'exception du danger de contamination par consommation de ces animaux.

§ 2. Les mesures visées au § 1er, 1° et 3°, ne peuvent être exécutées qu'après que le fonctionnaire-médecin concerné s'est concerté avec les médecins traitants.

§ 3. Le fonctionnaire-médecin qui a pris les mesures visées au § 1er, 1° et 3°, communique au moins les données suivantes à la personne concernée :

1° le contenu de la mesure ;

2° la motivation de la mesure ;

3° le nom, la fonction et la résidence administrative du fonctionnaire-médecin concerné ;

4° la mention de la faculté de recours ;

5° la procédure de recours ;

6° le mode d'évaluation de la mesure prise, sa durée, ainsi que le mode d'une adaptation éventuelle de la mesure.

Les éléments visés aux 1°, 2° et 5°, sont expliqués oralement à la personne concernée.

Deux nouvelles dispositions – les articles 34/1 et 47/1 – ont été insérées dans le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé par [un décret du 18 décembre 2020](#)¹²¹.

CADRE 14

Décret relatif à la politique de santé préventive (articles 34/1 et 47/1)

Article 34/1

Dans le cadre du COVID-19, le bourgmestre de la résidence principale ou d'un autre lieu approprié où une personne, telle que visée à l'article 47/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, et § 3, alinéa 1^{er}, se place en isolement temporaire, peut partager, en vue de l'application des règles visées à l'article 47/1, les données à caractère personnel suivantes de cette personne avec la commune, dans les limites des compétences des communes conformément à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 :

1° les nom et prénom ;

2° l'adresse du lieu où cette personne se place en isolement temporaire ;

3° la durée de l'isolement temporaire.

Le Gouvernement flamand désigne une entité qui agit en tant que responsable du traitement pour le transfert des données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er}. La commune visée à l'alinéa 1^{er} est le responsable du traitement des données à caractère personnel partagées conformément à l'alinéa 1^{er}.

La commune conserve les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er} au plus tard jusqu'à la fin de la mesure visée à l'article 47/1.

Article 47/1

§ 1^{er}. Par dérogation à l'article 47, § 1^{er}, 1°, toute autre personne dont la contamination au COVID-19 est avérée ou à l'égard de laquelle le médecin a une forte suspicion d'infection par le COVID-19 se place

¹²¹ M.B., 28 décembre 2020.

immédiatement en isolement temporaire soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1^{er} sur la base des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité du COVID-19.

§ 2. Par dérogation à l'article 47, § 1^{er}, 1^o, toute autre personne qui s'est rendue dans une zone à haut risque se place, dès son arrivée dans la région de langue néerlandaise, en isolement temporaire soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

La personne visée à l'alinéa 1^{er} qui revient d'une zone à haut risque a l'obligation de se présenter immédiatement après son retour auprès d'un centre de test COVID-19, auprès d'un centre de triage ou auprès de son médecin traitant en signalant qu'elle revient d'une zone à haut risque de façon à pouvoir être soumise à un test de dépistage du COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1^{er} sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation du COVID-19. La durée de l'isolement temporaire prend fin lorsqu'un examen révèle que la personne ne représente aucun danger pour la santé publique.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement flamand peut accorder une dispense d'isolement temporaire ou d'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou du médecin traitant, visé à l'alinéa 2, à :

- 1^o une personne qui ne s'est rendue dans une zone à haut risque que pendant une durée limitée ;*
- 2^o une personne dont la probabilité de contamination est jugée faible en raison de son comportement dans une zone à haut risque ;*
- 3^o une personne qui s'est rendue dans une zone à haut risque pour des raisons essentielles.*

Le Gouvernement flamand précise les règles de cette dérogation, détermine ce que l'on entend par durée limitée, détermine la façon dont la probabilité de contamination est évaluée et définit les raisons essentielles pour lesquelles l'isolement temporaire, visé à l'alinéa 1^{er}, ou l'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou du médecin traitant, visée à l'alinéa 2, ne s'appliquent pas.

Dans ce paragraphe, on entend par zone à haut risque : une zone désignée par le service fédéral compétent comme une zone présentant un très haut risque de contamination par le COVID-19.

§ 3. Par dérogation à l'article 47, § 1^{er}, 1^o, toute personne autre que les personnes visées aux paragraphes 1^{er} et 2, qui présente un risque accru de contamination au COVID-19, se place immédiatement en isolement temporaire dès qu'elle a été informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19, soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

Immédiatement après avoir pris connaissance du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19, la personne visée à l'alinéa 1^{er} a l'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou de son médecin traitant de façon à pouvoir être soumise à un test de dépistage du COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1^{er} sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation du COVID-19. La durée de l'isolement temporaire prend fin lorsqu'un examen révèle que la personne ne représente aucun danger pour la santé publique.

Le Gouvernement flamand précise la façon dont la personne visée à l'alinéa 1^{er} est informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine le risque accru de contamination au COVID-19 visé à l'alinéa 1^{er} sur la base des directives du service fédéral compétent.

§ 2. Par rapport aux personnes physiques qui se trouvent sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les articles 46 à 49, § 1^{er}, inclus s'appliquent uniquement à ces personnes qui ont fait volontairement appel à une structure qui, de par son organisation, doit être considérée comme relevant exclusivement de la compétence de la Communauté flamande.

L'article 49 du décret du 21 novembre 2003 a également été adapté en conséquence de ces ajouts.

CADRE 15

Décret relatif à la politique de santé préventive (article 49)

§ 1^{er}. Au cas où les obligations prescrites à l'article 45, § 3, l'article 47, § 1^{er}, l'article 47/1 et l'article 48 ne seraient pas respectées, les fonctionnaires désignés, chargés du contrôle, sont habilités à rédiger des procès-verbaux sans préjudice des compétences des communes conformément à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988. Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie de ce procès-verbal est adressée à l'intéressé dans les cinq jours ouvrables.

§ 2. Par rapport aux personnes physiques qui se trouvent sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les articles 46 à 49, § 1^{er}, inclus s'appliquent uniquement à ces personnes qui ont fait volontairement appel à une structure qui, de par son organisation, doit être considérée comme relevant exclusivement de la compétence de la Communauté flamande.

36. Le [Code wallon de l'action sociale et de la santé](#)¹²² comporte, en ses articles 47/15 et 47/16, insérés par le [décret du 2 mai 2019 modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé](#)¹²³, des dispositions analogues. Ces dispositions ont également été modifiées au cours de la crise¹²⁴. Ont à ce moment été ajoutés les articles 47/15 *bis* et 47/15 *ter*.

CADRE 16

Code wallon de l'action sociale et de la santé (articles 47/15, 47/15 *bis*, 47/15 *ter* et 47/16)

Article 47/15

§ 1^{er}. Les médecins ou les infirmiers en charge de la surveillance des maladies infectieuses sont désignés par l'Agence.

Lorsque le médecin ou l'infirmier de l'Agence en charge des maladies infectieuses intervient dans une situation qui s'inscrit dans un cadre individuel ou familial, il collabore avec le médecin du patient concerné par la déclaration. Lorsque le médecin ou l'infirmier de l'Agence en charge des maladies infectieuses intervient dans une situation qui s'inscrit dans un cadre collectif, il collabore avec le médecin désigné par la collectivité, les médecins traitants, les autorités administratives locales et le cercle de médecine générale concerné avec lequel il se consulte.

Ils ont pour mission :

1° de s'assurer que les mesures de prophylaxie déterminées par le Gouvernement dans le cadre de la protection de la santé publique sont appliquées avec l'appui du médecin du patient concerné par la déclaration ;

¹²² M.B., 21 décembre 2011.

¹²³ M.B., 14 octobre 2019.

¹²⁴ Voy. le [décret wallon du 16 juillet 2020 modifiant l'article 47/15 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15 *bis* en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire liée à la COVID-19](#) (M.B., 22 juillet 2020) et le [décret wallon du 15 octobre 2020 modifiant les articles 47/15 et 47/15 *bis* du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15 *ter* en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire de la COVID-19](#) (M.B., 26 octobre 2020).

2° de collaborer et de s'associer avec les autorités administratives locales dans laquelle la ou les mesures doivent être appliquées. Par « autorités administratives locales », on entend les bourgmestres, les gouverneurs de province, les présidents des centres publics d'action sociale ou leurs administrations et les services de police locale ;

3° d'avertir sans délai le ou les bourgmestres concernés lorsqu'un risque réel de dissémination existe ou lorsque la dissémination est avérée ;

4° d'ordonner la fermeture d'un lieu, d'un espace ou d'une installation, partielle ou totale, si celui-ci ou celle-ci est susceptible d'être à l'origine de contamination ou si les mesures imposées par les médecins ou infirmiers de l'Agence ne sont pas respectées. Le médecin ou l'infirmier de l'Agence en charge des maladies infectieuses transmet un rapport justifiant la fermeture d'un lieu, d'un espace ou d'une installation au bourgmestre.

Il peut être mis fin à la décision de fermeture si les circonstances qui l'ont justifiée ne sont plus réunies.

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des décisions de fermeture en vertu de ses pouvoirs de police administrative. ;

5° de s'assurer et, le cas échéant, d'imposer que la personne suspectée d'une maladie qui met en jeu le pronostic vital à bref délai ou qui présente la symptomatologie d'une affection épidémique grave, ainsi que la ou les personnes susceptibles de l'avoir contaminée ou d'avoir été contaminées par elle, subissent les examens nécessaires et, le cas échéant, suivent un traitement médical approprié, préventif ou curatif avec l'appui du médecin du patient concerné par la déclaration ;

6° d'ordonner si nécessaire l'isolement des personnes contaminées ou susceptibles d'avoir été contaminées, pour une période ne dépassant pas celle de leur contagiosité qui, selon les circonstances, s'effectue :

a) au sein d'un service hospitalier pertinent au vu de la situation sanitaire donnée et identifié par la décision d'isolement adoptée par le médecin de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses à la suite d'une concertation avec l'hôpital concerné ;

b) à domicile ;

c) dans un autre lieu approprié à cet effet ;

7° d'interdire à la ou aux personnes atteintes d'une des maladies donnant lieu à une déclaration obligatoire, d'exercer des activités professionnelles et de fréquenter toute collectivité pendant une période ne dépassant pas celle de la contagiosité ;

8° d'engager tout contrôle ou examen médical, toute recherche ou enquête, et de recueillir toute information qu'ils jugent utile dans l'exercice de leur fonction ;

9° d'ordonner la désinfection des objets et locaux, l'isolement, le traitement et, le cas échéant, la mise à mort et l'incinération d'animaux contaminés ou suspects de l'être, en s'associant avec l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ;

10° de s'introduire en tout lieu ayant été fréquenté par la ou les personnes atteintes d'une des maladies donnant lieu à une déclaration obligatoire ou par les animaux contaminés ou suspectés de l'être, en vue de la constatation de cette source de contamination et en vue de la prise de mesures prophylactiques.

11° d'organiser l'exercice de leurs missions avec le cercle de médecine générale locale ainsi que les autorités administratives locales et le médecin désigné par la collectivité comme référent lorsqu'il s'agit d'une situation collective.

Les médecins ou les infirmiers visés à l'alinéa 1er peuvent recommander au bourgmestre de la commune concernée de prendre des arrêtés communaux nécessaires à la gestion du cas.

§ 2. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses prennent contact avec toute autre autorité de santé nationale, étrangère ou internationale pour collecter et échanger les données socio-sanitaires nécessaires à l'intérêt de la santé publique.

§ 3. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses constatent les infractions liées à la déclaration obligatoire en rédigeant des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire et dont une copie est adressée aux personnes suspectées d'infraction dans un délai de huit jours à dater du constat.

§ 4. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses sont autorisés à requérir l'aide et la protection de la police locale ou fédérale dans l'exercice de leur fonction dans la mesure où cela est nécessaire pour l'intérêt de la santé publique.

§ 5. Les missions et prérogatives du présent article sont assurées sous la supervision d'un médecin désigné par l'Agence.

§ 6. Dans le cadre de la surveillance de l'épidémie de la COVID-19, les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses peuvent faire appel à des équipes mobiles chargées de prendre des mesures sur place dans le cas d'un foyer de contamination.

Article 47/15bis

§ 1^{er}. Au titre de mesures préventives prises dans le cadre de la crise sanitaire de la COVID-19, les personnes susceptibles d'être vecteur de la transmission de la COVID-19 sont tenues de se placer immédiatement en isolement ou quarantaine, à leur domicile ou tout autre lieu approprié à cet effet, et de procéder à un dépistage, selon les modalités définies par les recommandations et décisions des instances fédérales et interfédérales.

Sur base des recommandations et décisions des instances fédérales et interfédérales, le Gouvernement fixe les catégories de personnes susceptibles d'être vecteur de la transmission de la COVID-19 et les catégories de personnes exemptées de l'obligation d'isolement ou quarantaine et/ou de l'obligation de dépistage visées à l'alinéa 1^{er}.

§ 2. [...]

§ 3. [...]

§ 4. Les missions et prérogatives des médecins et infirmiers visés à l'article 47/15 sont applicables aux mesures visées au présent article.

§ 5. Sans préjudice de l'application des sanctions fixées par le Code pénal, sont punis d'une amende de 1 à 500 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois, ou de l'une de ces peines seulement, les personnes ne respectant pas le prescrit du présent article.

Article 47/15ter

§ 1^{er}. La cellule de surveillance des maladies infectieuses transmet à la direction Centre régional de crise du Service public de Wallonie un rapport périodique portant sur la situation de l'épidémie sur le territoire de chaque commune.

Ce rapport contient le résultat de l'analyse des données épidémiologiques et sanitaires visant à identifier d'éventuels foyers de contamination et, plus précisément :

1° des informations sur les foyers de contamination identifiés, à savoir :

- a) le type de foyers de contamination ;*
- b) la dénomination du foyer de contamination ;*
- c) le nombre de cas confirmés ;*

d) la date de confirmation des cas ;

e) tout commentaire permettant de mieux appréhender la situation.

2° une cartographie légendée des foyers de contamination, permettant d'identifier les quartiers concernés ;

3° le nombre de nouveaux cas sur le territoire de la commune, en précisant le nombre de nouveaux cas par foyer de contamination ;

4° une conclusion sur l'état de la situation.

Le rapport visé à l'alinéa 1er ne contient pas de données à caractère personnel.

§ 2. Le Centre régional de crise transmet aux gouverneurs et aux bourgmestres concernés le rapport visé à l'alinéa 1er.

Article 47/16

Sans préjudice de l'application des sanctions fixées par le Code pénal, sont punis d'une amende de 1 à 500 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois, ou de l'une de ces peines seulement les personnes :

1° ne respectant pas le prescrit du présent décret en termes de déclaration obligatoire de maladie infectieuse ou entravant son exécution ;

2° ne donnant pas suite aux mesures prévues en vertu du présent décret ou les entravant ;

3° entravant l'action des médecins ou des infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses.

Le Gouvernement détermine les modalités d'exécution du présent article.

L'[arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 68 du 16 décembre 2020](#)¹²⁵ a inséré un article 47/17 bis dans le [Code wallon de l'Action sociale et de la Santé](#) relatif à la vaccination pour adultes contre la covid-19.

CADRE 17

Code wallon de l'action sociale et de la santé (article 47/17 bis)

§ 1^{er}. Le Gouvernement adopte, sur proposition concertée ou à défaut, sur avis de l'Agence et de la Cellule visée à l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2020 portant création d'une Cellule wallonne COVID-19, un protocole de mise en oeuvre d'un programme de vaccination pour adultes contre la COVID-19.

Le protocole est établi conformément aux décisions de la Conférence interministérielle Santé publique relatives aux règles de détermination des groupes cibles visés dans la population adulte et, le cas échéant, de fixation des conditions financières d'accès des adultes concernés par ce programme.

Ce protocole définit et détaille notamment les procédures, publics cibles, lieux de vaccination, flux logistiques, processus liés à l'échange de données, phasages des actions, communication et type d'évaluation qui doivent être réalisées pour la mise en oeuvre du programme de vaccination pour adultes contre la COVID-19.

Ce protocole peut être scindé en plusieurs parties portant sur les modalités relatives à une ou plusieurs phases correspondant à des publics cibles visés par le programme de vaccination.

¹²⁵ M.B., 16 décembre 2020.

Ce protocole est adapté, le cas échéant, conformément à la procédure visée à l'alinéa 1^{er}.

37. Pour ce qui concerne la Commission communautaire commune (« COCOM »), on doit relever l'[ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune \(COCOM\) du 19 juillet 2007](#)¹²⁶, et principalement ses articles 12 à 14. Les dispositions ont été à leur tour modifiées par une [ordonnance du 17 juillet 2020](#)¹²⁷.

CADRE 18

Ordonnance relative à la politique de prévention en santé (articles 12 à 14)

Article 12

§ 1^{er}. La déclaration de tout cas avéré ou suspect de maladies transmissibles, dont la liste est fixée par le Collège réuni, est obligatoire sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale.

Est également obligatoire, la déclaration de tout cas pathologique de diagnostic incertain, mais présentant un caractère épidémique indiscutable ou présentant la symptomatologie d'une affection épidémique grave.

Les personnes tenues à déclaration doivent y procéder pour toute situation ayant les caractéristiques d'une maladie transmissible ou d'une épidémie autres que celles déterminées en exécution du présent article, alors même que le diagnostic ne serait pas définitivement établi.

§ 2. La déclaration doit être faite par le médecin traitant, le responsable d'un laboratoire de biologie clinique et le médecin chargé du contrôle médical, notamment dans les écoles, entreprises, structures où résident des enfants et des jeunes, maisons de repos et de soins, et maisons de repos pour personnes âgées.

§ 3. La déclaration doit être remise au médecin-inspecteur d'hygiène.

§ 4. Le Collège réuni détermine la procédure de la déclaration, son contenu et sa forme.

Article 13

Le médecin-inspecteur d'hygiène peut, si possible en association ou en collaboration avec le bourgmestre de la commune où la mesure doit être exécutée, et après concertation avec les médecins traitants, pour autant que cela soit possible, prendre ou faire prendre par le bourgmestre des mesures prophylactiques, telles que :

1° interdire aux personnes contaminées qui peuvent transmettre l'infection, d'avoir des contacts physiques avec d'autres personnes, tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique ;

2° faire subir un examen médical ou mettre en quarantaine les personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou une autre source de contamination, peuvent être contaminées et qui, par leurs contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection ;

3° obliger les personnes contaminées et qui peuvent transmettre l'infection, à suivre un traitement médical approprié, afin de lutter contre cette contagion ;

4° interdire aux personnes qui, dans l'exercice de leurs activités professionnelles, peuvent transmettre une infection, l'exercice de leurs activités ou leur faire subir un examen médical, et ce tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique ;

¹²⁶ M.B., 24 août 2007.

¹²⁷ M.B., 24 juillet 2020.

5° réquisitionner un service hospitalier, pour l'isolement des personnes contaminées ou suspectées d'être gravement contaminantes ;

6° ordonner la désinfection des objets et locaux contaminés ;

7° ordonner le traitement, l'isolement ou la mise à mort d'animaux qui représentent un danger pour l'homme, à l'exception du danger de contamination par consommation de ces animaux.

Article 14

§1^{er}. Le médecin-inspecteur d'hygiène prend, si nécessaire, contact avec d'autres autorités de santé nationales, étrangères ou internationales, compétentes en la matière, pour collecter et échanger des données et prévenir la propagation d'infections.

§ 2. Le médecin-inspecteur d'hygiène ou, à la requête de celui-ci, le bourgmestre compétent peuvent dans les limites de leur mission, notamment de police administrative, et dans la mesure où cela est nécessaire dans l'intérêt de la santé publique, afin de pouvoir prendre des mesures prophylactiques :

1° donner des conseils, sommations et ordres oraux ou écrits ;

2° bénéficier de l'accès libre, entre 5 heures et 21 heures, à tous les lieux et espaces où est présumée ou constatée une source de contamination possible, uniquement en vue de constater une source de contamination et prendre des mesures prophylactiques en application de l'article 13. Entre 21 heures et 5 heures, cet accès est limité à la prise de mesures d'extrême urgence et qui ne peuvent être retardées, pour prévenir la propagation de la maladie transmissible, constituant un danger particulier pour la santé publique ;

3° constater les infractions à la déclaration prescrite par l'article 12 et au respect des mesures prophylactiques prises en application de l'article 13, par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie du procès-verbal est adressée par lettre recommandée au contrevenant, dans les cinq jours ouvrables de la constatation de l'infraction ;

4° ordonner l'arrêt ou la fermeture totale ou partielle du lieu, de l'espace, ou de l'installation qui peut être la cause de la contamination, lorsqu'ils constatent que les mesures imposées, en application de l'article 13, ne sont pas respectées, lorsque les ordres et sommations ne sont pas suivis ou lorsqu'il y a une menace ou un danger grave pour la santé publique ;

5° mener toute investigation, tout contrôle ou toute enquête, et recueillir toutes les informations qu'ils jugent utiles à l'exécution de leur mission définie aux articles 12, 13 et 14 de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution ;

6° requérir l'assistance de la police locale ou fédérale dans l'exercice de leur fonction. En cas de nécessité, le médecin-inspecteur d'hygiène peut se faire remplacer par un médecin délégué, qui est agréé par le Collège réuni à cette fin.

38. Enfin, le [décret du 1^{er} juin 2004 de la Communauté germanophone relatif à la promotion de la santé et à la prévention médicale](#)¹²⁸ comporte, en ses articles 10.2 à 10.6, insérés par le [décret-programme du 20 février 2017](#)¹²⁹, des dispositions similaires. Une révision de ces articles a eu lieu par un [décret du 20 juillet 2020](#)¹³⁰, ainsi que par le [décret-programme du 10 décembre 2020](#)¹³¹.

¹²⁸ M.B., 20 décembre 2004.

¹²⁹ M.B., 15 mars 2017.

¹³⁰ M.B., 10 août 2020.

¹³¹ M.B., 2 février 2021. Ce décret a inséré l'article 10.4.1. et modifié l'article 10.6.

CADRE 19

**Décret relatif à la promotion de la santé et à la prévention médicale
(articles 10.2, 10.3, 10.4, 10.4.1 et 10.6)****Article 10.2**

§ 1^{er}. Tout cas éventuel ou avéré d'une maladie transmissible conformément au § 4 doit être déclaré en région de langue allemande.

Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, tout cas de maladie au diagnostic incertain, mais présentant un caractère épidémique indiscutable ou la symptomatologie d'une affection épidémique grave, doit aussi être déclaré.

Les personnes mentionnées au § 2 déclarent toute situation présentant les caractéristiques d'une maladie transmissible ou d'une épidémie autres que celles déterminées en exécution du § 4, même si le diagnostic n'est pas encore définitivement établi.

§ 2. Le médecin traitant, le responsable d'un laboratoire de biologie clinique et le médecin chargé notamment du contrôle médical dans des écoles, des structures où résident des enfants et des jeunes, des entreprises ou des maisons de repos et de soins sont soumis à l'obligation de déclaration.

§ 3. Cette déclaration s'opère auprès du médecin-inspecteur d'hygiène désigné par le Gouvernement. Cette déclaration contient au moins les informations suivantes :

- 1° la nature de la maladie ou de la pathologie ;*
- 2° les nom et prénom du déclarant, ses numéros de téléphones fixe et portable, et de fax, ainsi que ses adresses postale et électronique ;*
- 3° les nom et prénom, la date de naissance, le domicile du malade ainsi que, dans la mesure du possible, la profession et, le cas échéant, l'établissement d'enseignement qu'il fréquente ou son lieu de travail.*

§ 4. Le Gouvernement détermine :

- 1° la liste des maladies transmissibles ;*
- 2° la procédure de déclaration.*

Article 10.3

§ 1^{er}. Si possible en collaboration avec le bourgmestre de la commune où la mesure doit être exécutée et après concertation avec les médecins traitants et, le cas échéant, avec le médecin responsable mentionné aux articles 3.22 à 3.23.1 du décret du 31 mars 2014 relatif au centre pour le développement sain des enfants et des jeunes, le médecin-inspecteur d'hygiène peut notamment prendre ou faire prendre par le bourgmestre les mesures prophylactiques suivantes :

- 1° interdire aux personnes contaminées qui pourraient transmettre l'infection et aux personnes présentant un risque plus élevé d'être infectées tout contact physique avec d'autres personnes ou leur imposer un isolement temporaire dans un service hospitalier ou, selon le cas, dans un autre endroit approprié, tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique ;*
- 2° faire subir un examen médical aux personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou une autre source de contamination, pourraient être contaminées et qui, par leurs contacts avec d'autres personnes, pourraient transmettre cette infection ;*
- 3° obliger les personnes contaminées qui pourraient transmettre l'infection à suivre un traitement médical approprié ;*
- 4° interdire aux personnes contaminées et aux personnes présentant un risque plus élevé d'être infectées qui, dans le cadre de leurs activités professionnelles pourraient transmettre une infection,*

l'exercice de leurs activités ou les obliger à se soumettre à un examen médical tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique ;

5° réquisitionner un service hospitalier en vue de l'isolement des personnes contaminées ou des personnes qui pourraient être infectées par une maladie fortement contagieuse. La réquisition est immédiatement signalée à la direction de l'institution concernée qui est obligée de coopérer pleinement à l'application de ces mesures prophylactiques ;

6° ordonner la désinfection des objets et lieux contaminés ;

7° ordonner le traitement, l'isolement, voire la mise à mort d'animaux qui représentent un danger pour l'homme, à l'exception du danger de contamination par consommation de ces animaux.

§ 2. Sans préjudice du § 1er, le médecin-inspecteur d'hygiène, si possible en collaboration avec le bourgmestre de la commune où la mesure doit être mise en œuvre, prend ou fait prendre par ledit bourgmestre les mesures prophylactiques suivantes :

1° imposer aux personnes revenant d'une zone à risque à l'étranger et regagnant leur résidence principale en région de langue allemande un isolement temporaire dans un service hospitalier ou, selon le cas, dans un autre endroit approprié ;

2° imposer un examen médical aux personnes mentionnées au 1°.

Pour l'application du premier alinéa :

1° il faut entendre par " zone à risque à l'étranger " les zones classées comme présentant un très haut niveau de risque épidémiologique par le Service fédéral des Affaires étrangères ;

2° les personnes concernées sont tenues de se manifester auprès de leur médecin traitant dès leur retour et de l'informer qu'elles reviennent d'une zone à risque ;

3° le médecin-inspecteur d'hygiène peut diriger vers des médecins traitants en conséquence. L'isolement prévu à l'alinéa 1er, 1°, vaut pour quinze jours à partir du retour, à moins que l'examen ou les examens pratiqué(s) en vertu de l'alinéa 1er, 2°, n'indique(nt) que la personne en question ne représente aucun danger pour la santé publique.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les personnes domiciliées en région de langue allemande peuvent, pour des motifs essentiels, être dispensées de l'isolement temporaire et de l'examen. Le Gouvernement fixe les modalités y relatives ainsi que la liste des motifs essentiels.

Article 10.4

§ 1^{er}. Le médecin-inspecteur d'hygiène ou, à sa demande, le bourgmestre compétent peuvent :

1° donner des conseils, sommations et ordres oraux ou écrits ;

2° bénéficier d'un accès libre, entre 5 heures et 21 heures, à tous les lieux et espaces où est soupçonnée ou constatée une source de contamination possible, uniquement en vue de la constater et de prendre des mesures prophylactiques conformément à l'article 10.3. Entre 21 heures et 5 heures, cet accès est limité à la prise de mesures d'urgence qui ne peuvent être retardées, pour prévenir la propagation de la maladie transmissible, constituant un danger particulier pour la santé publique ;

3° constater, par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions à la déclaration prescrite par l'article 10.2 et le non-respect des mesures prophylactiques prises en application de l'article 10.3. Une copie du procès-verbal est adressée par courrier recommandé au contrevenant dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la constatation de l'infraction ;

4° ordonner l'arrêt ou la fermeture totale ou partielle du lieu, de l'espace ou de l'établissement qui pourrait être la cause de la contamination, lorsqu'ils constatent que les mesures imposées en application de l'article 10.3 n'ont pas été respectées, que les sommations ou ordres n'ont pas été suivis ou lorsqu'il y a une menace ou un grave danger pour la santé publique ;

5° interroger toute personne quant à des faits dont la connaissance est utile à l'exercice de leur mission ;

6° mener toute investigation, tout contrôle ou toute enquête et recueillir toutes les informations qu'ils jugent utiles pour s'assurer que les dispositions du présent chapitre et de ses arrêtés d'exécution sont respectées ;

7° demander le soutien des représentants des forces de l'ordre pour exercer leur mission.

Les compétences mentionnées à l'alinéa 1er sont exercées exclusivement dans le cadre des missions du médecin-inspecteur d'hygiène et du bourgmestre compétent, notamment en ce qui concerne l'exécution des tâches de police administrative, pour autant que ceci soit nécessaire dans l'intérêt de la santé publique en vue de la mise en place de mesures prophylactiques.

En cas de nécessité, le médecin-inspecteur d'hygiène peut se faire remplacer par un médecin mandaté, par un professionnel des soins de santé agissant sous son autorité, ou encore par un fonctionnaire ou agent du Ministère de la Communauté germanophone agissant sous son autorité, chacun étant désigné à cette fin par le Gouvernement.

§ 2. Si nécessaire, le médecin-inspecteur d'hygiène prend contact avec d'autres autorités de santé nationales, étrangères ou internationales, compétentes en la matière, pour collecter et échanger des données et prévenir la propagation des infections.

Article 10.4.1

Sans préjudice des mesures que peut imposer le médecin-inspecteur d'hygiène conformément à l'article 10.3, et des compétences du médecin-inspecteur mentionnées à l'article 10.4, le Gouvernement peut prendre des initiatives et mesures générales en vue de lutter contre la propagation de maladies contagieuses.

Le médecin-inspecteur d'hygiène ou, à sa demande, le bourgmestre compétent sont chargés de contrôler le respect des initiatives et mesures prises en vertu du premier alinéa et disposent, à cette fin, des compétences mentionnées à l'article 10.4, § 1^{er}.

Article 10.6

Est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 25 à 200 euros, ou de l'une de ces peines seulement :

1° quiconque ne fait pas de déclaration prévue à l'article 10.2 ou empêche ou entrave une telle déclaration ;

2° quiconque ne donne pas suite aux mesures visées à l'article 10.3, y compris les mesures prises pour les personnes revenant d'une zone à risque à l'étranger et regagnant leur résidence principale en région de langue allemande, ni aux mesures et initiatives prises en vertu de l'article 10.4.1, ou qui empêche ou entrave leur exécution ;

3° quiconque empêche ou entrave l'exercice des compétences visées à l'article 10.4.

II.2.2. Les normes législatives en matière de pouvoirs spéciaux

39. En ce qui concerne le mécanisme des pouvoirs spéciaux, il convient également de distinguer les normes fédérales et les normes fédérées pertinentes.

II.2.2.1 Niveau fédéral

40. En ce qui concerne les normes fédérales, il est nécessaire d'évoquer ici deux types de lois qui ont des effets différents pour la question étudiée : d'une part, les lois qui consacrent la possibilité pour certaines entités fédérées de recourir au mécanisme des pouvoirs spéciaux (n° 41) et, d'autre part, les lois qui mettent en œuvre la technique des pouvoirs spéciaux au niveau fédéral (n° 42).

41. Nous avons vu que l'article 105 de la [Constitution](#) est considéré comme le fondement juridique de la technique des pouvoirs spéciaux pour l'Autorité fédérale (*supra*, n° 25), mais que la Loi fondamentale ne contient pas de dispositions équivalentes pour les entités fédérées. Ceci n'a rien de surprenant en droit constitutionnel belge : la plupart des règles qui organisent le fonctionnement des institutions des entités fédérées se trouvent dans des lois spéciales, qui sont des normes législatives fédérales adoptées selon des règles de majorité spéciales¹³². Dans le cas particulier de la Communauté germanophone, la base légale se trouve dans une loi ordinaire, c'est-à-dire une norme législative fédérale adoptée à la majorité absolue. Nous proposons ici un inventaire des dispositions légales pertinentes.

Pour ce qui concerne la Communauté flamande, la Région wallonne et la Communauté française, le mécanisme des pouvoirs spéciaux est consacré par l'article 78 de la [LSRI](#).

CADRE 20

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (article 78)

Le Gouvernement n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci.

L'article 78 précité est rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'intermédiaire de l'article 38 de la [loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises](#)¹³³ (« LSBXL »).

CADRE 21

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (article 38)

Les articles 78, 79, §§ 1^{er} et 3, et 80 à 83 de la loi spéciale sont applicables, moyennant les adaptations nécessaires, à la Région de Bruxelles-Capitale. [...]

Enfin, l'article 51 de la [LGERM](#) rend le même principe applicable à la Communauté germanophone. Le texte renvoie également à l'article 78 de la [LSRI](#).

CADRE 22

Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (article 51)

Les articles 62, 68 à 73, 78, 79, §§ 1 et 3, 81 et 82, de la loi spéciale sont applicables à la Communauté germanophone.

À l'issue de cette énumération, on doit bien constater qu'il n'existe pas de base légale explicite qui permettrait l'application du mécanisme des pouvoirs spéciaux au sein des entités fédérées que sont la COCOM et la COCOF¹³⁴. Malgré cela, la section de législation du Conseil d'État a récemment admis – en quelque sorte, par assimilation – la faculté pour ces entités de recourir également aux pouvoirs spéciaux¹³⁵.

42. D'autres normes législatives fédérales doivent être prises en considération. Il s'agit de celles qui, se fondant sur l'article 105 de la [Constitution](#), attribuent concrètement des pouvoirs spéciaux au Roi dans telle ou telle situation.

¹³² Voy. l'[article 4, alinéa 3, de la Constitution](#).

¹³³ *M.B.*, 14 janvier 1989.

¹³⁴ Voy. not. RIGAUX, L. et UYTENDAELE, M. : « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », in PARSÀ, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de), *Le Covid face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 43-78, ici p. 55.

¹³⁵ C.E., section de législation, [avis n° 68.232/AG/3, 10 novembre 2020](#), p. 7.

La pratique est presque centenaire. On peut considérer que la première loi qui attribue des pouvoirs spéciaux – sans le dire explicitement – a été promulguée le 16 juillet 1926¹³⁶, dans le contexte d'une crise financière, sous le titre suivant : loi relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière¹³⁷. Un extrait du texte est repris dans le cadre suivant.

CADRE 23

Loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière (article 1^{er})

En vue de poursuivre le relèvement financier du pays et la préparation de la stabilisation monétaire, le Roi peut, pendant un délai de six mois, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres :

Modifier ou compléter toutes dispositions en vigueur concernant la circulation fiduciaire

[...]

À l'expiration du délai de six mois, il sera fait rapport aux Chambres sur les mesures prises par le Gouvernement, en vertu de la présente loi.

Dans la pratique ultérieure, les formulations employées par le législateur fédéral lorsqu'il octroie des pouvoirs spéciaux sont devenues plus explicites sur la faculté donnée au Roi de modifier des normes de rang législatif. Les titres donnés aux lois concernées sont aussi généralement plus clairs quant à l'intention du législateur. Le cadre suivant propose une illustration.

CADRE 24

Loi du 27 mars 1986 accordant certains pouvoirs spéciaux au Roi¹³⁸ (article 1^{er})

Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

[...]

4° de compléter, d'adapter ou de modifier la législation sur les hôpitaux, les laboratoires de biologie clinique et les services médico-techniques, particulièrement en ce qui concerne l'organisation, le fonctionnement, la gestion, le financement et la programmation de ces institutions ou services, tant pour les institutions publiques que privées, y compris les hôpitaux universitaires ;

43. Les lois de pouvoirs spéciaux adoptées en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire seront présentées *infra* (titre VI.2.2).

II.2.2.2 Niveau des entités fédérées

44. Les normes législatives des entités fédérées à prendre en considération sont les décrets et les ordonnances par lesquels les législateurs de ces entités octroient, dans des situations

¹³⁶ En ce sens, voy. not. VELAERS, J. : *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, Die Keure, 2019, vol. 2, p. 567. Voy. déjà BUTTGEBACH, A. : « La pratique des pouvoirs spéciaux et le droit constitutionnel de la Belgique », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1939, pp. 80-154, ici p. 94 et GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. et DIDERICH, M. : « Les états d'exception et la Constitution belge », *Ann. Dr.*, 1953, pp. 49-124, ici pp. 53-54. Ces deux derniers auteurs considèrent toutefois que la [loi du 4 août 1914 concernant les mesures urgentes nécessitées par les éventualités de guerre](#) (*M.B.*, 5 août 1914) constitue en réalité une loi de pouvoirs spéciaux analogue à celle de 1926 (voy. p. 57 de la contribution précitée).

¹³⁷ *M.B.*, 17 juillet 1926.

¹³⁸ *M.B.*, 28 mars 1986.

concrètes, des pouvoirs spéciaux aux exécutifs des mêmes entités. Alors que les pouvoirs spéciaux ont régulièrement été mis en œuvre au niveau national, puis fédéral, au cours des XX^e et XXI^e siècles, la pratique s'est peu développée au sein des entités fédérées avant la crise sanitaire de 2020. On peut néanmoins identifier quelques occurrences, dont l'une est prise en exemple dans le cadre suivant.

CADRE 25

Décret wallon du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹³⁹ (article 55, § 1^{er}, alinéa 1^{er})

Le Gouvernement est habilité à abroger, compléter, modifier ou remplacer la législation existante afin d'organiser la manière dont sont exercés et dont sont éventuellement rétribués les mandats visés à l'article 54.

Les normes législatives des entités fédérées par lesquelles celles-ci ont confié des pouvoirs spéciaux à leurs gouvernements respectifs pendant la crise sanitaire de 2020 seront présentées *infra* (titre VI.2.2).

II.3. Les normes de rang inférieur à la loi

II.3.1. Les arrêtés de police

45. Comme nous le verrons ci-dessous¹⁴⁰, les mesures susceptibles d'être adoptées sur la base des différentes lois de police – les arrêtés de police – sont nombreuses et variables et s'inscrivent dans des situations diverses et variées. Compte tenu de ce que les bases des pouvoirs de police remontent à une époque antérieure à la création de l'ordre juridique belge, les exemples sont extrêmement nombreux.

Au niveau communal, on peut, par exemple, citer l'[ordonnance de police administrative générale, adoptée par le conseil communal de la commune de Jalhay le 25 avril 2016](#).

Au niveau provincial, on peut citer l'[arrêté de police du gouverneur de la Province de Liège du 11 mars 2020](#), adopté dans le contexte de début de crise sanitaire.

II.3.2. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux

46. Lorsque le Roi, au niveau fédéral, ou un gouvernement, au sein d'une entité fédérée, se voit octroyer des pouvoirs spéciaux, ceux-ci sont alors exercés par le biais des normes que ces organes adoptent habituellement : des arrêtés royaux dans le premier cas ou des arrêtés de gouvernement (régionaux ou communautaires) dans le second.

Dans la terminologie juridique employée en Belgique, ces arrêtés sont désignés comme des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux (« ARPS ») ou des arrêtés d'un gouvernement (régional ou communautaire) de pouvoirs spéciaux. Cette dénomination ne se reflète cependant pas nécessairement dans les titres donnés aux arrêtés pertinents.

Par ailleurs, la tradition veut que ces arrêtés particuliers soient numérotés. Il s'agit là du meilleur moyen pour les identifier facilement dans la pratique. On peut citer à cet égard quelques exemples déjà anciens de la pratique au niveau fédéral :

¹³⁹ *M.B.*, 2 janvier 2006.

¹⁴⁰ Voy. *infra*, titres IV.1 et V.1.

- [arrêté royal n° 427 du 5 août 1986 relatif au financement des institutions financières d'intérêt public](#)¹⁴¹ ;
- [arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics](#)¹⁴² ;
- [arrêté royal n° 469 du 9 octobre 1986 portant suppression des Conseils professionnels et restructuration du Conseil central de l'économie](#)¹⁴³ ;
- [arrêté royal n° 513 du 27 mars 1987 portant suppression de la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie et réorganisation de l'Office national des pensions pour travailleurs salariés](#)¹⁴⁴.

II.4. Jurisprudence et législation

47. Les dispositions constitutionnelles et législatives qui servent de bases juridiques au mécanisme des pouvoirs spéciaux sont formulées de façon relativement vague. Du libellé des textes pertinents, il ressort simplement que le Roi (au niveau fédéral) ou les gouvernements (des entités fédérées) peuvent exercer des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu d'une norme législative. La Cour constitutionnelle et le Conseil d'État sont venus préciser le cadre dans lequel il est juridiquement possible de recourir aux pouvoirs spéciaux. Nous relevons ici les principaux arrêts et avis pertinents en indiquant la nature des enseignements qu'ils apportent. D'autres seront évoqués dans la suite du rapport pour compléter l'information sur des points particuliers. La Cour de cassation s'est aussi prononcée sur la validité du mécanisme des pouvoirs spéciaux.

II.4.1. Cour constitutionnelle

48. En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (avant 2007, Cour d'arbitrage), on pointera les arrêts suivants :

[Arrêt n° 58/88 du 8 juin 1988](#) : une fois qu'un arrêté de pouvoirs spéciaux a été confirmé, le contrôle de la Cour constitutionnelle porte à la fois sur l'article concerné de la loi de confirmation et sur les dispositions des arrêtés de pouvoirs spéciaux confirmés.

[Arrêt n° 2/91 du 7 février 1991](#) : une loi habilitant le pouvoir exécutif à modifier, dans des circonstances déterminées, des dispositions de nature législative ne confère pas la qualité d'actes législatifs au sens formel aux actes de l'exécutif pris dans le cadre d'une telle habilitation.

[Arrêt n° 18/98 du 18 février 1998](#) : le législateur peut, à titre exceptionnel, habiliter le Roi à intervenir dans un « domaine réservé à la loi » par la Constitution à l'aide d'ARPS. Cette position a été confirmée dans l'[arrêt n° 195/2004 du 1er décembre 2004](#). La jurisprudence de la Cour a ainsi balisé l'intervention d'un ARPS au sein du domaine réservé à la loi notamment en exigeant un « objectif d'intérêt général »¹⁴⁵. L'arrêt n° 18/98 précise en outre que si la ratification de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n'a pas lieu dans le délai fixé par la norme d'habilitation, les mesures prises par le Gouvernement cessent de produire leurs effets.

¹⁴¹ *M.B.*, 21 août 1986.

¹⁴² *M.B.*, 30 août 1986.

¹⁴³ *M.B.*, 25 octobre 1986.

¹⁴⁴ *M.B.*, 10 avril 1987.

¹⁴⁵ C.A., 1^{er} décembre 2004, [arrêt n° 195/2004](#), B.16.3.

[Arrêt n° 52/99 du 26 mai 1999](#) : en raison de son caractère exceptionnel, l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi doit être interprétée strictement.

[Arrêt n° 124/2002 du 10 juillet 2002](#) : l'encadrement temporel est une condition généralement reconnue pour assurer la constitutionnalité des législations attribuant des pouvoirs spéciaux.

[Arrêt n° 178/2002 du 5 décembre 2002](#) et [arrêt n° 83/2020 du 4 juin 2020](#) : l'arrêté de pouvoirs spéciaux qui n'a pas été confirmé par le législateur compétent demeure un acte du pouvoir exécutif qui est soumis à la censure prévue par l'article 159 de la [Constitution](#), et qui est susceptible d'un recours en annulation auprès de la section d'administration du Conseil d'État ; la Cour constitutionnelle n'est dès lors pas compétente pour le contrôler.

[Arrêt n° 88/2004 du 19 mai 2004](#) : les circonstances exceptionnelles qui justifient la délégation doivent exister au moment où celle-ci est accordée.

II.4.2. Conseil d'État

49. En ce qui concerne le Conseil d'État, nous nous permettons de mettre en évidence les avis suivants de sa section de législation¹⁴⁶ :

[Avis n° 14.457/VR, 23 décembre 1981](#) et [avis n° 25.169/1/8, 31 mai et 4 juin 1996](#) : l'encadrement temporel est une condition généralement reconnue pour assurer la constitutionnalité des législations qui attribuent des pouvoirs spéciaux.

[Avis du 18 mai 1983](#) : la question de savoir si des « circonstances de crise » justifient le recours à l'attribution au Roi de pouvoirs spéciaux – et dans l'affirmative, celle de savoir pour quelle durée – dépendent essentiellement d'une appréciation de données de fait. Il s'agit, en effet, de déterminer la nature des dispositions à prendre et de juger si ces dispositions peuvent ou non être adoptées de manière adéquate selon le mode d'exercice des pouvoirs prévu par la Constitution. C'est ainsi au Parlement qu'il appartient de se prononcer sur ces questions. Le pouvoir d'appréciation des Chambres législatives n'est toutefois pas illimité. Dans l'hypothèse où les Chambres envisageraient d'émettre une appréciation qui, manifestement, dénaturerait les circonstances de fait ou serait sans proportion avec celles-ci, le Conseil d'État, s'il était consulté, pourrait et devrait soulever une objection d'inconstitutionnalité.

[Avis du 31 décembre 1985 et du 3 janvier 1986](#) : une loi de pouvoirs spéciaux ne peut porter aucune atteinte à la répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions.

[Avis n° 25.169/1/8, 31 mai et 4 juin 1996](#) : le recours aux pouvoirs spéciaux requiert des circonstances exceptionnelles.

[Avis n° 47.062/1/V du 18 août 2009](#) : selon la lecture de cet avis proposée par Yves Lejeune, « pour que la loi de pouvoirs spéciaux soit compatible avec l'ensemble des règles constitutionnelles qui régissent les rapports entre pouvoirs législatif et exécutif, il faut qu'elle réponde aux conditions suivantes :

- des circonstances exceptionnelles doivent justifier l'habilitation ;
- la durée de l'habilitation doit être alignée sur la durée de ces circonstances ;
- les matières attribuées doivent être déterminées avec précision ;
- les finalités et les objectifs à poursuivre doivent être clairement énoncés ;

¹⁴⁶ Sur la structure du Conseil d'État, voy. *infra*, titre III.6.2.

- la portée précise des mesures que le Roi est habilité à prendre doit être indiquée »¹⁴⁷.

II.4.3. Cour de cassation

50. On doit signaler que l'arrêt *Waleffe* rendu par la Cour de cassation, le 20 avril 1950¹⁴⁸, a posé le principe de la présomption de constitutionnalité des lois d'habilitation conférant des pouvoirs spéciaux au Roi. En d'autres termes, en présence d'un doute sur la localisation d'une inconstitutionnalité, il convient de l'imputer à l'arrêté, et non à la norme d'habilitation qui est, quant à elle, présumée conforme à la [Constitution](#)¹⁴⁹. Le juge doit en revanche interroger la Cour constitutionnelle si l'inconstitutionnalité lui semble effectivement résider dans la loi d'habilitation.

51. Enfin, pour rappel, la Cour de cassation a explicitement fondé, dans son arrêt *Le Compte* du 3 mai 1974¹⁵⁰, la pratique des pouvoirs spéciaux sur l'article 105 de la [Constitution](#). Cette jurisprudence tranche de la sorte en faveur de la « théorie de l'attribution de compétences réglementaires spéciales », également appelée « théorie de l'attribution de matière »¹⁵¹.

¹⁴⁷ LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 658.

¹⁴⁸ *Pas.*, 1950, I, p. 560.

¹⁴⁹ BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 344.

¹⁵⁰ *Pas.*, 1974, I, p. 910.

¹⁵¹ VANWELKENHUYZEN, A. : « L'attribution des pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », *J.T.*, 1974, p. 578.

III. Acteurs et leur rôle

52. Dans un premier temps, nous présenterons de façon synthétique la structure fédérale de l'État belge, dès lors qu'il est impossible de comprendre la manière dont des situations d'exception sont gérées en Belgique sans connaître le contexte dans lequel cette gestion s'inscrit (titre III.1). Nous examinerons dans un second temps les acteurs susceptibles d'intervenir dans une situation d'exception au niveau fédéral (titre III.2), au niveau des entités fédérées (titre III.3) et au croisement de ces deux niveaux (titre III.4), avant d'en venir aux pouvoirs locaux (titre III.5). Enfin, nous aborderons brièvement quelques caractéristiques du contrôle juridictionnel belge (titre III.6).

III.1. La structure fédérale de l'État belge

53. Initialement créée en tant qu'État unitaire, la Belgique est aujourd'hui devenue un État fédéral à tendance centrifuge¹⁵². Contrairement à ce qui est le cas dans de nombreux autres États fédéraux, la structure fédérale belge présente la spécificité de comprendre, outre une autorité nationale – l'Autorité fédérale – non un seul, mais plusieurs types d'entités fédérées, qui exercent par la voie législative et réglementaire des compétences matérielles propres sur un territoire donné.

La Belgique comprend ainsi trois Communautés (les Communautés flamande, française et germanophone) et trois Régions (les Régions flamande¹⁵³, wallonne et de Bruxelles-Capitale)¹⁵⁴. À ces entités s'ajoutent, en outre, la COCOM et la COCOF, qui exercent également des prérogatives législatives et réglementaires dans des hypothèses bien déterminées.

Chacune des composantes de la structure fédérale belge est dotée d'un Parlement et d'un gouvernement¹⁵⁵. Les normes législatives et exécutives adoptées respectivement au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées sont – en principe¹⁵⁶ – équipollentes. Il n'y a donc pas en principe de supériorité du droit fédéral sur le droit des entités fédérées et les entités

¹⁵² Pour un aperçu historique de cette question, voy. not. DE PELSMACKER, T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J., HAECK, Y. et VANDE LANOTTE, J. : *Belgisch publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, pp. 43-50; UYTENDAELE, M. : *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, pp. 746-774 ; BOUHON, F. et MINY, X. : *Éléments de droit public. Considérations générales et particularités belges*, Liège, Presses universitaires de Liège, septembre 2020, pp. 120-125 ; XHADREZ, C., COUNET, M., RANDOUR, F. et NIESSEN, C. (sous la dir. de) : *50 ans de fédéralisation de l'État belge – Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge*, Louvain-la-Neuve, Academia – L'Harmattan, 2020, 269 pages. On relèvera en particulier, dans ce dernier ouvrage, la contribution de BERNARD, N., LYS, M. et ROMAINVILLE, C. : « Cinquante années de fédéralisation en Belgique : évolutions politiques et institutionnelles » (pp. 21-40).

¹⁵³ Nous verrons ci-dessous que la Région flamande existe uniquement du point de vue juridique, dès lors que toutes ses compétences sont exercées par la Communauté flamande (*infra*, n° 57).

¹⁵⁴ [Articles 1^{er}, 2 et 3 de la Constitution](#).

¹⁵⁵ Voy. *infra*, titres III.2 et III.3.

¹⁵⁶ Il existe une nuance concernant les ordonnances adoptées par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Voy. à ce sujet *infra*, titre III.3.

fédérées peuvent – mais ne doivent pas¹⁵⁷ – adapter des normes existantes pour lesquelles elles deviennent ou sont devenues compétentes dans le cadre de la fédéralisation du pays¹⁵⁸.

54. Les compétences matérielles sont réparties entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées par des règles répartitrices de compétence, contenues dans la [Constitution](#) et les lois institutionnelles qui régissent les entités fédérées belges, c'est-à-dire la [LSRI](#), la [LSBXL](#) et la [LGERM](#)¹⁵⁹. Toutes les compétences qui ne sont pas explicitement attribuées à une autorité en vertu de ces règles répartitrices de compétence relèvent de l'Autorité fédérale, en vertu de sa compétence résiduaire¹⁶⁰.

La répartition des compétences est fondée sur le principe de l'exclusivité des compétences¹⁶¹, en ce sens que, pour chaque compétence, il n'existe en principe, sur un territoire donné¹⁶², qu'une seule entité habilitée à la mettre en œuvre. Il existe cependant un certain nombre de dispositifs relevant du fédéralisme collaboratif, visant à garantir l'exercice le plus cohérent possible des compétences respectives. Parmi ceux-ci se trouve notamment l'existence d'un comité de concertation, sur lequel nous reviendrons ci-après¹⁶³. A cela s'ajoute que la théorie des pouvoirs implicites permet à une entité, lorsque certaines conditions sont réunies, de prendre des mesures empiétant – marginalement – sur la compétence matérielle d'une autre¹⁶⁴.

L'énumération et l'explication de l'ensemble des chefs de compétence dépasseraient le cadre de la présente étude et nous nous limitons dès lors à quelques illustrations¹⁶⁵. Les Régions sont notamment compétentes pour des matières telles que l'aménagement du territoire,

¹⁵⁷ Voy. les articles 83, §§ 2 et 3, et 94, § 1^{er}, de la [LSRI](#). Tant qu'une entité fédérée ne modifie pas une réglementation existante, la réglementation antérieure reste applicable. Elle peut remplacer l'ancienne réglementation par un tout nouveau corps de règles, mais elle peut aussi décider de modifier une norme anciennement fédérale existante pour laquelle elle est devenue compétente plutôt que d'adopter un tout nouveau corps de règles pour la matière déterminée. Cette possibilité explique que, dans certains cas, des normes fédérales – comme des lois ou des arrêtés royaux – adoptés bien avant l'existence des entités fédérées belges soient toujours en vigueur dans ces entités fédérées, alors même qu'elles sont entretemps devenues compétentes pour les matières concernées.

¹⁵⁸ BOUHON, F. et MINY, X. : *Éléments de droit public. Considérations générales et particularités belges*, Liège, Presses universitaires de Liège, septembre 2020, p. 130.

¹⁵⁹ Il est à noter qu'en ce qui concerne la répartition des compétences, la [LSBXL](#) et la [LGERM](#) renvoient généralement à la [LSRI](#). Dans la suite de l'exposé, nous citerons donc en principe uniquement la disposition pertinente de la [LSRI](#), sauf lorsqu'une spécificité justifie le renvoi à une disposition de la [LSBXL](#) ou la [LGERM](#).

¹⁶⁰ Voy. l'article 35 de la [Constitution](#); BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 393-394.

¹⁶¹ Voy. not. DE PELSMACKER, J.T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J., HAECK, Y. et VANDE LANOTTE, J. : *Belgisch publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, pp. 1126-1127; BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 383-384.

¹⁶² MINY, X. : « Le contrôle du respect du principe de territorialité par la Cour constitutionnelle – Commentaire des arrêts n° 58/2017 et 25/2018 de la Cour constitutionnelle, rendus respectivement les 18 mai 2017 et 1^{er} mars 2018 », *RFRL*, 2018/3, pp. 185-199.

¹⁶³ Voy. *infra*, titre III.4.1.

¹⁶⁴ Voy. not. LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 747-756.

¹⁶⁵ Pour un aperçu exhaustif de la répartition des compétences entre les différentes composantes de la structure fédérale belge, voy. spécialement ELST, M. et VAN NIEUWENHOVE, J. (sous la dir. de) : *De zelfinrichtingsbevoegdheden van de deelstaten*, Bruges, die Keure, 2016, 207 pages; SEUTIN, B. et VAN HAEGENDOREN, G. (sous la dir. de) : *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, die Keure, 2016, 496 pages; SEUTIN, B. et VAN HAEGENDOREN, G. (sous la dir. de) : *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, die Keure, 2017, 553 pages et SEUTIN, B. et VAN HAEGENDOREN, G. (sous la dir. de) : *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, 488 pages.

l'environnement, mais aussi pour des pans importants de la politique économique et de l'emploi¹⁶⁶.

Les Communautés sont notamment compétentes pour les matières personnalisables¹⁶⁷, dont, entre autres, des aspects importants en matière de politique de la santé¹⁶⁸, y compris « l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, ainsi que toute initiative en matière de médecine préventive »¹⁶⁹. Elles disposent également d'importantes compétences en matière d'enseignement¹⁷⁰.

L'Autorité fédérale dispose notamment d'importantes compétences en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public, y compris la police administrative générale¹⁷¹. Les forces armées et les forces de police relèvent également de sa compétence¹⁷². Il en va de même en ce qui concerne la protection civile¹⁷³ et la sécurité civile¹⁷⁴. On notera dans ce même contexte également la compétence de l'Autorité fédérale en matière de planification d'urgence¹⁷⁵. L'Autorité fédérale dispose, enfin, d'un certain nombre de compétences en matière de santé, notamment en ce qui concerne les vaccinations obligatoires¹⁷⁶. On a également pu considérer qu'en vertu de sa compétence résiduelle, l'Autorité fédérale dispose d'une compétence de coordination d'une situation de crise de type pandémique¹⁷⁷. Compte tenu de ces nombreuses compétences, l'Autorité fédérale est évidemment appelée à jouer un rôle de premier plan dans un contexte exceptionnel ou de crise¹⁷⁸.

En revanche, comme nous l'avons précisé dans le titre I, il n'existe pas de disposition constitutionnelle ou légale expresse qui autoriserait à déroger à la répartition ordinaire des compétences matérielles en raison d'une situation d'exception ou d'une situation de crise. En d'autres mots, ce n'est pas parce qu'une situation d'urgence est rencontrée qu'une autorité est habilitée à prendre des normes dans un domaine qui relève normalement de la compétence exclusive d'une autre entité. La section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs

¹⁶⁶ Article 6 de la [LSRI](#).

¹⁶⁷ Articles 128 et 130 de la [Constitution](#).

¹⁶⁸ Article 5, § 1^{er}, I, de la [LSRI](#).

¹⁶⁹ Article 5, § 1^{er}, I, 8^o, alinéa 1^{er}, de la [LSRI](#).

¹⁷⁰ Articles 127, § 1^{er}, 2^o, et 130 de la [Constitution](#).

¹⁷¹ Article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, 4^e tiret, de la [LSRI](#). Voy. aussi en ce sens C.A., 21 janvier 2004, [arrêt n° 12/2004](#), B.2.3 ; C.C., 27 mai 2010, [arrêt n° 59/2010](#), B.6.3 ; C.C., 29 juillet 2010, [arrêt n° 89/2010](#), B.5.2 ; C.C., 28 mars 2013, [arrêt n° 48/2013](#), B.4.3 ; C.C., 23 avril 2015, [arrêt n° 44/2015](#), B.11.

¹⁷² BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 394-395.

¹⁷³ Voy. not. C.A., 8 décembre 2004, [arrêt n° 197/2004](#), B.4.

¹⁷⁴ VAN NIEUWENHOVE, J. et POPELIER, P. : « De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de Covid-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, p. 307.

¹⁷⁵ FALLON, C., THIRY, A. et BRUNET, S. : « Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2453-2454, 2020, p. 13.

¹⁷⁶ Article 5, § 1^{er}, I, 8^o, alinéa 2, 2^o, de la [LSRI](#).

¹⁷⁷ Voy. *Doc. parl.*, Sénat, session ordinaire 2012-2013, n° 5-2232/5, pp. 247-249. Voy. dans le même sens MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSIA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 112.

¹⁷⁸ Pour différentes pistes quant à l'étendue de cette compétence, spécifiquement concernant la crise sanitaire de Covid-19, voy. VAN NIEUWENHOVE, J. et POPELIER, P. : « De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de Covid-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, pp. 307-309.

eu l'occasion de rappeler explicitement ce fait en ce qui concerne l'existence d'une crise sanitaire grave¹⁷⁹. Ainsi, selon la section de législation du Conseil d'État,

« Ce n'est pas parce que des mesures portent sur la lutte contre une crise touchant à la santé publique que l'autorité fédérale peut être réputée compétente. Au contraire, chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles, ce qui n'exclut pas toutefois qu'un accord de coopération puisse être conclu à ce propos »¹⁸⁰.

55. Du point de vue territorial, l'Autorité fédérale exerce ses compétences sur l'ensemble du territoire belge.

La compétence territoriale des Régions wallonne et flamande est établie par référence au territoire des provinces belges, dont il sera question ci-après. La Région wallonne est ainsi compétente pour agir sur le territoire des provinces du Brabant wallon, du Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur. La Région flamande comprend les provinces d'Anvers, du Brabant flamand, de la Flandre occidentale, de la Flandre orientale et du Limbourg »¹⁸¹. La Région de Bruxelles-capitale exerce, quant à elle, ses missions sur le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale¹⁸².

La compétence territoriale des Communautés mobilise un concept supplémentaire, celui de « régions linguistiques », né dans le contexte de la fédéralisation belge¹⁸³. Les régions linguistiques ne doivent pas être confondues avec les Régions, dès lors qu'elles ne constituent pas des entités fédérées, mais des sphères territoriales dont la fonction est notamment de déterminer les limites possibles de l'action des Communautés.

Les Communautés française et flamande sont respectivement compétentes dans la région de langue française et la région de langue néerlandaise. En outre, elles sont concurremment compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les compétences de ces deux Communautés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale se répartissent en fonction de critères de rattachement territoriaux qui varient en fonction de la compétence matérielle concernée et dont l'exposé dépasserait le cadre du présent rapport¹⁸⁴. En ce qui concerne les matières *personnalisables*, qui sont particulièrement en cause dans le cadre de la crise sanitaire dont il est question ici, la [Constitution](#) prévoit que les décrets de la Communauté française et flamande

¹⁷⁹ Pour un aperçu global des questions relatives à la répartition des compétences dans le cadre de la crise sanitaire de Covid-19, voy. MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSÀ, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, pp. 103-135 ainsi que VAN NIEUWENHOVE, J. et POPELIER, P. : « De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de Covid-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, pp. 303-313.

¹⁸⁰ C.E., section de législation, [avis n° 53.018/VR, 13 mai 2013](#). Voy. dans le même sens : C.E., section de législation, [avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009](#).

¹⁸¹ Article 5 de la [Constitution](#). Pour la Région flamande, qui n'existe que sur le papier, cela signifie que la Communauté flamande est habilitée à exercer des compétences régionales sur le territoire des cinq Provinces citées.

¹⁸² Article 2, § 1^{er}, de la [LSBXL](#).

¹⁸³ Voy. LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 408-411 ; BOUHON, F. et MINY, X. : *Éléments de droit public. Considérations générales et particularités belges*, Liège, Presses universitaires de Liège, septembre 2020, pp. 126-127.

¹⁸⁴ Voy. not. DE PELSMACKER, T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J., HAECK, Y. et VANDE LANOTTE, J. : *Belgisch publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, pp. 1157-1160; UYTENDAELE, M. : *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthémis, 2020, pp. 961-965.

« ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté »¹⁸⁵.

Le critère de rattachement à la Communauté française ou la Communauté flamande est donc l'organisation de l'institution concernée par l'exercice d'une compétence – comme, par exemple, un hôpital ou une autre institution de soins – qui doit permettre de considérer que cette institution appartient exclusivement à l'une de ces deux Communautés. Lorsqu'il est impossible de rattacher une institution exclusivement à l'une ou l'autre Communauté en raison de son organisation, on parle de matières « bipersonnalisables »¹⁸⁶. Les matières bipersonnalisables relèvent des compétences de la COCOM¹⁸⁷, qui agit à travers son exécutif, le collège réuni et son assemblée, l'assemblée réunie¹⁸⁸.

La Communauté germanophone est quant à elle compétente sur le territoire de la région de langue allemande, qui comprend les neuf communes germanophones belges, situées à l'est du pays¹⁸⁹.



¹⁸⁵ Article 128, § 2, de la [Constitution](#).

¹⁸⁶ Voy. au sujet de ces compétences not. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 419-420 ; UYTENDAELE, M. : *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 869.

¹⁸⁷ Articles 128, § 2, et 135 de la [Constitution](#), ainsi que l'article 63, alinéa 1^{er}, de la [LSBXL](#).

¹⁸⁸ C'est notamment compte tenu de ses prérogatives législatives et réglementaires dans cette matière que la COCOM doit être considérée comme une entité fédérée à part entière (BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 419-420 et 430-431).

¹⁸⁹ Article 130, § 2, de la [Constitution](#).

56. Une autre particularité importante du fédéralisme belge est la possibilité de transférer l'exercice d'une compétence d'une entité fédérée à une autre. Cette possibilité implique que certaines Régions exercent des compétences communautaires et que certaines Communautés exercent des compétences régionales¹⁹⁰.

57. Le transfert de l'exercice de compétences de la plus grande ampleur est celui entre la Région flamande et la Communauté flamande¹⁹¹. Cette dernière exerce, sur le territoire des cinq Provinces flamandes, l'ensemble des compétences de la Région flamande¹⁹². Il en résulte que la Région flamande n'a d'existence que dans les textes juridiques.

La Communauté française dispose également de la possibilité de transférer l'exercice de certaines compétences à la Région wallonne pour la région de langue française et à la COCOF pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, moyennant l'accord de ces deux dernières entités¹⁹³. Cette possibilité a notamment été appliquée pour transférer d'importants pans de l'exercice des compétences en matière de politique de la santé à la Région wallonne et la COCOF¹⁹⁴.

Enfin, il découle de l'article 139 de la [Constitution](#) que la Région wallonne dispose de la possibilité de transférer l'exercice de certaines de ses compétences à la Communauté germanophone pour la région de langue allemande, moyennant l'accord de cette dernière Communauté.

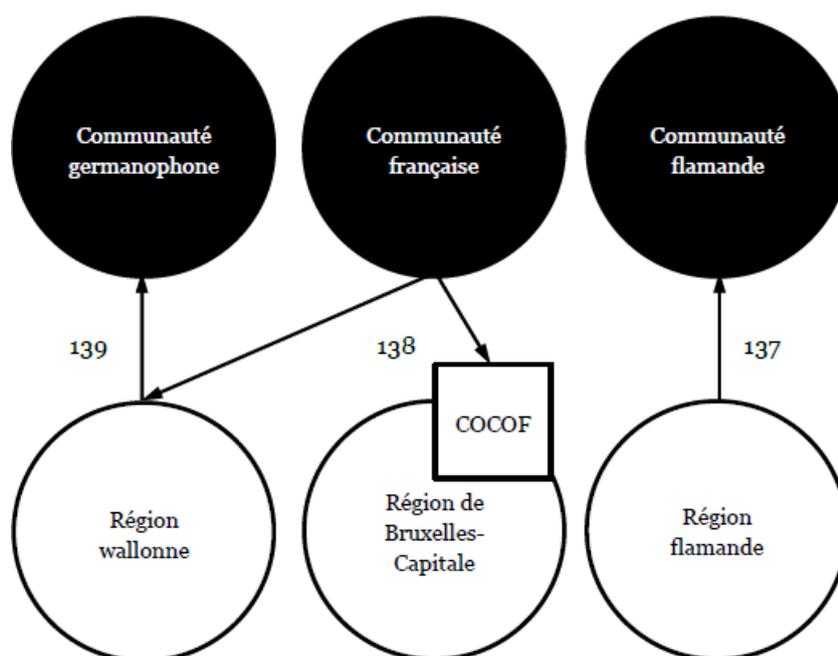
¹⁹⁰ Voy. not. LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 757-763.

¹⁹¹ Article 137 de la [Constitution](#).

¹⁹² Article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, de la [LSRI](#).

¹⁹³ C'est en raison de cette possibilité que la COCOF doit être considérée comme une entité fédérée dans la structure fédérale belge, en tout cas lorsqu'elle agit en application de l'article 138 de la [Constitution](#).

¹⁹⁴ Voy. l'article 3, 6^o, du [décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française](#) (*M.B.*, 25 juin 2014). Voy. aussi les dispositions correspondantes, adoptées par la COCOF ([décret de la COCOF du 4 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française](#), *M.B.*, 25 juin 2014) et au niveau de la Région wallonne ([décret wallon du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française](#), *M.B.*, 12 mai 2014).



BOUHON, F. et MINY, M. : *Éléments de droit public. Considérations générales et particularités belges*, Liège, Presses universitaires de Liège, septembre 2020, p. 144.

58. Il convient de ne pas confondre la structure fédérale de la Belgique et sa structure administrative, qui se caractérise notamment par une importante décentralisation territoriale, avec l'existence de deux types de pouvoirs locaux, les provinces et les communes. Nous y reviendrons de façon plus détaillée ci-dessous (III.5).

III.2. Les acteurs au niveau fédéral

III.2.1. Le Roi, chef de l'État

59. La Belgique est une monarchie constitutionnelle, dans laquelle un Roi exerce les fonctions de chef de l'État. Depuis son accession au trône le 21 juillet 2013, ces fonctions incombent au Roi Philippe.

Conformément aux principes qui régissent traditionnellement les monarchies constitutionnelles, les compétences du Roi sont circonscrites par la [Constitution](#) et les lois particulières adoptées en vertu de celles-ci¹⁹⁵. C'est ainsi que, formellement, de nombreuses compétences sont attribuées au Roi par la Constitution, qui comprennent aussi, comme nous le verrons aux numéros suivants, des compétences susceptibles d'être activées dans des situations d'exception.

Conformément à l'article 36 de la [Constitution](#), le Roi est l'une des trois branches du pouvoir législatif fédéral et intervient dans le processus législatif par le biais de son droit d'initiative et de sanction des lois fédérales¹⁹⁶. Il peut notamment s'agir de lois en matière de police administrative ou encore de lois destinées à régir une situation d'urgence, dont des lois de pouvoirs spéciaux.

¹⁹⁵ Voy. l'article 105 de la [Constitution](#).

¹⁹⁶ Voy. l'article 109 de la [Constitution](#).

60. La [Constitution](#) prévoit également que le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi¹⁹⁷.

Parmi les prérogatives incluses dans le pouvoir exécutif figure le pouvoir réglementaire, qui comprend le pouvoir général d'exécution des lois et, d'autre part, le pouvoir réglementaire d'attribution¹⁹⁸.

Le pouvoir général d'exécution des lois résulte de l'article 108 de la [Constitution](#).

CADRE 26

Constitution (article 108)

Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

À suivre l'arrêt *Mertz* rendu par la Cour de cassation en chambres réunies le 18 novembre 1924, « si le pouvoir exécutif, dans l'accomplissement de la mission que lui confère l'article [108] de la Constitution, ne peut étendre pas plus qu'il ne peut restreindre la portée de la loi, il lui appartient de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit »¹⁹⁹.

Le pouvoir réglementaire d'attribution résulte de l'article 105 de la [Constitution](#), dont le libellé a été cité ci-dessus. Il s'agit du pouvoir réglementaire qui dépasse la simple exécution des lois adoptées par le Parlement et dont l'attribution est prévue par la [Constitution](#) ou des lois adoptées en vertu de celles-ci²⁰⁰. L'habilitation ne doit toutefois pas être parfaitement expresse. C'est ainsi que la doctrine a admis, malgré quelques controverses, que le Roi dispose d'un pouvoir de police administrative autonome, qui lui permet de prendre des mesures destinées à assurer l'ordre et la sécurité publiques, dans le respect du principe de subsidiarité²⁰¹. Certains déduisent ce pouvoir de l'article 37 de la [Constitution](#) qui attribue le pouvoir exécutif au Roi²⁰², tandis que d'autres évoquent « l'économie générale de la Constitution »²⁰³. Nous reviendrons ci-dessous sur la notion de police administrative²⁰⁴. Comme nous l'avons précédemment écrit, l'article 105 de la [Constitution](#) est également considéré comme la base constitutionnelle des lois d'habilitation de pouvoirs spéciaux²⁰⁵.

On notera encore que le pouvoir exécutif comprend également des prérogatives sur le plan militaire. Conformément à l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la [Constitution](#), il appartient au Roi de

¹⁹⁷ Voy. l'article 37 de la [Constitution](#).

¹⁹⁸ BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 340.

¹⁹⁹ Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, p. 25.

²⁰⁰ Voy. *supra*, cadre n° 1.

²⁰¹ Voy. not. BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Ferdinand Larquier, 1966, pp. 439. DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 443-444. Pour un aperçu historique de cette question, voy. FAVRESSE, J.-M. : « Le pouvoir général de police du Roi », *A.P.T.*, 2011, pp. 1-48. Sur le principe de subsidiarité, voy. *infra*, n° 104.

²⁰² Voy. par exemple MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J. : *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 20^e éd., Malines, Kluwer, 2014, pp. 36-37 et, de manière nuancée, DE PELSMACKER, T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J., HAECK, Y. et VANDE LANOTTE, J. : *Belgisch publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, pp. 894-895.

²⁰³ Voy. par exemple BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 346, avec une référence à VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G. : *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2013, pp. 755-756.

²⁰⁴ Voy. *infra*, titres IV.1, V.1 et VI.1.

²⁰⁵ Cass., 3 mai 1974, *Pas.*, I, p. 910.

constater l'état de guerre, ainsi que la fin des hostilités. Sur ce sujet, nous renvoyons le lecteur au titre I du présent rapport.

61. L'abondance formelle de ces prérogatives attribuées au Roi n'empêche cependant pas que, en pratique, les cas dans lesquels le Roi dispose de véritables prérogatives personnelles sont extrêmement rares. Comme nous l'avons déjà précisé dans le premier titre, le Roi ne peut, en effet, agir sans un contreseing ministériel, par lequel le ou les ministre(s) concerné(s) endosse(nt) la responsabilité juridique et politique de l'acte accompli, la personne du Roi étant, elle-même, inviolable²⁰⁶.

En réalité, les prérogatives réelles du Roi se sont progressivement amoindries au cours du XX^e siècle²⁰⁷, pour se trouver essentiellement entre les mains du gouvernement fédéral. Ainsi, c'est le gouvernement fédéral qui introduit des projets de loi ou qui détermine le contenu d'arrêtés royaux, y compris les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, et le concours du Roi est d'ordre purement formel. De même, il est aujourd'hui devenu inconcevable que le Roi refuse de sanctionner une loi ou constate l'état de guerre ou la fin des hostilités contre l'avis de son gouvernement. L'intervention du Roi est donc avant tout formelle et symbolique²⁰⁸, là où le gouvernement fédéral est le véritable acteur de premier plan.

III.2.2. Le gouvernement fédéral

62. Le gouvernement fédéral comprend un Premier ministre, plusieurs Vice-Premiers ministres, des ministres et des secrétaires d'État. L'existence de Vice-Premiers ministres ne résulte pas du texte constitutionnel, mais de la pratique, où chaque parti politique qui est membre de la coalition gouvernementale dispose de son propre Vice-Premier ministre, y compris le parti politique dont est issu le Premier ministre. Les secrétaires d'État sont adjoints à un ministre²⁰⁹, mais peuvent avoir des attributions substantielles, le cas échéant équivalentes à celles d'un ministre. Ils se voient d'ailleurs appliquer la plupart des règles constitutionnelles applicables aux ministres²¹⁰.

Les ministres – le Premier-Ministre et les secrétaires d'État inclus – sont nommés et révoqués par le Roi²¹¹. En pratique, le rôle du Roi est, ici aussi, relativement réduit. Le plus grand poids dans la formation du gouvernement fédéral réside dans le chef des partis politiques, qui doivent trouver un accord politique pour former un gouvernement susceptible d'obtenir la confiance de la Chambre des représentants, devant laquelle il est responsable²¹².

63. La coordination de l'action gouvernementale a lieu au Conseil des ministres²¹³. Il s'agit de l'organe dans lequel sont délibérées les questions qui engagent la politique générale du gouvernement²¹⁴. Dans certains cas, une norme constitutionnelle ou légale peut prévoir

²⁰⁶ Voy. les articles 88 et 106 de la [Constitution](#). Sont exclus de la formalité du contreseing l'abdication du Roi, ainsi que ses actes de nature purement privée. Voy. en ce sens BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 251.

²⁰⁷ Voy. sur ce point STENGERS, J. : *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3^e éd., Bruxelles, Racine, 2008, 429 pages.

²⁰⁸ BOUHON, F. et MINY, X. : *Éléments de droit public. Considérations générales et particularités belges*, Liège, Presses universitaires de Liège, septembre 2020, p. 98.

²⁰⁹ Article 104, alinéa 2, de la [Constitution](#).

²¹⁰ Article 104, alinéa 4, de la [Constitution](#).

²¹¹ Voy. les articles 96, alinéa 1^{er}, et 104, alinéa 1^{er}, de la [Constitution](#).

²¹² Voy. not. sur le processus de formation du gouvernement : DELPEREE, F. : « Le processus de formation du gouvernement fédéral », in VANDENBOSSCHE, E. (sous la dir. de) : *Regeren anno 2020*, Bruges, die Keure, 2020, pp. 131-156.

²¹³ LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 697.

²¹⁴ Voy. not. LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017,

qu'une norme réglementaire, comme par exemple un arrêté royal de pouvoirs spéciaux, doit obligatoirement être délibéré au Conseil des ministres²¹⁵. Si cette formalité n'est pas respectée, l'arrêté est privé de sa force obligatoire²¹⁶. Le Conseil des ministres se compose de tous les ministres, à l'exclusion des secrétaires d'État²¹⁷. Il comprend au maximum quinze ministres et est soumis à la règle de la parité linguistique, le Premier ministre éventuellement excepté²¹⁸. Les décisions sont prises de manière collégiale et au consensus²¹⁹.

À côté du Conseil des ministres, un organe plus restreint a vu le jour dans la pratique constitutionnelle. Il s'agit du Comité ministériel restreint, connu aussi sous le nom de « Kern », qui se compose du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres²²⁰. En pratique, les décisions gouvernementales les plus importantes sont discutées et prises au sein du Comité ministériel restreint, pour ensuite être entérinées par le Conseil des ministres²²¹.

Outre ces organes collectifs, il y a lieu de mettre en avant deux membres particuliers du gouvernement fédéral qui sont dotés de rôles importants dans le cadre de la gestion d'une situation de crise. Il s'agit, tout d'abord, du Premier ministre, qui dirige l'action gouvernementale et qui préside le Conseil des ministres et le Comité ministériel restreint. Il incarne l'activité gouvernementale et occupe, à ce titre, une place importante et visible dans le cadre de la gestion d'une situation de crise²²². Il y a, ensuite, le ministre de l'intérieur, auquel reviennent des pouvoirs de police, spécialement en vertu de l'article 11 de la [loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#)²²³ et de l'article 182 de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#)²²⁴, destinées à être mobilisées dans une situation de crise qui appelle une réaction centralisée.

p. 697 et BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 315.

²¹⁵ Voy. par exemple l'article 2 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) (*M.B.*, 30 mars 2020) et l'article 2 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) (*M.B.*, 30 mars 2020).

²¹⁶ LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 698.

²¹⁷ Article 104, alinéa 2, de la [Constitution](#).

²¹⁸ Article 99 de la [Constitution](#). Il convient donc que le nombre de membres francophones du Conseil des ministres soit égal à celui des membres néerlandophones. Lorsque le nombre de membres du Conseil des ministres est pair, le Premier ministre compte parmi les membres francophones ou néerlandophones afin de faire respecter la règle de la parité linguistique. Lorsque le nombre est impair, le Premier ministre est considéré comme neutre du point de vue linguistique.

²¹⁹ Voy. not. LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 697-698 et BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 345-346.

²²⁰ Voy. récemment sur le fonctionnement du Conseil des ministres et du Comité ministériel restreint : BEHRENDT, C. et SERVAIS, M. : « Le fonctionnement du Conseil des ministres, du Kern et du DAB : une esquisse en quinze points », in VANDENBOSSCHE, E. (sous la dir. de) : *Regeren anno 2020*, Bruges, die Keure, 2020, pp. 1-14.

²²¹ Voy. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 316.

²²² Sur la fonction de Premier ministre, voy. récemment VELAERS, J. : « De eerste minister : meer dan een primus inter pares » in VANDENBOSSCHE, E. (sous la dir. de) : *Regeren anno 2020*, Bruges, die Keure, 2020, pp. 15-74.

²²³ *M.B.*, 22 décembre 1992.

²²⁴ *M.B.*, 31 juillet 2007.

CADRE 27

**Pouvoirs de police du ministre de l'intérieur,
loi sur la fonction de police (article 11) et loi relative à la sécurité civile (article 182)**

Loi sur la fonction de police, article 11

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.

Les compétences visées à l'alinéa premier concernent les mesures de police administrative au sens de l'article 3, 1°, à l'exclusion de celles qui font l'objet de l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Loi relative à la sécurité civile, article 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.

64. Comme nous l'avons indiqué ci-avant²²⁵, le gouvernement fédéral exerce, moyennant signature royale, la plupart des prérogatives que la Constitution réserve au Roi. Il en va notamment ainsi du droit d'initiative législative, notamment pour introduire un projet de loi d'habilitation de pouvoirs spéciaux, du pouvoir réglementaire, visant le cas échéant l'adoption d'arrêtés de pouvoirs spéciaux, ou encore le droit de déclarer l'état de guerre et la fin des hostilités.

Il y a également lieu de relever les pouvoirs de police administrative exercés par le gouvernement fédéral ou certains de ses membres. Nous avons évoqué plus haut l'existence d'un pouvoir de police administrative autonome – mais subsidiaire²²⁶ – du Roi en vue d'assurer l'ordre et la sécurité publiques, qui lui a été reconnu à la suite de controverses²²⁷. Ce pouvoir a d'ailleurs reçu une reconnaissance législative dans l'article 11 de la [loi sur la fonction de police](#) que nous venons de citer et qui accorde une place de premier plan au ministre de l'intérieur, en l'habilitant à intervenir à titre subsidiaire pour le maintien de l'ordre²²⁸. A cela s'ajoute également l'une des dispositions les plus mobilisées dans le contexte de la crise du coronavirus, l'article 182 précité de la [loi relative à la sécurité civile](#). Pour rappel, en vertu de cette disposition, le ministre de l'intérieur 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 ».

²²⁵ Voy. *supra*, n° 61.

²²⁶ Voy. *infra*, n° 104.

²²⁷ Voy. *supra*, n° 60.

²²⁸ Voy. en ce sens PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 320.

III.2.3. Le Parlement fédéral

65. Le Parlement fédéral est bicaméral et comprend, d'une part, la Chambre des représentants et, d'autre part, le Sénat²²⁹.

III.2.3.1 La Chambre de représentants

66. La Chambre des représentants se compose de cent cinquante membres, directement élus tous les cinq ans au scrutin proportionnel²³⁰. Au fil des réformes successives de la structure de l'État belge, l'essentiel des prérogatives législatives et la quasi-totalité des prérogatives de contrôle du gouvernement fédéral ont été confiées à la Chambre des représentants, au détriment du Sénat.

67. Conformément à l'article 74 de la [Constitution](#), dans la majorité des cas, le processus législatif lié à l'adoption d'une loi se déroule exclusivement devant la Chambre des représentants. Les cas dans lesquels une intervention du Sénat est prévue sont limitativement énumérés aux articles 77 et 78 de la [Constitution](#)²³¹. La question de savoir quelle procédure législative doit être appliquée dépend du contenu de l'initiative législative.

Il n'existe pas de disposition qui règle expressément la procédure applicable aux lois d'habilitation de pouvoirs spéciaux. Il convient par conséquent d'avoir égard à l'objet de l'habilitation pour déterminer la procédure applicable.

68. Le gouvernement fédéral est responsable devant la Chambre des représentants et doit, à tout moment, bénéficier de sa confiance²³².

La Chambre exerce ainsi un contrôle sur le gouvernement, notamment par le biais de questions orales et écrites. Elle dispose de la possibilité de mettre en place des commissions spéciales destinées à assurer le suivi d'une situation de crise et à servir de lieu d'information et de discussion concernant une situation de crise²³³. Elle peut requérir la présence des ministres²³⁴. La Chambre dispose également du droit d'enquête parlementaire²³⁵. Elle peut, à tout moment, interpeller l'un ou plusieurs membres du gouvernement, et, si nécessaire retirer la confiance au gouvernement par le biais d'une motion de méfiance simple²³⁶ ou constructive²³⁷.

69. À cheval entre les prérogatives législatives et celles de contrôle de la Chambre des représentants, se situe la procédure de confirmation législative qui peut être prévue dans des lois d'habilitation de pouvoirs spéciaux. Une telle confirmation a pour effet de modifier, avec effet rétroactif²³⁸, l'arrêté de pouvoirs spéciaux en une norme législative. Cette procédure est

²²⁹ Pour un aperçu global de la matière, voy. VAN DER HULST, M. et MUYLLE, K. : *Het federale Parlement: samenstelling, organisatie en werking*, Heule, Inni, 2017.

²³⁰ Voy. les articles 61 à 63 et 65 de la [Constitution](#).

²³¹ Voy. au sujet de ces dispositions, *infra*, n° 71. Voy. aussi pour des informations plus approfondies, REZSOHAZY, A. et VAN DER HULST, M. : « De verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen Kamer en Senaat na de zesde staatshervorming », *T.v.W.*, 2014, pp. 40-57.

²³² Voy. not. les articles 46, alinéa 1^{er}, et 96, alinéa 2, de la [Constitution](#).

²³³ Voy. not. l'article 21 du règlement de la Chambre des représentants.

²³⁴ Article 100, alinéa 2, de la [Constitution](#).

²³⁵ Voy. l'article 56, alinéa 1^{er}, de la [Constitution](#) et la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires (*M.B.*, 5 mai 1880).

²³⁶ Voy. l'article 46, alinéa 1^{er}, de la [Constitution](#).

²³⁷ Voy. l'article 96, alinéa 2, de la [Constitution](#).

²³⁸ Cass., 13 mai 1935, *Pas.*, 1935, I, p. 246 ; Cass., 16 mai 1938, *Pas.*, 1938, I, p. 169.

obligatoire lorsque la loi d'habilitation de pouvoirs spéciaux a autorisé le Roi – c'est-à-dire le gouvernement fédéral – à intervenir dans un domaine réservé au législateur²³⁹.

Dans le cadre de cette procédure, la Chambre – et, éventuellement, le Sénat, conformément aux articles 77 et 78 de la [Constitution](#) – est amenée à examiner et, le cas échéant, à confirmer les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux adoptés sur la base d'une loi d'habilitation de pouvoirs spéciaux préalable. Ceci étant dit, le contrôle qui est réalisé à cette occasion est généralement d'ordre purement formel²⁴⁰.

III.2.3.2 Le Sénat

70. Le Sénat est composé de soixante membres, parmi lesquels cinquante sénateurs sont désignés par les différents Parlements des entités fédérées tandis que les dix sénateurs restants sont cooptés, le tout conformément aux règles établies par les articles 67 et 68 de la [Constitution](#). La date à laquelle le mandat de sénateur prend fin dépend de la manière dont ils ont été désignés et, pour les sénateurs issus d'assemblées des entités fédérées, de la date du renouvellement immédiat du Parlement dont ils sont issus²⁴¹. En pratique, toutefois, les sénateurs sont actuellement désignés pour un terme de cinq ans.

71. Le Sénat dispose de prérogatives législatives limitées et n'intervient que dans les hypothèses prévues aux articles 77 et 78 de la [Constitution](#).

L'article 77 de la [Constitution](#) concerne les hypothèses de bicamérisme égalitaire, où le Sénat intervient dans le processus législatif sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants. Cette procédure s'applique par exemple pour les différentes lois institutionnelles qui régissent les entités fédérées, c'est-à-dire la [LSRI](#), la [LSBXL](#) et la [LGERM](#)²⁴².

L'article 78 de la [Constitution](#) vise les hypothèses de bicamérisme atténué, où le projet de loi adopté par la Chambre des représentants est transmis au Sénat, qui dispose alors d'un droit d'évocation. Concrètement, lorsque les conditions de majorité précisées à l'article 78, § 2, de la [Constitution](#) sont remplies, le Sénat peut examiner et, le cas échéant, amender le projet de loi. Ceci étant dit, c'est la Chambre des représentants qui garde le dernier mot, en ce sens qu'elle peut accepter ou rejeter l'amendement adopté par le Sénat²⁴³. Cette procédure s'applique, par exemple, aux lois relatives au Conseil d'état et aux juridictions administratives fédérales²⁴⁴.

72. Le pouvoir de contrôle politique du Sénat est extrêmement limité, voire inexistant. Ainsi, le fait que le Sénat ait ou non confiance dans le gouvernement fédéral n'a aucun impact sur le fonctionnement de ce dernier. En d'autres mots, le Sénat ne dispose pas de la possibilité de faire tomber le gouvernement fédéral, ni d'ailleurs d'interpeller des membres de celui-ci²⁴⁵. Les sénateurs n'ont pas la possibilité de soumettre des questions orales au gouvernement, seules des questions écrites sont possibles, dans les matières qui relèvent de sa compétence conformément aux articles 77 et 78 de la [Constitution](#)²⁴⁶. La possibilité, pour le Sénat, de

²³⁹ Voy. not. C.A., 1^{er} décembre 2004, [arrêt n° 195/2004](#), B.16.3.

²⁴⁰ BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X. et SLAUTSKY, E. : « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020, p. 26.

²⁴¹ Voy. l'article 70 de la [Constitution](#).

²⁴² Voy. l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, de la [Constitution](#).

²⁴³ Voy. l'article 78, § 2, *in fine*, de la [Constitution](#).

²⁴⁴ Voy. l'article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de la [Constitution](#).

²⁴⁵ LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 599 et 603.

²⁴⁶ DE PELSMACKER, T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J. HAECK, Y. et VANDE LANOTTE, J. : *Belgisch publiekrecht*, Bruges, die

requérir la présence des ministres est limitée dans la même mesure²⁴⁷. Enfin, le Sénat ne dispose pas du droit d'enquête²⁴⁸.

III.3. Les acteurs au niveau des entités fédérées

III.3.1. Les exécutifs régionaux et communautaires

73. La Région flamande faisant figure d'exception en tant que coquille juridique vide, toutes les entités fédérées disposent de leur propre exécutif. On peut ainsi citer le gouvernement flamand, le gouvernement de la Région wallonne, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le gouvernement de la Communauté germanophone, le collège réuni de la COCOM et le collège de la COCOF.

74. La composition et le mode de désignation de ces exécutifs sont régis par les différentes lois institutionnelles relatives aux entités fédérées, c'est-à-dire la [LSRI](#), la [LSBXL](#) et la [LGERM](#), ainsi que, le cas échéant, par différentes règles que ces entités ont adoptées en vertu de leur autonomie constitutive²⁴⁹. Les gouvernements de Région et de Communauté sont élus par leurs Parlements respectifs, devant lesquels ils sont responsables²⁵⁰. Ils ont à leur tête un ministre-président qui est choisi par le gouvernement en son sein²⁵¹. En Région de Bruxelles-Capitale, le Parlement élit en outre des secrétaires d'État régionaux, qui ne font toutefois pas partie du gouvernement régional et qui disposent de prérogatives inférieures à celles d'un secrétaire d'État au niveau fédéral²⁵². Les ministres de la Région de Bruxelles-Capitale forment, en même temps, le collège réuni de la COCOM²⁵³, tandis que les ministres et secrétaires d'État de la Région de Bruxelles-Capitale appartenant au groupe linguistique français forment le collège de la COCOF²⁵⁴.

75. Les exécutifs des entités fédérées sont habilités à déterminer eux-mêmes les règles relatives à leur fonctionnement²⁵⁵, sous réserve notamment de la collégialité et de l'application de la règle du consensus²⁵⁶.

Les exécutifs des entités fédérées ont des prérogatives similaires au gouvernement fédéral. Il en va notamment ainsi du droit d'initiative législative²⁵⁷ – par exemple pour des normes d'habilitation de pouvoirs spéciaux –, de la sanction des normes législatives²⁵⁸, et du pouvoir réglementaire avec ses deux composantes, le pouvoir général d'exécution des normes

Keure, 2015, p. 828 ; LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 598-599.

²⁴⁷ Voy. l'article 100, alinéa 2, de la [Constitution](#).

²⁴⁸ Voy. l'article 56, alinéa 2, de la [Constitution](#).

²⁴⁹ Voy. les articles 63, § 4, de la [LSRI](#), 34, § 1^{er}, alinéa 2, de la [LSBXL](#) et 49, alinéa 1^{er}, de la [LGERM](#).

²⁵⁰ Voy. les articles 59, § 1^{er}, et 60, de la [LSRI](#), 34 et 35 de la [LSBXL](#) ainsi que 49, alinéa 1^{er}, de la [LGERM](#).

²⁵¹ Voy. les articles 60, § 4, de la [LSRI](#), et 49 de la [LGERM](#). Il existe une exception concernant la Région de Bruxelles-Capitale, où le ministre-président est également directement élu par le Parlement (voy. l'article 35 de la [LSBXL](#)).

²⁵² Voy. en ce sens not. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 311-312.

²⁵³ Article 60, alinéa 3, de la [LSBXL](#).

²⁵⁴ Article 60, alinéa 2, de la [LSBXL](#).

²⁵⁵ Voy. les articles 68, alinéa 1^{er}, de la [LSRI](#), 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 74, alinéa 1^{er}, de la [LSBXL](#), ainsi que 51 de la [LGERM](#).

²⁵⁶ Voy., les articles 69 de la [LSRI](#), 36 et 75 de la [LSBXL](#), ainsi que 51 de la [LGERM](#).

²⁵⁷ Voy. les articles 17 et 18 de la [LSRI](#), 6 et 68, § 1^{er}, de la [LSBXL](#), ainsi que 7 de la [LGERM](#).

²⁵⁸ Voy. les articles 21 de la [LSRI](#), 32 et 73 de la [LSBXL](#), ainsi que 7 de la [LGERM](#).

législatives²⁵⁹ et le pouvoir réglementaire d'attribution²⁶⁰. Cette dernière prérogative comprend aussi celle de se voir attribuer des pouvoirs spéciaux, avec comme fondement légal l'article 78 de la [LSRI](#), auquel renvoient les articles 38 de la [LSBXL](#) et 51 de la [LGERM](#). Comme nous l'avons évoqué au titre II, il n'existe pas de disposition équivalente pour le collège réuni de la COCOM, ni pour le collège de la COCOF, ce qui ne les a toutefois pas empêchés de recevoir des pouvoirs spéciaux²⁶¹. En revanche, contrairement au gouvernement fédéral, les entités fédérées n'ont aucune compétence en ce qui concerne la déclaration et la cessation de l'état de guerre.

III.3.2. Les assemblées régionales et communautaires

76. Chaque entité fédérée dispose de son propre Parlement. La plupart de ces assemblées sont composées de membres directement élus au scrutin proportionnel pour une période de cinq ans²⁶². Il en va ainsi des 124 membres du Parlement flamand²⁶³, des 75 membres du Parlement wallon²⁶⁴, des 25 membres du Parlement de la Communauté germanophone²⁶⁵ et des 89 membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont 72 font partie du groupe linguistique français et 19 du groupe linguistique néerlandais²⁶⁶. En revanche, le Parlement de la Communauté française est composé indirectement des 75 membres du Parlement wallon et de 19 membres élus par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein²⁶⁷. Il en va de même de l'assemblée réunie de la COCOM qui est composée des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale²⁶⁸ et de l'assemblée de la COCOF – aussi appelée « Parlement francophone de Bruxelles » – qui est composée des membres du groupe linguistique français au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale²⁶⁹.

77. Les parlements des entités fédérées adoptent des normes à valeur législative, appelées « décrets »²⁷⁰. Par exception, les normes à valeur législative adoptées par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'assemblée réunie de la COCOM sont dénommées « ordonnances »²⁷¹.

²⁵⁹ Voy. les articles 20 de la [LSRI](#), 8 et 69 de la [LSBXL](#), ainsi que 7 de la [LGERM](#).

²⁶⁰ Voy. les articles 78 de la [LSRI](#), 38 de la [LSBXL](#) et 51 de la [LGERM](#).

²⁶¹ Voy. BOUHON, F. et SLAUTSKY, E. : « Toekenning, uitoefening van et toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten: gecontrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de COVID-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, p. 262.

²⁶² Voy. not. l'article 117, alinéa 1^{er}, de la [Constitution](#) et l'article 29 de la [LSRI](#). Voy. aussi LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 815 et 841.

²⁶³ Voy. l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la [LSRI](#).

²⁶⁴ Voy. l'article 24, § 2, alinéa 1^{er}, de la [LSRI](#).

²⁶⁵ Voy. l'article 8, § 1^{er}, de la [LGERM](#).

²⁶⁶ Voy. sur ce point l'article 136 de la [Constitution](#) et les articles 10, 11 et 20, § 2, de la [LSBXL](#).

²⁶⁷ Voy. l'article 116, § 2, de la [Constitution](#) et l'article 24, § 3, alinéa 1^{er}, de la [LSRI](#).

²⁶⁸ Voy. l'article 60, alinéa 4, de la [LSBXL](#).

²⁶⁹ Voy. l'article 60, alinéa 2, de la [LSBXL](#).

²⁷⁰ Ce terme est également utilisé lorsque la COCOF exerce des prérogatives législatives dans les matières dont l'exercice des compétences lui a été transféré en application de l'article 139 de la [Constitution](#) (voy. *supra*, n° 57).

²⁷¹ Bien que les ordonnances puissent être considérées comme des normes à valeur législative, elles ont néanmoins un statut spécifique, notamment en raison de divers contrôles de nature administrative et juridictionnelle qui leur sont propres et qui ne s'appliquent pas aux décrets des autres entités fédérées. Voy. à ce sujet les articles 7, 9 et 45 de la [LSBXL](#).

Comme nous l'avons indiqué au titre précédent, ces assemblées législatives disposent notamment de la possibilité d'octroyer des pouvoirs spéciaux à leurs gouvernements pour lutter contre les conséquences d'une situation d'exception.

78. Les gouvernements des entités fédérées sont responsables devant leurs assemblées respectives et doivent à tout moment bénéficier de leur confiance²⁷². Sous réserve d'un certain nombre de spécificités dont l'exposé dépasserait le cadre du présent rapport²⁷³, les pouvoirs de contrôle politique des assemblées des entités fédérées sont, à leurs niveaux respectifs, équivalents à ceux de la Chambre des représentants²⁷⁴.

Tout comme c'est également le cas au niveau fédéral, les assemblées des entités fédérées sont, le cas échéant, amenées à contrôler les arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés par leurs gouvernements respectifs et à les confirmer par la voie législative.

III.4. Autres organes fédéraux ou interfédéraux

79. À côté des gouvernements et des assemblées aux niveau fédéral et fédéré, il existe un certain nombre d'autres organes qui sont consacrés au niveau fédéral ou à un niveau interfédéral – c'est-à-dire entre le niveau fédéral et celui des entités fédérées – qui peuvent être amenés à intervenir dans le cadre de la gestion d'une situation de crise. Il en va notamment ainsi du comité de concertation et du conseil national de sécurité.

III.4.1. Le comité de concertation

80. Le comité de concertation a été créé dans la foulée des réformes successives de la structure de l'État belge. Il se compose de six représentants du gouvernement fédéral, dont le Premier ministre qui préside le comité, du Ministre-président et d'un membre du gouvernement flamand, du Ministre-président du gouvernement wallon, du Ministre-président du gouvernement de la Communauté française, du Ministre-président et d'un membre appartenant à l'autre groupe linguistique du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que du Ministre-Président de la Communauté germanophone, lorsque la Communauté germanophone est concernée²⁷⁵.

81. Le comité de concertation comprend plusieurs comités thématiques spécialisés, les « conférences interministérielles »²⁷⁶, dont l'une concerne la politique de sécurité et de défense et une autre la santé publique²⁷⁷.

82. En vertu de l'article 31/1 de la [loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980](#), « [l]e Comité de concertation est le point central de concertation, de coopération et de coordination entre l'Etat, les communautés et les régions pour réaliser des objectifs communs ou individuels, dans le respect des compétences de chacun »²⁷⁸. À ce titre, le comité de concertation est amené à intervenir dans des contextes de « friction » entre les différentes

²⁷² Voy. les articles 70 à 72 de la [LSRJ](#), 36 de la [LSBXL](#) et 51 de la [LGERM](#).

²⁷³ Voy. not. en ce qui concerne la COCOM et la COCOF, LEJEUNE, Y. : *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 833-834 et 838-839.

²⁷⁴ Voy. *supra*, titre III.2.3.

²⁷⁵ Voy. l'article 31 de la [loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980](#).

²⁷⁶ Voy. l'article 31 *bis* de la [loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980](#).

²⁷⁷ Voy. en ce sens : <https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/organe-d%27avis-et-de-concertation/conference-interministerielle-sante-publique> (dernier accès : 30 décembre 2020).

²⁷⁸ *M.B.*, 15 août 1980.

entités du pays, notamment pour prévenir et régler des conflits d'intérêts et des conflits de compétence²⁷⁹.

Le comité de concertation constitue dès lors un organe de premier plan pour la coordination de la gestion d'une situation d'exception, dans laquelle de nombreuses compétences fractionnées entre différentes entités – fédérale et fédérées – doivent être mobilisées²⁸⁰. Les résultats du travail au sein du comité de concertation vont ensuite être traduits dans des normes adoptées par les entités compétentes.

III.4.2. Le Conseil national de sécurité

83. Le Conseil national de sécurité a été créé au sein du gouvernement fédéral dans le contexte des menaces terroristes pesant sur la Belgique, spécialement à la suite des attentats qui ont eu lieu à Paris en janvier 2015²⁸¹. Les membres du Conseil sont le Premier ministre, qui préside le Conseil, les ministres ayant dans leurs attributions la Justice, la Défense nationale, l'Intérieur et les Affaires étrangères, et les vice-Premiers Ministres qui n'ont pas ces matières dans leurs compétences²⁸². Le président du Comité de coordination du Renseignement et de la Sécurité, sur lequel nous reviendrons ci-après, participe aux réunions du Conseil national de sécurité, avec voix consultative, sauf si le Premier ministre en décide autrement²⁸³. D'autres responsables peuvent être invités à participer aux travaux du Conseil national de sécurité²⁸⁴. On notera que, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au coronavirus, des représentants des entités fédérées ont été associés aux travaux du Conseil national de sécurité, alors que cette association n'est aucunement prévue par les textes applicables²⁸⁵.

Le travail du Conseil national de sécurité est appuyé par deux autres organes, le comité stratégique du Renseignement et de la Sécurité²⁸⁶ et le comité de coordination du Renseignement et de la Sécurité²⁸⁷. Le Comité stratégique est présidé par un représentant du

²⁷⁹ Voy. à ce sujet not. MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSAS, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 108-109.

²⁸⁰ Voy. MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSAS, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, p. 109.

²⁸¹ Voy. l'[arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité](#) (M.B., 30 janvier 2015), aujourd'hui abrogé et remplacé par l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#) (M.B., 29 décembre 2020).

²⁸² Article 2, alinéa 1^{er}, de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#).

²⁸³ Article 2, alinéa 3, de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#).

²⁸⁴ Article 2, alinéas 2 et 4 à 6 de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#).

²⁸⁵ BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X. et SLAUTSKY, E. : « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020, pp. 12 et 25.

²⁸⁶ Article 6 de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#).

²⁸⁷ Article 11 de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#).

Premier ministre et comprend les représentants des autres membres du gouvernement qui sont membres du Conseil. Le président du Comité de coordination participe aux réunions du Comité stratégique, avec voix consultative, sauf si le président du Comité stratégique en décide autrement. Des membres du comité de coordination et leurs experts peuvent, si nécessaire, participer aux travaux du comité stratégique²⁸⁸. Le comité de coordination est composé de membres permanents et non permanents. Il s'agit de hauts responsables avec des attributions dans les domaines de la sécurité et de la défense, en ce compris la lutte contre la criminalité, dont le terrorisme, comme par exemple l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat, le chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées ou le Chef de la Défense²⁸⁹.

84. Les missions du Conseil national de sécurité sont multiples. Il est chargé de la définition, du suivi, de la coordination et de l'évaluation de la politique générale du renseignement et de la sécurité et de la stratégie nationale de sécurité, de la définition des priorités des services de renseignement et de sécurité, de la coordination des priorités en matière de sécurité nationale des services de sécurité représentés au Comité de coordination, de la définition de la politique générale en matière de protection des informations sensibles, de la coordination stratégique de la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme qui peut conduire à du terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, et du financement de ces phénomènes et encore de la veille sur l'exécution coordonnée de ses décisions. En appui à ces missions, le Comité de coordination formule des propositions qui sont transmises au Conseil après discussion avec le Comité stratégique du Renseignement et de la Sécurité²⁹⁰.

III.5. Les pouvoirs locaux

85. Depuis 1831, la Belgique a mis en place une décentralisation territoriale par le biais de la consécration de pouvoirs locaux dotés de la personnalité juridique : les communes et les provinces²⁹¹. Il y a actuellement 581 communes et dix provinces, dont cinq wallonnes (les Provinces du Brabant wallon, du Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur) et cinq flamandes (les Provinces d'Anvers, du Brabant flamand, de Flandre occidentale, de Flandre orientale et du Limbourg). Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale – c'est-à-dire l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale – ne fait partie d'aucune province, mais il compte 19 communes.

86. Les communes et les provinces disposent d'organes propres.

Ainsi, les communes disposent d'un conseil élu au suffrage universel direct, d'un collège communal – appelé collège des bourgmestre et échevins en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale – qui constitue, en quelque sorte, l'exécutif communal et d'un bourgmestre.

²⁸⁸ Article 7 de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#).

²⁸⁹ Voy. l'article 12 de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#).

²⁹⁰ Article 3 de l'[arrêté royal du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité](#). Voy. aussi les articles 8 et 13 de cet [arrêté](#) concernant les (autres) missions du comité stratégique et du comité de coordination.

²⁹¹ Au sujet de la décentralisation territoriale, voy. not. D. Renders, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 45-166 et spécialement les pp. 55-151 sur les communes et les provinces et PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 153-167.

Ce dernier dirige la commune, mais constitue en même temps l'autorité chargée d'exécuter sur le territoire communal des normes de l'Autorité fédérale et des entités fédérées²⁹².

Les provinces disposent également d'un conseil provincial élu au suffrage universel direct, d'un collège provincial – appelé députation du conseil provincial en Flandre – et d'un gouverneur de province. Le statut de ce dernier est particulier, dès lors qu'il est aussi un « commissaire du gouvernement » qui représente les intérêts fédéraux et fédérés au sein de la province²⁹³. En Région de Bruxelles-Capitale, les attributions qui reviennent normalement au gouverneur de province sont exercées par le Ministre-Président²⁹⁴.

Les domaines dans lesquels les communes et les provinces sont amenées à intervenir sont nombreux²⁹⁵. Elles exercent notamment différentes compétences fédérales en matière de maintien de l'ordre public et de sécurité²⁹⁶.

Parmi celles-ci se trouvent les pouvoirs de police administrative qui reviennent aux communes en vertu de la [Nouvelle loi communale](#) du 24 juin 1988. Un rôle tout particulier revient, dans ce cadre, au bourgmestre, qui est « l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune »²⁹⁷, sur la base des articles 134, 134^{ter}, 134^{quater}, 134^{sexies}, 134^{septies} et – base légale centrale – 135, § 2, de la [Nouvelle loi communale](#). Le plus souvent, le bourgmestre exerce ses pouvoirs de police par le biais d'actes particuliers, le cas échéant confirmés ultérieurement par le collège communal²⁹⁸, tandis qu'il revient, en principe²⁹⁹, au conseil communal d'adopter des ordonnances de police, aussi appelées règlements de police³⁰⁰, spécialement sur la base de l'article 135, § 2, de la [Nouvelle loi communale](#)³⁰¹. A ces dispositions s'ajoute encore l'article 182, alinéa 2, de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#), qui confie également des pouvoirs de police au bourgmestre.

87. Pour les provinces, il convient notamment de se référer aux articles 128 et 129 de la [loi provinciale du 30 avril 1836](#)³⁰² et à l'article 11 de la [loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#), qui octroient au gouverneur de province d'importantes prérogatives de police administrative.

On notera également que le bourgmestre et le gouverneur de province sont, sur leurs territoires respectifs, chargés de l'exécution des normes adoptées par l'Autorité fédérale et les

²⁹² Voy. l'article 133 de la [Nouvelle loi communale](#) du 24 juin 1988.

²⁹³ Voy. l'article 124 de la [loi provinciale](#) du 30 avril 1836 (*M.B.*, 27 novembre 1891). Sur ce point, voy. not. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 73 et pour un aperçu global relatif au gouverneur de province, M. VRANCKEN et M. PAQUES, « Le gouverneur de province. Un point de vue juridique », in RAXHON, P. (sous la dir. de) : *Les gouverneurs de la province de Liège – Histoire d'une fonction, mémoire d'une action*, Bruxelles, Marot, 2015, pp. 223-229, disponible sous <http://hdl.handle.net/2268/196283> (dernier accès : 30 décembre 2020).

²⁹⁴ Voy. l'article 4, § 2^{quater}, 1°, de la [loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de commune](#) (*M.B.*, 24 août 1971) et l'article 48, alinéa 2, de la [LSBXL](#). Sur ce point, voy. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 74-77.

²⁹⁵ Voy. not. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 482-485.

²⁹⁶ BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 482.

²⁹⁷ Article 133, alinéa 3, *in fine* de la [Nouvelle loi communale](#).

²⁹⁸ Voy. not. les articles 134^{ter}, alinéa 2, 134^{quater}, alinéa 2, 134^{sexies}, § 3, 2°, 134^{septies}, alinéa 3, de la [Nouvelle loi communale](#).

²⁹⁹ Pour une exception, voy. *infra*, n° 109, concernant l'article 134 de la [Nouvelle loi communale](#).

³⁰⁰ Article 119, alinéa 1^{er}, de la [Nouvelle loi communale](#).

³⁰¹ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 226-227 et 322. Sur l'organisation de la police administrative au niveau communal, voy. *ibidem*, pp. 321-324.

³⁰² *M.B.*, 27 novembre 1891.

entités fédérées, en ce compris les mesures de police, conformément aux articles 133 de la [Nouvelle loi communale](#) et 124, alinéa 1^{er}, de la [loi provinciale](#)³⁰³.

III.6. Le contrôle juridictionnel

88. Une première série d'informations sur les dispositifs de contrôle juridictionnels disponibles sont exposés dans cette section en faisant les liens pertinents avec la question traitée dans le présent rapport. À ce panorama général, nous ajouterons, le cas échéant, les détails spécifiques dans des titres IV.1.3 et IV.2.3. où il est question du contrôle exercé sur l'octroi et l'exercice des prérogatives étudiées.

III.6.1. La Cour constitutionnelle

89. La Cour constitutionnelle a été créée en 1983 sous la dénomination de Cour d'arbitrage dans le cadre de la fédéralisation de l'État belge³⁰⁴. Elle est régie par la [loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle](#)³⁰⁵ (« LSCC »). Initialement conçue comme l'arbitre de l'exercice des compétences de l'Autorité fédérale et des entités fédérées par la voie législative, elle a progressivement acquis de plus en plus de compétences, notamment relatives à la protection des droits fondamentaux, qui ont fait d'elle une véritable juridiction constitutionnelle. En 2007, cet élargissement des compétences s'est traduit par la modification de la dénomination de la Cour, passant de Cour d'arbitrage à Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle se compose de douze juges, qui présentent la spécificité d'être soumis à une double règle de parité. D'une part, la Cour comprend six juges francophones et six juges néerlandophones³⁰⁶. D'autre part, la juridiction constitutionnelle belge se compose à moitié d'anciens parlementaires et à moitié de juristes, ayant exercé de hautes fonctions dans le domaine juridictionnel ou académique³⁰⁷.

90. La Cour constitutionnelle est notamment compétente pour statuer par voie d'arrêt sur la conformité de normes législatives aux règles qui répartissent les compétences entre les différentes composantes de la structure législative belge, ainsi que sur la conformité des normes législatives à différentes dispositions constitutionnelles qui consacrent des droits fondamentaux³⁰⁸. La Cour peut être saisie par le biais d'un recours en annulation dirigé contre une norme législative, le cas échéant accompagné par une demande de suspension³⁰⁹. Elle

³⁰³ Voy. not. DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 331 et 333.

³⁰⁴ Pour de plus amples informations concernant la Cour constitutionnelle belge, voy. not. RIGAUX, M.-F. et RENAULD, B. : *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 332 pages ; VERDUSSEN, M. : *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, 436 pages ; MINY, X., « Les compétences et les modes de saisine de la Cour constitutionnelle : état des lieux au lendemain de la Sixième réforme de l'État », in BOUFFLETTE S. (sous la dir. de) : *La Cour constitutionnelle – De l'art de modeler le droit pour préserver l'égalité*, Limal, Anthémis/CLJB, 2016, pp. 15-73 ; BEHRENDT, C. : « Le rôle des Cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux – Belgique : La Cour constitutionnelle », *EPRS, Service de recherche du Parlement européen, Unité Bibliothèque de droit comparé*, Bruxelles, novembre 2016, 38 pages ; DERWAHL, Y. : *Der belgische Verfassungsgerichtshof*, Göttingen, better solutions Verlag, 2018, 271 pages.

³⁰⁵ *M.B.*, 7 janvier 1989.

³⁰⁶ Article 31 de la [LSCC](#).

³⁰⁷ Article 34 de la [LSCC](#).

³⁰⁸ Voy. l'article 142 de la [Constitution](#) et les articles 1^{er} et 26 de la [LSCC](#).

³⁰⁹ Voy. l'article 142 de la [Constitution](#) ainsi que les articles 1^{er} à 18 (recours en annulation) et 19 à 25 (demande de suspension) de la [LSCC](#).

peut également être saisie de manière incidente, dans le cadre d'une question préjudicielle posée par une autre juridiction³¹⁰.

Le contrôle de la Cour constitutionnelle peut ainsi notamment concerner des normes législatives qui octroient des pouvoirs spéciaux à un exécutif, ainsi que des arrêtés de pouvoirs spéciaux à partir du moment où ces derniers ont fait l'objet d'une confirmation législative³¹¹.

III.6.2. Le Conseil d'État

91. Le Conseil d'État a été créé en 1946³¹². L'organisation, la procédure à suivre et les compétences du Conseil d'État sont régies par les [lois sur le Conseil d'État](#), coordonnées le 12 janvier 1973³¹³ (ci-après « LCCE »). Il comporte deux sections, la section de législation et la section du contentieux administratif³¹⁴. Seule cette dernière exerce des fonctions juridictionnelles, en tant que plus haute juridiction administrative de l'ordre juridique belge³¹⁵. La section de législation a pour fonction de rendre des avis dans un certain nombre de cas déterminés par la loi³¹⁶. Le Conseil d'État est notamment composé de 44 conseillers d'État, qui sont répartis entre ces deux sections.

92. La section du contentieux administratif est notamment compétente pour statuer, par voie d'arrêt, sur des recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, pour excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des différentes autorités administratives³¹⁷. La haute juridiction administrative peut également être saisie de demandes de suspension de ces mêmes actes³¹⁸.

Parmi les normes de rang réglementaire ainsi soumises au contrôle de la section du contentieux administratif figurent notamment les arrêtés de police adoptés par le ministre de l'intérieur, les gouverneurs de province ou encore les bourgmestres, mais également les arrêtés de pouvoirs spéciaux, tant que ceux-ci n'ont pas encore été confirmés par la voie législative³¹⁹.

93. La section de législation du Conseil d'État est chargée de rendre des avis motivés sur différents avant-projets, projets ou propositions de normes, notamment en ce qui concerne leur conformité avec des normes supérieures et les règles répartitrices de compétences.

³¹⁰ Voy. l'article 142 de la [Constitution](#) et respectivement les articles 26 à 30 de la [LSCC](#).

³¹¹ Voy. not. C.C., 4 juin 2020, [arrêt n° 83/2020](#), B.3.

³¹² Voy. pour un aperçu global relatif au Conseil d'état : THIBAUT, E., JAUMOTTE J. et SALMON, J. : *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2 volumes, 2012, 1290 et 1591 pages ; RENDERS, D. et GORS, B. : *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, 708 pages. Pour des informations plus approfondies sur le contentieux administratif devant le Conseil d'État, voy. not. : LEWALLE, P. et DONNAY, L. : *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, 1384 pages ; LEROY, M. : *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, 1176 pages ; PAQUES, M. : *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, 580 pages ; STEVENS, R. et DIDDEN, K. : *Raad van State. 1 : Afdeling Bestuursrechtspraak. 2 : Het procesverloop*, Bruges, die Keure, 2018, 811 pages. Pour des informations plus approfondies sur la section de législation du Conseil d'État, voy. not. DE SUTTER, B. et VAN DAMME, M. : *Raad van State – Afdeling Wetgeving*, Bruges, die Keure, 2013, 289 pages.

³¹³ *M.B.*, 21 mars 1973.

³¹⁴ Voy. l'article 160 de la [Constitution](#) et spécialement l'article 1^{er} des [LCCE](#).

³¹⁵ Voy. les articles 11 à 38 des [LCCE](#).

³¹⁶ Voy. les articles 2 à *6bis* des [LCCE](#).

³¹⁷ Article 14, § 1^{er}, 1^o, des [LCCE](#).

³¹⁸ Voy. l'article 17 des [LCCE](#).

³¹⁹ Voy. not. LANSSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Le recours aux pouvoirs spéciaux dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 : une première évaluation », in PARSIA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 99.

Il en va ainsi de tous les projets ou propositions de loi, de décret et d'ordonnance, ou d'amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président de l'une des assemblées législatives belges³²⁰. Les gouvernements des différentes entités composant la structure fédérale belge doivent également soumettre à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires, à l'exception notamment des cas d'urgence spécialement motivés³²¹.

Parmi les textes soumis à la section de législation peuvent notamment se trouver des projets ou propositions de normes législatives d'habilitation de pouvoirs spéciaux, mais aussi les projets d'arrêtés de pouvoirs spéciaux³²².

III.6.3. Les autres juridictions

94. Les cours et tribunaux – c'est-à-dire les juridictions judiciaires³²³ – ont également un certain nombre de compétences de contrôle de mesures adoptées dans des situations d'exception.

95. On peut d'abord relever l'existence de l'article 159 de la [Constitution](#)³²⁴, lequel permet aux juridictions de contrôler, de manière incidente, lorsqu'une affaire est portée devant elles, la conformité d'un acte administratif aux normes supérieures³²⁵.

CADRE 28

Constitution (article 159)

Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

Ce contrôle peut concerner un arrêté de pouvoirs spéciaux, tant que celui-ci n'a pas été confirmé par une norme législative³²⁶, mais également des arrêtés de police. À titre d'exemple, un juge pénal saisi de poursuites pénales intentées pour la violation d'un arrêté de police pourrait examiner, à titre incident, la conformité de cet arrêté à la loi ou à la Constitution³²⁷.

96. À côté de ce contrôle prévu par la Constitution existe la possibilité, pour les cours et tribunaux, de réaliser un contrôle de conventionnalité des normes législatives. Cette possibilité résulte de la jurisprudence *Le Ski* de la Cour de cassation³²⁸. À suivre cette

³²⁰ Article 2 des [LCCE](#).

³²¹ Voy. l'article 3 de la [LCCE](#).

³²² Voy. à ce dernier sujet d'ailleurs l'article 3 *bis* des [LCCE](#).

³²³ Pour un aperçu général relatif aux cours et tribunaux belges, voy. DE LEVAL, G. et GEORGES, F. : *Droit judiciaire – Tome 1 : Institutions judiciaires*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, 496 pages.

³²⁴ Au sujet de cette disposition, voy. not. NIHOUL, M. *et al.* : *L'article 159 de la Constitution : le contrôle de légalité incident*, Bruxelles, la Charte, 2010; COOREMAN, I. : *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Bruges, die Keure, 2010; THEUNIS, J. : *De exceptie van onwettigheid : onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Bruges, die Keure, 2011; PÂQUES, M. : *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 133-150.

³²⁵ On notera que ce mécanisme peut également être mobilisé par le Conseil d'État dans le cadre du contentieux porté devant lui.

³²⁶ Voy. not. LANSSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Le recours aux pouvoirs spéciaux dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 : une première évaluation », in PARSÀ, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 99.

³²⁷ Voy. par exemple Tribunal de Police du Hainaut (division de Charleroi), 29 juillet 2020, *J.L.M.B.*, 2020, p. 1288 et Tribunal de Police du Hainaut (division de Charleroi), 21 septembre 2020, *J.L.M.B.*, 2020, p. 1692.

³²⁸ Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 886. Sur cette jurisprudence, voy. not. BEHRENDT, C. et BOUHON, F. : *Introduction*

jurisprudence, le juge doit écarter toute norme de droit interne – même de rang constitutionnel – qu’il considère comme incompatible avec une disposition de droit international dotée d’un effet direct, comme par exemple les dispositions de la [CEDH](#) qui consacrent des droits fondamentaux³²⁹.

Ce contrôle peut, par exemple, concerner des normes législatives d’habilitation de pouvoirs spéciaux, ou encore des arrêtés de pouvoirs spéciaux confirmés par la voie législative.

à la Théorie générale de l’État. Manuel, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 495-500.

³²⁹ On notera cependant que dans l’hypothèse où la Constitution contient une disposition totalement ou partiellement analogue à la norme de droit international concernée, l’article 26, § 4, de la [LSCC](#) oblige le juge de poser prioritairement une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

IV. Procédure

IV.1. Les pouvoirs de police administrative

IV.1.1. Situations qui peuvent être à l'origine d'une intervention de police administrative

97. Selon Jacques Dembour, « [l']expression 'police administrative' désigne l'ensemble des pouvoirs accordés, soit par la loi ou en vertu de la loi soit, le cas échéant [...], par un décret ou en vertu d'un décret aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus »³³⁰. Il s'agit d'« un ensemble de pouvoirs d'action contraignante utilisés par les autorités pour prévenir les atteintes à l'ordre public »³³¹. Au regard de ces définitions, du point de vue terminologique, il convient donc de ne pas confondre la police administrative avec la police judiciaire – qui vise la recherche d'infractions – ou les services de police³³².

La question de savoir quelles situations peuvent être à l'origine d'une intervention de police administrative dépend de la définition retenue de l'ordre public. Il n'existe pas de définition unique de l'« ordre public ». Au contraire, il est habituellement fait une distinction entre, d'une part, l'ordre public général – auquel correspond la police administrative générale – et, d'autre part, différents ordres publics spéciaux, auxquels correspondent différentes polices administratives spéciales, qui définissent les ordres publics protégés³³³. Dans les lignes qui suivent, nous nous limiterons à exposer un certain nombre de circonstances qui peuvent donner lieu à des interventions de police administrative.

98. La police administrative générale vise à protéger l'ordre public général contre des troubles variés. L'ordre public général est défini par une série de dispositions législatives, dont notamment les articles 128 de la [loi provinciale](#) et 135, § 2, alinéa 1^{er}, de la [Nouvelle loi communale](#), qui ont déjà été cités ci-dessus³³⁴. On déduit traditionnellement de ces dispositions, ainsi que précédemment de législations révolutionnaires françaises aujourd'hui abrogées en Belgique³³⁵, que l'ordre public général contient trois composantes³³⁶ :

- la sécurité, qui renvoie à « l'absence d'accidents ou de risques d'accidents causant des dommages aux personnes et aux choses »³³⁷ ;
- la tranquillité, qui renvoie à « l'absence de désordres et de troubles »³³⁸ ;

³³⁰ DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 317 (c'est l'auteur qui souligne).

³³¹ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 304.

³³² BUTTGENBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1966, pp. 438-439 ; DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 317-320.

³³³ Voy. par exemple BUTTGENBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1966, pp. 437-438.

³³⁴ Voy. *supra*, cadres 5 et 8.

³³⁵ Le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Voy. en ce sens PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 315.

³³⁶ Voy. aussi DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 317, 320 et 354.

³³⁷ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 315.

³³⁸ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 315.

- la salubrité, qui renvoie à « l'absence de maladies ou de risques de maladie »³³⁹.

Les bases les plus générales de la police administrative générale sont les articles 128 de la [loi provinciale](#) et l'article 135, § 2, alinéa 1^{er}, de la [Nouvelle loi communale](#). Ces dispositions peuvent être appliquées à des situations de crise qui représentent un trouble à l'une ou plusieurs composantes de l'ordre public général tel que défini ci-avant. D'autres dispositions plus spécifiques renvoient à une ou plusieurs composantes de cet ordre public général et visent des situations de crise ou de danger spécifiques, comme par exemple :

- l'article 134 de la [Nouvelle loi communale](#), faisant écho aux composantes « sécurité » et « tranquillité », concerne les « cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus ». L'article 129 de la [loi provinciale](#) vise des circonstances semblables, à savoir les cas de « rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales » ;
- l'article 134^{quater}, de la [Nouvelle loi communale](#), qui vise les cas dans lesquels « l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement » ;
- l'article 134^{septies}, de la [Nouvelle loi communale](#), qui se réfère aussi aux composantes « sécurité » et « tranquillité », vise le cas dans lequel il « existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées » dans les dispositions pertinentes du Code pénal ;
- l'article 135, § 2, alinéa 2, 2^o, de la [Nouvelle loi communale](#) qui, faisant écho à la composante « tranquillité », confie aux communes « le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants » ;
- ou encore l'article 135, § 2, alinéa 2, 5^o, de la [Nouvelle loi communale](#), qui – faisant écho à la composante « salubrité » – confie aux communes « le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que [...] les épidémies [...] ».

On notera encore que, dans certains cas, la situation susceptible de donner lieu à une mesure de police administrative est le non-respect de mesures préalablement imposées. Il en va notamment ainsi de :

- l'article 134^{ter}, de la [Nouvelle loi communale](#), qui vise notamment le cas dans lequel les conditions d'exploitation de l'établissement ne sont pas respectées ;
- l'article 134^{sexies}, de la [Nouvelle loi communale](#), qui vise notamment le cas d'« infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ».

³³⁹ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 315. Voy. aussi CAMBIER, C. : *Droit administratif*, Bruxelles, Fernand Larquier, 1968, pp. 406-407.

Nous fournirons ultérieurement des illustrations supplémentaires quant à la manière dont certaines de ces dispositions peuvent s'articuler³⁴⁰.

99. Dans les limites de leurs compétences respectives, des motifs variés peuvent amener les différentes entités de la structure fédérale à créer des polices administratives spéciales³⁴¹. Les polices administratives spéciales visent à protéger certains ordres publics spéciaux, définis par les législations de police pertinentes³⁴². Les situations visées sont nombreuses et concernent des domaines aussi variés que l'environnement au sens large (la gestion des déchets, des établissements dangereux, de la qualité de l'eau ou encore l'aménagement du territoire), l'économie, la circulation routière, mais aussi la sécurité civile et la santé³⁴³. Les ordres publics définis et protégés par les polices administratives spéciales sont susceptibles de recouper partiellement l'ordre public général. Il en va par exemple ainsi en matière de santé, où des polices sanitaires coexistent avec la police administrative générale dans sa composante « salubrité ». L'articulation entre police administrative générale et les polices administratives spéciales est régie par des règles complexes, dont il ne nous est pas possible de réaliser un exposé ici³⁴⁴.

100. L'une des dispositions centrales dans la lutte contre la crise sanitaire est l'article 182 de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#). Bien qu'il s'agisse, selon Dimitri Yernault de « LA norme assurément centrale pour la gestion de la présente crise »³⁴⁵, cette disposition avait, jusqu'à maintenant, reçu une attention doctrinale relativement réduite. C'est dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus qu'elle a été utilisée à grande échelle, ce qui n'a pas manqué de soulever un certain nombre de critiques doctrinales, sur lesquelles nous reviendrons par la suite³⁴⁶. La situation visée par cet article est définie d'une manière assez vague, car il est fait référence à des « circonstances dangereuses ». Cette notion fait notamment écho à l'une des missions générales des services opérationnels de la sécurité civile, à savoir « le sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des *circonstances dangereuses* et la protection de leurs biens »³⁴⁷. Dans les travaux préparatoires de la [loi du 15 mai 2007](#), on peut lire à cet égard que

« [c]ette 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... »³⁴⁸.

³⁴⁰ Voy. *infra*, not. n° 104 et titre VI.1.1.

³⁴¹ Voy. not. BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, pp. 453-466 ; PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 324-325.

³⁴² Voy. not. DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 321.

³⁴³ Voy. not. BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, pp. 453-466 ; CAMBIER, C. : *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 411-429 ; PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 324-328.

³⁴⁴ Voy. à ce sujet CAMBIER, C. : *Droit administratif*, Bruxelles, Fernand Larcier, 1968, pp. 401-402 ; DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 333-337 et, surtout, PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 328-333.

³⁴⁵ YERNAULT, D. : « [Pouvoirs et devoirs de la « police sanitaire » pour endiguer la pandémie de Covid-19 – Les fondements \(non-\)dits des arrêtés « confinement » du Ministre de l'Intérieur du 13 mars au 30 avril 2020](#) », *Carnet de crise #24 de l'ULB*, 6 mai 2020 (consulté le 14 janvier 2021).

³⁴⁶ Voy. *infra*, titre VI.1.2.

³⁴⁷ Article 11, § 1^{er}, 1^o, de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#) (nous soulignons).

³⁴⁸ *Doc. parl.*, Chambre des représentants, sess. ord. 2006-2007, n° 2928/1, p. 17.

Certaines précisions plus spécifiques concernant cette notion peuvent également être trouvées. Ainsi, lorsque la mesure envisagée est une mesure d'éloignement³⁴⁹, il convient d'être en mesure d'identifier, en outre, un lieu ou une région – entendue ici dans son sens courant, pas comme une composante du système fédéral belge – particulièrement exposé à ces circonstances dangereuses³⁵⁰. Par ailleurs, dans les travaux préparatoires relatifs à l'article 6 de la [loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile](#)³⁵¹, à l'origine de l'article 182 ici étudié³⁵², il est notamment fait référence à « un danger de radioactivité ou de contamination »³⁵³. Nous reviendrons ci-dessous sur les mesures susceptibles d'être adoptées lorsque ces circonstances sont rencontrées³⁵⁴.

101. Au cours des derniers mois, la police sanitaire est apparue au grand jour comme l'une des armes principales de la lutte contre la pandémie³⁵⁵.

Le 18 juillet 1831, le Congrès national adoptait le décret sanitaire qui dotait le pouvoir exécutif d'importantes prérogatives³⁵⁶. La loi sanitaire du 1^{er} septembre 1945 accorde également au Roi un pouvoir réglementaire conséquent³⁵⁷, notamment pour limiter l'autonomie des communes. En effet, la Cour de cassation avait estimé que la police générale – relevant en priorité des communes, compte tenu du principe de subsidiarité³⁵⁸ – trouve le cas échéant à s'imposer aux causes épidémiques prenant origine dans des propriétés privées³⁵⁹.

La législation de 1945 prévoyait un vaste pouvoir royal. Dans les travaux préparatoires, on peut lire que

« Pour ce qui concerne le 1^o de cet article, il laisse place à un ensemble de dispositions générales qui sont de nature soit à 'prévenir' soit à 'combattre' certaines maladies transmissibles dont le danger spécial aura été reconnu par le Conseil Supérieur d'Hygiène. Il s'agira tantôt de mesures se rapportant à la notification des maladies transmissibles, à l'isolement des malades, à la désinfection des locaux et objets qui ont été au contact des malades, en un mot aux mesures de prophylaxie et d'assainissement destinées à combattre l'extension de la maladie et à en prévenir le retour. Il s'agira tantôt de mesures plus importantes encore, comme l'obligation de vaccination, l'interdiction pour certains malades d'intervenir dans la fabrication, la manutention et la distribution des denrées alimentaires ; tantôt de mesures qui n'interviendraient qu'en accord avec

³⁴⁹ Sur les mesures susceptibles d'être adoptées sur la base de l'article 182 de la [loi relative à la sécurité civile](#), voy. *infra*, n° 135.

³⁵⁰ KUTY, F. : « 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. 297.

³⁵¹ *M.B.*, 16 janvier 1964.

³⁵² Voy. not. KUTY, F. : « 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. 296. On notera toutefois plusieurs différences terminologiques : là où l'article 6 de la [loi du 31 décembre 1963](#) vise la « menace d'événements calamiteux de catastrophes et de sinistres », l'article 182 de la [loi du 15 mai 2007](#) utilise le concept précité de « circonstances dangereuses ».

³⁵³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1961-1962, n° 338, p. 5.

³⁵⁴ Voy. *infra*, n° 135.

³⁵⁵ Pour une brève perspective historique concernant des premières initiatives en matière de police sanitaire, voy. CAMBIER, C. : *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 406-407 ; BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, pp. 455-456.

³⁵⁶ *Bull. Off.*, n° LXXIV.

³⁵⁷ *M.B.*, 10 octobre 1945.

³⁵⁸ Voy. *infra*, n° 104.

³⁵⁹ Cass., 23 janvier 1865, *Pas.*, I, 1865, p. 143.

les départements intéressés, comme, par exemple, l'éloignement de certains malades dans certaines catégories du corps enseignant ; tantôt de dispositions plus délicates et plus complexes encore, comme celles qui ont trait aux porteurs de germes mais qui n'interviendraient qu'après des études approfondies et avec les enseignements des réalisations tentées dans ce domaine à l'étranger »³⁶⁰.

Les mesures fortes que cette législation prévoyait ont, au fil de l'histoire belge, été en partie reprises dans la législation sur la sécurité civile, ainsi que par la police administrative générale.

En outre, le processus de fédéralisation de la Belgique, dont il a déjà été fait état au titre III.1 ci-dessus, a rendu extrêmement complexe la répartition des compétences en matière de santé publique³⁶¹. A ce sujet, le Conseil d'État a rendu un avis dans lequel il « a conclu à l'incompétence (totale ou partielle) de l'Autorité fédérale, au motif que le dépistage de maladies contagieuses et la prévention de la contamination d'autres personnes [notamment par l'isolement prophylactique] doivent relever de la compétence des Communautés en matière d'activités et de services de médecine préventive »³⁶². Par ailleurs, en guise de rappel, par application de l'article 138 de la [Constitution](#), l'exercice des compétences en matière de politique de la santé a été, moyennant quelques exceptions, transféré de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF. En outre, les matières bipersonnalisables, en Région de Bruxelles-Capitale, sont gérées par la COCOM. Cela signifie donc que la COCOM est compétente lorsque l'exercice d'une matière qui relève des matières personnalisables ne concerne pas des institutions dont la langue de l'organisation permet de les rattacher soit à la Communauté flamande, soit à la Communauté française.

Différentes législations de ces entités fédérées visent donc notamment la situation dans laquelle une maladie contagieuse menace leur territoire³⁶³.

IV.1.2. Autorités compétentes pour une intervention de police administrative

102. La détermination de l'autorité compétente pour une intervention de police administrative dépend de l'instrument juridique mobilisé pour répondre à une situation de crise. La législation pertinente désigne ainsi l'autorité compétente pour prendre les mesures adéquates et répondre à un trouble déterminé à l'ordre public. Nous distinguons ci-après entre, d'une part, les législations de police au niveau fédéral et, d'autre part, les législations de police au niveau des entités fédérées.

103. Sur le plan fédéral, nous avons relevé ci-dessus que les législations de police administrative principalement appliquées dans le cadre de la crise sanitaire ont été la [loi provinciale](#), la [Nouvelle loi communale](#), la [loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#) et la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#). Les principales autorités visées dans ce cadre sont les communes – avec leurs bourgmestres –, les gouverneurs des provinces et le ministre de l'Intérieur.

104. Pour déterminer laquelle de ces autorités est appelée à intervenir, il convient d'appliquer le principe de *subsidiarité*, qui veut qu'un trouble à l'ordre public soit toujours traité au niveau le plus local possible³⁶⁴. L'intervention de l'autorité locale, c'est-à-dire communale, est donc en principe prioritaire et l'autorité supérieure ne peut intervenir qu'en

³⁶⁰ *Doc. parl.*, Sénat, session 1944-1945, n° 68

³⁶¹ MARTEL, B. et VERRIJDT, W. : « Artikel 5, § 1, I BWHI », in B. DALLE *et al.* (sous la dir. de), *Federale Staatstructuur. Duiding*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 298

³⁶² C.E., section de législation, [avis n° 53.018/VR, 13 mai 2013](#).

³⁶³ Plusieurs dispositions de ces législations ont été citées ci-dessus (voy. *supra*, titre II.2.1.2).

³⁶⁴ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 320-321.

raison de « l'importance de la mesure à prendre, de son impact géographique, des moyens à mettre en œuvre ou de l'inertie de l'autorité locale »³⁶⁵. Ce principe trouve notamment écho à l'article 11 de la [loi sur la fonction de police](#), qui a été cité ci-dessus³⁶⁶. Cette disposition permet, en quelque sorte, d'aspirer l'exercice de prérogatives de police des communes – notamment celles énumérées dans la [Nouvelle loi communale](#) – vers les niveaux supérieurs (gouverneur de province ou ministre de l'intérieur), « 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 »³⁶⁷. Il a également été traduit dans les normes fédérales pertinentes en matière de planification de crise. C'est notamment ainsi que l'[arrêté royal du 22 mai 2019 royal relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national](#)³⁶⁸ prévoit trois phases pour la coordination stratégique des situations d'urgence³⁶⁹ :

- la phase communale est déclenchée lorsque les conséquences directes ou indirectes de la situation d'urgence nécessitent une gestion par le bourgmestre ;
- la phase provinciale est déclenchée lorsque les conséquences directes ou indirectes de la situation d'urgence nécessitent une gestion par le gouverneur ;
- la phase fédérale est déclenchée lorsque les conséquences directes ou indirectes de la situation d'urgence nécessitent une gestion au niveau national, conformément à l'[arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national](#)³⁷⁰, ainsi qu'aux plans d'urgence et procédures existants au niveau national. Nous verrons ultérieurement que dans le cadre de la crise sanitaire de 2020-2021, c'est cette phase fédérale qui a été déclenchée³⁷¹.

Le déclenchement de la phase fédérale et l'adoption de mesures de police au niveau national n'exclut pas complètement une intervention des gouverneurs de province et des bourgmestres, même si ces derniers doivent respecter les mesures adoptées au niveau national. Conformément aux articles 124, alinéa 1^{er}, de la [loi provinciale](#) et 133 de la [Nouvelle loi communale](#), ils sont chargés de l'exécution des arrêtés de police adoptés au niveau national, y compris ceux du ministre de l'intérieur adoptés en application de l'article 182 de la [loi relative à la sécurité civile](#)³⁷². A titre d'illustration, on peut relever que, dans le cadre de la crise sanitaire, un certain nombre de dispositions ont été adoptées par le ministre de l'Intérieur

³⁶⁵ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 320-321. Voy. aussi BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1966, pp. 445 et 449 ; DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 329 et 331-332 ; MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J. : *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 20^e éd., Malines, Kluwer, 2014, pp. 649-650.

³⁶⁶ Voy. *supra*, cadre 8.

³⁶⁷ Voy. par exemple en ce sens : C.E., 13 novembre 2020, [arrêt n° 248.918](#), *S.R.L. Mainego c. État belge*, pp. 16-17.

³⁶⁸ *M.B.*, 27 juin 2019.

³⁶⁹ Article 23, §§ 2 à 4.

³⁷⁰ *M.B.*, 21 février 2003.

³⁷¹ Voy. *infra*, n° 150.

³⁷² Pour davantage d'informations concernant les procédures de planification d'urgence en Belgique, voy. FALLON, C., THIRY, A. et BRUNET, S. : Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2453-2454, 2020, pp. 5 à 68.

pour réguler le fonctionnement de certains secteurs économiques, notamment en ce qui concerne le respect d'une distanciation sociale suffisante³⁷³. Lorsqu'un commerce ne respecte pas ces conditions d'exploitation, le bourgmestre peut prendre une mesure de fermeture sur la base des pouvoirs de police dont il dispose et notamment sur la base des articles 133 et 135, § 2, de la [Nouvelle loi communale](#)³⁷⁴.

Lorsqu'un niveau de pouvoir comprend plusieurs organes – comme c'est le cas par exemple au niveau communal – la détermination de l'organe compétent doit aussi avoir lieu en application de la législation pertinente. Ainsi, nous avons vu ci-dessus qu'au niveau communal, les dispositions pertinentes de la [Nouvelle loi communale](#) établissent notamment une répartition de principe des tâches entre le conseil communal – compétent en principe pour adopter des règlements de police – et le bourgmestre, qui agit, sauf exception, par des actes individuels³⁷⁵.

105. Si nous concentrons notre propos sur la politique sanitaire dégagée par les entités fédérées, il nous faut isoler les autorités compétentes pour chaque législation. Les textes organisent systématiquement, avec toutefois des nuances, les relations entre les fonctionnaires de santé en charge et les bourgmestres³⁷⁶.

En Flandre, l'article 39 du [décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive](#) charge le Gouvernement flamand de prévenir les effets nocifs pour l'homme, causés par des facteurs biotiques. En vertu de l'article 40, « [s]ans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire et du bourgmestre, les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand contrôlent, chacun dans le cadre de sa mission, l'observation de l'article 39 ». Eu égard aux dispositions suivantes, ces fonctionnaires peuvent donner des conseils, sommations et ordres oraux ou écrits. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, ont libre accès à tous les endroits pouvant provoquer le risque aux effets visés à l'article 39, § 2, à tout moment le jour ou la nuit, sans avis préalable, et jouissent de plusieurs prérogatives d'investigation. A l'instar des bourgmestres, ils peuvent ordonner l'arrêt total ou partiel ou la fermeture totale ou partielle du lieu, de l'espace, de l'établissement ou de l'installation qui peut être la cause de la contamination, lorsqu'ils constatent que les mesures imposées ne sont pas respectées ou lorsque les ordres ou sommations n'ont pas été suivis. En vertu des articles 46 et 47 du même décret, les fonctionnaires-médecins disposent également de vastes pouvoirs pour identifier une source de contamination d'une maladie contagieuse. Ils peuvent à ce titre requérir l'assistance de la police locale ou fédérale dans l'exercice de leur fonction. La législation flamande a en outre été révisée en décembre 2020, pour insérer un article 47/1 et autoriser le Gouvernement flamand – déjà habilité à prendre des initiatives pour mettre sur pied des dépistages³⁷⁷ – à déterminer la durée de l'isolement temporaire visé à

³⁷³ Voy. par exemple l'article 5 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 28 octobre 2020).

³⁷⁴ Pour un cas semblable voy. C.E., 10 avril 2020, [arrêt n° 247.393](#), *BV Probumat et al. c. Stad Antwerpen*. Voy. aussi TODTS, L. : « De (ordehandhavende) rol van de burgemeester in tijden van corona », *R.W.*, 2019-2020, p. 1446 et DE COCK, W. : « De motivering van proportionele en rechtszekere sluitingsmaatregelen in coronatijden », *T.v.W.*, 2020, pp. 211-213.

³⁷⁵ Voy. *supra*, n° 86.

³⁷⁶ YERNAULT, D. : « [Pouvoirs et devoirs de la « police sanitaire » pour endiguer la pandémie de Covid-19 – Les fondements \(non-\)dits des arrêtés « confinement » du Ministre de l'Intérieur du 13 mars au 30 avril 2020](#) », *Carnet de crise #24 de l'ULB*, 6 mai 2020 (consulté le 14 janvier 2021).

³⁷⁷ Article 31 du [décret flamand du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive](#).

l'alinéa 1^{er} sur la base des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité de la covid-19³⁷⁸.

À Bruxelles aussi, l'[ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé](#) prévoit que le médecin-inspecteur peut requérir l'assistance de la police locale ou fédérale.

Dans le cas de la Région wallonne, on notera que l'article 47/15 du [Code wallon de l'action sociale et de la santé](#) attribue différentes missions aux médecins ou aux infirmiers en charge de la surveillance des maladies infectieuses. Ils doivent ainsi s'assurer que les mesures de prophylaxie déterminées par le Gouvernement sont appliquées avec l'appui du médecin du patient concerné et collaborer avec les autorités administratives locales, au sens large, dans laquelle la ou les mesures doivent être appliquées. Leur pouvoir leur permet d'exiger la fermeture, partielle ou totale, d'un lieu, d'un espace ou d'une installation si celui-ci ou celle-ci est susceptible d'être à l'origine de contamination ou si les mesures imposées par les médecins ou infirmiers de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles ne sont pas respectées. Dans cette hypothèse, le médecin ou l'infirmier de l'Agence en charge des maladies infectieuses transmet au bourgmestre un rapport justifiant la mesure. Dans ce cadre, le bourgmestre est chargé de l'exécution des décisions de fermeture en vertu de ses pouvoirs de police administrative. Il ne s'agit là que de quelques illustrations tant les agents disposent de pouvoirs étendus en la matière.

On notera encore que, dans le cadre de la pandémie de covid-19, le législateur wallon a autorisé le gouvernement, par le biais de l'article 47/15**bis**, § 1^{er}, alinéa 2, à fixer, sur base des recommandations et décisions des instances fédérales et interfédérales, les catégories de personnes susceptibles d'être vecteur de la transmission de la covid-19 et les catégories de personnes exemptées de l'obligation d'isolement, de quarantaine et/ou de l'obligation de dépistage.

IV.1.3. Contrôle d'une intervention de police administrative

IV.1.3.1 Contrôle ex ante par la section de législation du Conseil d'État

106. Comme nous l'avons exposé ci-dessus³⁷⁹, la section de législation du Conseil d'État est amenée à rendre des avis motivés, notamment sur des projets d'arrêtés réglementaires des différents membres des gouvernements du pays. Pour autant que des projets d'arrêtés de police répondent aux conditions d'abstraction, de généralité et d'impersonnalité qui caractérisent les actes réglementaires, ils sont soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sauf, pour rappel, en cas d'urgence spécialement motivée³⁸⁰.

À titre d'exemple, dans le cadre de la crise sanitaire, les différents arrêtés ministériels portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation de la covid-19 adoptés au fur et à mesure de l'évolution de la crise sanitaire³⁸¹ n'ont jamais été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, « [v]u l'urgence, qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État [...] en raison notamment de la nécessité d'envisager des mesures

³⁷⁸ Voy. le [décret flamand du 18 décembre 2020 modifiant le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et le décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19](#).

³⁷⁹ Voy. *supra*, n° 93.

³⁸⁰ Voy. l'article 3, § 1^{er}, des [LCCE](#).

³⁸¹ Voy. *infra*, titre VI.1.

fondées sur les résultats épidémiologiques qui évoluent de jour en jour, les derniers ayant justifié les mesures décidées ; qu'il est dès lors urgent de prendre certaines mesures »³⁸².

107. La section de législation du Conseil d'État n'est, en revanche, pas compétente pour rendre des avis sur des projets d'arrêtés de police au niveau communal ou au niveau provincial.

IV.1.3.2 Contrôle ex post par une assemblée démocratiquement élue

108. De manière générale, la mise en œuvre de pouvoirs de police administrative ne fait pas l'objet d'un contrôle spécifique par une assemblée démocratiquement élue, contrairement à ce qui est le cas dans le cadre de l'octroi et de la mise en œuvre de pouvoirs spéciaux³⁸³. En revanche, quand c'est un membre du gouvernement qui fait emploi d'un pouvoir de police administrative – par exemple le ministre fédéral de l'Intérieur –, les mécanismes ordinaires des régimes parlementaires demeurent évidemment d'application, ce qui est susceptible de mener à un contrôle parlementaire et, le cas échéant, à la mise en œuvre de la responsabilité politique du ministre ou du gouvernement concerné³⁸⁴.

109. Au niveau communal, l'article 133*bis* de la [Nouvelle loi communale](#) prévoit un droit d'information du conseil communal par le bourgmestre, notamment quant à la manière dont celui-ci exerce sa fonction d'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune. Cette même disposition précise toutefois que ce droit d'information s'exerce sans que le conseil puisse, « d'une façon quelconque, porter atteinte aux attributions du bourgmestre ». Par ailleurs, dans certaines hypothèses spécifiques, une intervention du conseil communal est également prévue. Par exemple, l'article 134, § 1^{er}, de la [Nouvelle loi communale](#) précise qu'« en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le bourgmestre peut faire des ordonnances de police, à charge d'en donner sur le champ communication au conseil, en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au conseil. Ces ordonnances cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le conseil à sa plus prochaine réunion ». Cette intervention particulière s'explique par le fait que la disposition en cause confie au bourgmestre le pouvoir d'adopter des ordonnances – ou règlements – de police, qui relèvent normalement de la compétence du conseil communal³⁸⁵.

110. Une possibilité d'information du conseil provincial sur la manière dont le gouverneur de province exerce ses compétences est également prévue dans la législation³⁸⁶.

IV.1.3.3 Contrôle ex post par des juridictions

111. Les arrêtés de police – qu'ils soient adoptés par un (membre d'un) gouvernement, au niveau provincial ou au niveau communal – sont des actes administratifs qui peuvent être

³⁸² Voy. not. le préambule de l'[arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19](#) (*M.B.*, 28 octobre 2020). Voy. à ce sujet VAN NIEUWENHOVE, J. : « De rol van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de Covid-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, pp. 315-316.

³⁸³ Voy. *infra*, titre IV.2.3.2.

³⁸⁴ Voy. *supra*, titres III.2.3 et III.3.2.

³⁸⁵ Voy. *supra*, n° 86. Voy. not. BUTTGENBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 450 (au sujet du régime juridique antérieur).

³⁸⁶ Voy. l'article 65*bis*, § 3, alinéa 2, de la [loi provinciale](#) et l'article 32, alinéa 3, du [décret provincial flamand du 9 décembre 2005](#) (*M.B.*, 29 décembre 2005).

attaqués devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État³⁸⁷ ou, de manière incidente, devant les cours et tribunaux³⁸⁸, en application de l'article 159 de la [Constitution](#)³⁸⁹.

IV.1.4. Prorogation éventuelle et fin de l'intervention de police administrative

112. La prorogation éventuelle et la fin de l'intervention de police administrative dépendent, sous réserve d'un contrôle juridictionnel constatant l'illégalité de l'intervention, de l'autorité compétente pour son adoption. En ce que les arrêtés de police sont potentiellement attentatoires à divers droits fondamentaux, le principe de proportionnalité impose de ne les maintenir que le temps nécessaire pour combattre le trouble à l'ordre public ciblé³⁹⁰. Il est ainsi possible de prévoir des arrêtés de police limités dans le temps ou – en cas d'arrêté sans limite temporelle – d'abroger la mesure précédente par une nouvelle intervention.

IV.2. Les pouvoirs spéciaux

IV.2.1. Situations qui peuvent être à l'origine d'une intervention de l'octroi et de l'utilisation de pouvoirs spéciaux

113. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le recours aux pouvoirs spéciaux requiert des « circonstances exceptionnelles »³⁹¹. Il n'est donc pas admis que cette technique soit mise en œuvre simplement parce qu'il serait commode ou confortable, dans une situation donnée, de confier à des organes exécutifs la faculté de modifier des règles législatives.

Les bases juridiques pertinentes sont cependant muettes sur la nature des situations qui pourraient justifier l'octroi de pouvoirs spéciaux. En pratique, on constate que des pouvoirs spéciaux ont été confiés dans des situations variées.

Le motif qui est le plus couramment à l'origine des lois de pouvoirs spéciaux est la volonté de gérer efficacement des crises économiques, financières ou budgétaires. Les lois énumérées ci-après constituent une liste non exhaustive d'illustrations pertinentes :

- la loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière³⁹² ;
- la [loi du 1^{er} mai 1939](#) attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et le pouvoir à d'autres nécessités urgentes³⁹³ ;
- la [loi du 31 mars 1967](#) attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire³⁹⁴ ;

³⁸⁷ Voy. *supra*, n^{os} 91 et 92.

³⁸⁸ Voy. par exemple BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 440.

³⁸⁹ Voy. *supra*, n^o 95.

³⁹⁰ Voy. not. DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 359. L'auteur vise la police administrative communale, mais ces considérations valent de manière générale, pour toutes les interventions de police.

³⁹¹ C.E., section de législation, [avis n^o 25.169/1/8, 31 mai et 4 juin 1996](#).

³⁹² *M.B.*, 17 juillet 1926.

³⁹³ *M.B.*, 6 mai 1939.

³⁹⁴ *M.B.*, 4 avril 1967.

- la [loi du 27 mars 1986](#) attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi³⁹⁵.

Il est aussi arrivé – déjà avant la crise de 2020 – que la menace d'une épidémie se trouve à l'origine de l'adoption d'une loi de pouvoirs spéciaux. La perspective d'une crise sanitaire a ainsi déjà servi de motif au recours à cette technique il y a une dizaine d'années, lors de l'adoption de la [loi du 16 octobre 2009](#) accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe³⁹⁶.

114. Comme nous l'avons précisé dans le titre I du présent rapport, le législateur a aussi attribué des prérogatives exceptionnelles au Roi en temps de guerre. Dans le langage juridique belge, on emploie l'expression « pouvoirs extraordinaires » pour évoquer cette habilitation dont l'ampleur est particulièrement grande. Ainsi, la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires³⁹⁷ a permis au Roi d'adopter des normes dans les domaines les plus divers. L'article 1^{er} de cette loi est reproduit intégralement dans le cadre qui suit.

CADRE 29

Loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires (article 1^{er})

Jusqu'au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix, le Roi peut, dans les cas de nécessité et d'urgence, prendre, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, des dispositions ayant force de loi, pour :

- 1° garantir la sécurité et la défense du territoire et de l'État ;*
- 2° assurer la tranquillité publique ;*
- 3° maintenir le crédit et défendre les intérêts économiques et financiers du pays ;*
- 4° sauvegarder la santé publique et pourvoir au ravitaillement de la population ;*
- 5° assurer le fonctionnement régulier de la justice et des juridictions, des services administratifs des provinces, des communes et des établissements subordonnés ;*
- 6° recouvrer les impôts au profit de l'État d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception ;*
- 7° ouvrir les crédits et ordonner les dépenses nécessaires, pourvoir par des moyens extraordinaires aux besoins du Trésor ;*
- 8° autoriser toutes dérogations aux dispositions relatives aux recettes et dépenses de l'État ;*
- 9° sanctionner par des peines correctionnelles les dispositions prises en vertu des nos 1° à 4° ci-dessus.*

Dans le cadre de cette habilitation, le Roi a adopté de très nombreux arrêtés délibérés en Conseil des ministres qui avaient force de loi³⁹⁸.

³⁹⁵ *M.B.*, 28 mars 1986.

³⁹⁶ *M.B.*, 21 octobre 2009.

³⁹⁷ *M.B.*, 8 septembre 1939.

³⁹⁸ Sur les pouvoirs extraordinaires, voy. not. OCKRENT, R. : « Observations sur la nature juridique des arrêtés pris en exécution de la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires », obs. sous Cass., 27 janvier 1943, *Rev. adm.*, 1943, pp. 177-181 ; SAROT, J. : « La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945 », in : *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, T. III, Bruxelles et Paris, Bruylant et L.G.D.J., 1972, pp. 293-315.

IV.2.2. Autorités compétentes pour l'octroi et l'utilisation de pouvoirs spéciaux

115. Chaque législateur fédéral, régional ou communautaire est compétent pour adopter une norme législative (loi, décret ou ordonnance) qui octroie des pouvoirs spéciaux. Nous avons indiqué *supra*³⁹⁹ les bases constitutionnelles et légales sur lesquelles repose cette compétence.

À cette occasion, nous avons constaté que la compétence est clairement reconnue pour les pouvoirs législatifs de

- l'Autorité fédérale,
- la Communauté flamande,
- la Région wallonne,
- la Communauté française,
- la Région de Bruxelles-Capitale et
- la Communauté germanophone.

Dans tous ces cas, il existe un texte qui prévoit que le pouvoir exécutif peut exercer les prérogatives que lui confère une norme législative de l'entité concernée. Nous avons aussi observé que, bien qu'un tel texte n'existe pas pour les autres entités du système fédéral, le Conseil d'État a reconnu dans un avis récent que d'autres pouvoirs législatifs pouvaient procéder de la même façon⁴⁰⁰. Ceci est susceptible de s'appliquer à la COCOM et la COCOF.

Les lois, décrets ou ordonnances qui octroient des pouvoirs spéciaux sont des normes législatives ordinaires du point de vue de la manière dont elles sont élaborées et adoptées. En particulier, le vote des projets de législation au sein des parlements compétents s'opère à la majorité simple : il n'est nullement question d'obtenir une majorité qualifiée – ou spéciale, comme on l'exige dans d'autres contextes en droit constitutionnel belge⁴⁰¹.

En ce qui concerne les projets de lois fédéraux visant à octroyer des pouvoirs spéciaux, ils peuvent être soumis soit à la procédure monocamérale (la seule Chambre des représentants est compétente) ou à une des deux procédures bicamérales (le Sénat peut ou droit intervenir au côté de la Chambre), selon les matières qui sont touchées par les prérogatives accordées au Roi⁴⁰². On verra *infra* qu'en mars 2020 deux lois distinctes ont été adoptées selon deux procédures parlementaires différentes⁴⁰³.

116. On peut répondre simplement à la question de savoir quelles autorités disposent de la faculté d'utiliser les pouvoirs spéciaux qui ont été octroyés.

Au niveau fédéral, il s'agit du Roi, en tant que titulaire du pouvoir exécutif⁴⁰⁴ (c'est-à-dire en pratique, le gouvernement fédéral, conformément à ce que nous avons indiqué à plusieurs reprises ci-dessus). La plupart des lois d'habilitation prévoient en outre que les arrêtés de pouvoirs spéciaux doivent être délibérés en Conseil des ministres, ce qui implique qu'un débat

³⁹⁹ Voy. nos 25 et 41.

⁴⁰⁰ C.E., section de législation, [avis n° 68.232/AG/3, 10 novembre 2020](#), p. 7.

⁴⁰¹ Voy. en particulier les articles 4, alinéa 3, (adoptions des lois dites spéciales) et 195 (révision de la Constitution) de la [Constitution](#).

⁴⁰² Les trois procédures législatives à suivre au sein du Parlement fédéral sont décrites aux articles 74, 77 et 78 de la [Constitution](#). Voy. à cet égard *supra*, n° 67 et n° 71.

⁴⁰³ Voy. *infra*, n° 169.

⁴⁰⁴ Voy. l'article 37 de la [Constitution](#).

doit avoir lieu entre l'ensemble des ministres – et donc des partis qui composent la majorité – avant que le texte ne soit soumis à la signature royale. Dans tous les cas, l'article 106 de la [Constitution](#) conditionne la validité de tout acte du Roi – ce qui inclut la signature des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux – au contresing d'au moins un ministre.

Au niveau des entités fédérées, l'utilisation des pouvoirs spéciaux appartient aux différents gouvernements respectifs.

IV.2.3. Contrôle de l'octroi et de l'utilisation de pouvoirs spéciaux

117. Le droit constitutionnel belge offre plusieurs dispositifs qui permettent de contrôler tant l'octroi que l'utilisation des pouvoirs spéciaux. Ces mécanismes opèrent tantôt *ex ante*, c'est-à-dire pendant le processus d'élaboration d'une norme et avant son entrée en vigueur, et tantôt *ex post*, c'est-à-dire une fois que la norme est finalisée et susceptible d'être appliquée.

IV.2.3.1 Contrôle ex ante par la section de législation du Conseil d'État

118. Un contrôle *ex ante* est susceptible d'être opéré par la section de législation du Conseil d'État. Celui-ci peut porter sur les lois d'habilitation (n° 119) comme sur les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui sont pris en application de ces dernières (n° 120).

119. Le droit commun – c'est-à-dire les règles applicables pour l'élaboration de toutes les lois, décrets et ordonnances – s'applique en effet notamment aux normes législatives qui octroient des pouvoirs spéciaux.

Quand il s'agit d'une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance, c'est-à-dire d'un texte destiné à devenir une norme législative qui est déposé par un ou plusieurs membres de l'assemblée parlementaire compétente, la demande d'avis au Conseil d'État ne s'impose pas nécessairement. En application des [lois coordonnées sur le Conseil d'État](#), lorsqu'une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance (qui, par exemple, octroie des pouvoirs spéciaux) est déposée, celle-ci peut être soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État à la demande du président de l'assemblée législative concernée⁴⁰⁵. Ce président d'assemblée n'est pas obligé de demander cet avis, à moins qu'un tiers au moins des membres de l'assemblée intéressée en fasse la demande⁴⁰⁶ ou que, pour les assemblées où deux groupes linguistiques existent, la majorité des membres d'un groupe linguistique en fasse la demande⁴⁰⁷.

Il est en revanche obligatoire de saisir pour avis la section de législation du Conseil d'État à propos de tous les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance⁴⁰⁸. Ceci implique un contrôle du Conseil d'État lorsque le texte projeté est le fruit de l'initiative du Roi (et de ses ministres) au niveau fédéral ou d'un gouvernement de région ou de communauté. Cependant, même dans cette hypothèse, plusieurs exceptions sont prévues. En particulier, l'auteur du projet de loi, de décret ou d'ordonnance peut faire état d'un cas d'urgence spécialement motivé pour échapper à l'obligation de demander l'avis de la section de législation⁴⁰⁹.

120. Les arrêtés réglementaires fédéraux, régionaux et communautaires relèvent en règle générale du même régime que les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance⁴¹⁰ : ils

⁴⁰⁵ Article 2, § 1^{er}, des [LCCE](#).

⁴⁰⁶ Article 2, § 2, des [LCCE](#).

⁴⁰⁷ Article 2, § 3, des [LCCE](#).

⁴⁰⁸ Article 3 des [LCCE](#).

⁴⁰⁹ Voy. les premiers mots de l'article 3 des [LCCE](#).

⁴¹⁰ Article 3 des [LCCE](#).

doivent être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sauf si on entre dans le champ d'une exception, comme celui de l'urgence spécialement motivée. *A priori*, ceci s'applique notamment aux arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux ainsi qu'aux arrêtés de pouvoirs spéciaux des gouvernements des entités fédérées.

Cependant, l'article 3*bis* des [LCCE](#) prévoit que les projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, sont soumis à l'avis motivé de la section de législation et que, pour ces projets, l'urgence ne pourra pas être invoquée. D'une part, ce texte confirme la compétence de la section de législation du Conseil d'État pour les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux. D'autre part, il exclut un motif d'exception commode en refusant aux auteurs du projet d'arrêté d'esquiver le contrôle du Conseil d'État en invoquant l'existence d'une situation urgente.

L'analyse de cette disposition appelle deux commentaires supplémentaires. Premièrement, il convient de mentionner que l'article 3*bis* ne vise explicitement que l'exercice des pouvoirs spéciaux par l'Autorité fédérale (il mentionne en effet les arrêtés *royaux* qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur). Son champ d'application ne s'étend donc en principe pas aux arrêtés de pouvoirs spéciaux des gouvernements régionaux et communautaires. Ces derniers pourraient donc, en application du droit commun, éviter le contrôle du Conseil d'État lorsque se présente une situation urgente. Deuxièmement, les dispositions qui organisent la compétence de la section de législation du Conseil d'État – et notamment l'article 3*bis* des [LCCE](#) dont nous traitons ici – constituent des règles de rang législatif auxquelles il peut être dérogé par une autre loi. Ainsi, rien n'interdit au pouvoir législatif fédéral, lorsqu'il octroie des pouvoirs spéciaux au Roi, de moduler la compétence du Conseil d'État et de prévoir, par exemple, que son avis n'est pas obligatoire pour les arrêtés de pouvoirs spéciaux lorsque des circonstances à déterminer sont rencontrées. Nous verrons *infra* que cette possibilité a été utilisée à l'occasion de la crise sanitaire de 2020⁴¹¹.

121. Le contrôle opéré par la section de législation du Conseil d'État sur les normes législatives d'habilitation ou sur les arrêtés qui sont pris en exécution de celles-ci permet notamment de mettre en lumière l'incompatibilité de dispositions projetées avec les normes hiérarchiquement supérieures, telles que la [Constitution](#).

La portée des avis de la section de législation est cependant limitée. Comme le relèvent trois spécialistes, « [e]n principe, les avis de la section de législation n'ont aucune force obligatoire : ils ne lient pas l'autorité qui les a sollicités, n'ont pas l'autorité de chose jugée et n'ont de force obligatoire ni envers la section du contentieux administratif [du Conseil d'État] ni envers les juridictions administratives ou les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire »⁴¹². Ainsi, même lorsque la section de législation estime qu'une norme projetée est incompatible avec la [Constitution](#), l'auteur de la norme qui reçoit l'avis peut – sans devoir se justifier – ne pas tenir compte des observations.

Néanmoins, les avis de la section de législation ont des effets significatifs en pratique. D'une part, il arrive fréquemment que l'auteur de la norme projetée abandonne son projet en cas d'avis négatif ou le modifie pour intégrer les suggestions formulées par le Conseil d'État. D'autre part, en cas de contestation de la norme finalement adoptée devant une juridiction compétente, il n'est pas rare qu'un avis de la section de législation constitue une source

⁴¹¹ Voy. titre VI.2.2.

⁴¹² SALMON, J., JAUMOTTE, J. et THIBAUT, E. : *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 286.

d'influence sur le raisonnement juridique des juges le cas échéant amenés à statuer sur le texte⁴¹³.

IV.2.3.2 Contrôle ex post par le Parlement

122. Les habilitations de pouvoirs spéciaux ne dispensent pas les parlements de leur responsabilité d'exercer un contrôle de l'action des gouvernements, y compris de l'utilisation qu'ils font des habilitations qui leur ont été octroyées. Les parlements conservent d'ailleurs, même après avoir octroyé les pouvoirs spéciaux au gouvernement, leur pleine capacité législative, de sorte qu'ils peuvent « reprendre la main » en cas de désaccord avec les projets du gouvernement⁴¹⁴.

123. Outre ce pouvoir de contrôle ordinaire qui revient aux assemblées parlementaires, il existe un moyen de contrôle plus spécifique. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui portent sur des matières qui sont en principe réservées au législateur par les normes constitutionnelles (ce qu'on appelle « le domaine réservé à la loi ») doivent être examinés par le pouvoir législatif en vue de leur confirmation « dans un délai relativement court, fixé par la loi » et cessent de produire leurs effets si le législateur s'abstient de les confirmer dans ce délai⁴¹⁵.

IV.2.3.3 Contrôle ex post par des juridictions

124. Nous distinguons les contrôles juridictionnels qui peuvent être exercés, d'une part, sur la norme législative d'habilitation (n° 125) et, d'autre part, sur les arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés en vertu de celle-ci (n° 126).

125. Le moyen le plus évident d'obtenir un contrôle juridictionnel sur une norme législative qui octroie des pouvoirs spéciaux à un organe exécutif consiste à saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation. La haute juridiction a en effet le pouvoir d'annuler toute norme législative (loi, décret ou ordonnance – y compris celles qui contiennent des habilitations), lorsqu'elle n'est pas compatible avec certaines dispositions constitutionnelles. Le recours peut être introduit par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt⁴¹⁶ dans un délai de six mois suivant la publication de la norme législative au *Moniteur belge*⁴¹⁷. On pourrait également concevoir que la Cour constitutionnelle soit saisie, au-delà de ce délai, par le biais d'une question préjudicielle posée par une juridiction quelconque et portant sur une loi d'habilitation.

À côté du pouvoir de contrôle qui relève de la Cour constitutionnelle, on doit encore rappeler que toutes les juridictions du pays doivent écarter l'application d'une norme législative lorsque celle-ci est incompatible avec le droit international directement applicable. Ce principe, qui découle de la jurisprudence précitée *Le Ski* de la Cour de cassation pourrait éventuellement trouver à s'appliquer à l'égard d'une norme législative qui octroie des pouvoirs spéciaux⁴¹⁸.

⁴¹³ Voy. not. SALMON, J., JAUMOTTE J. et THIBAUT, E. : *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 286-293.

⁴¹⁴ LEROY, M. : « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *A.P.T.*, 2014, pp. 483-504, ici p. 498.

⁴¹⁵ C.A., 1^{er} décembre 2004, [arrêt n° 195/2004](#), B.16.3. Sur la portée de cet arrêt, voy. not. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, p. 345.

⁴¹⁶ Article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la [LSCC](#).

⁴¹⁷ Article 3, § 1^{er}, de la [LSCC](#).

⁴¹⁸ Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I., p. 886.

126. L'ordre juridique belge offre aussi des instruments pour contrôler les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui ont été adoptés par le Roi ou les gouvernements régionaux ou communautaires. La nature des contrôles varie selon que l'arrêté concerné a été confirmé ou non.

Lorsqu'un arrêté de pouvoirs spéciaux a été confirmé, son contenu est susceptible d'être contrôlé de la même façon que celui d'une norme législative. On renvoie donc aux propos qui précèdent immédiatement et en particulier à la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation. En effet, comme il a été annoncé ci-dessus⁴¹⁹, une fois qu'un arrêté de pouvoirs spéciaux a été confirmé, le contrôle de la Cour constitutionnelle porte à la fois sur l'article concerné de la loi de confirmation et sur les dispositions des arrêtés de pouvoirs spéciaux confirmés⁴²⁰.

En revanche, dans le cas d'un arrêté de pouvoirs spéciaux qui n'aurait pas (encore) été confirmé, la Cour constitutionnelle n'est, rappelons-le, pas compétente, malgré le fait qu'un tel arrêté a eu pour effet de modifier une norme législative⁴²¹. L'arrêté non confirmé demeure un acte du pouvoir exécutif qui est susceptible d'un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et qui peut aussi subir un contrôle incident par toute juridiction en application de l'article 159 de la [Constitution](#)⁴²². Le contrôle que peuvent opérer les juridictions est toutefois limité par la nature particulière de ces arrêtés : il n'y a pas lieu de vérifier – comme on le ferait pour d'autres arrêtés – leur conformité aux normes législatives (autres que la norme d'habilitation) puisqu'ils peuvent par essence les abroger, les compléter, les modifier ou les remplacer⁴²³. Les possibilités de recours contre les arrêtés de pouvoirs spéciaux avant leur confirmation et l'effectivité des différentes procédures possibles ont récemment été discutées dans la littérature juridique⁴²⁴.

IV.2.4. Prorogation éventuelle et fin des pouvoirs spéciaux

127. Selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que lorsque se présentent des circonstances exceptionnelles, qui justifient l'habilitation, et la durée de celle-ci doit être alignée sur la durée de ces circonstances⁴²⁵.

Lorsque la période pendant laquelle les pouvoirs spéciaux ont été octroyés approche de sa fin ou a expiré, mais que les circonstances exceptionnelles qui sont à l'origine de l'habilitation perdurent, il est concevable que le législateur compétent intervienne une nouvelle fois pour confier à l'organe exécutif des pouvoirs spéciaux, soit selon les mêmes modalités que précédemment, soit selon des modalités adaptées en fonction de l'évolution de la situation. Il suffit pour cela qu'une nouvelle loi, un nouveau décret ou une nouvelle ordonnance d'habilitation soit adoptée selon les procédures législatives habituelles.

Dans la pratique récente, observée pendant la crise sanitaire de 2020, plusieurs législateurs ont expressément prévu, dans la législation d'habilitation initiale, la possibilité de proroger la

⁴¹⁹ Voy. *supra*, n° 48.

⁴²⁰ C.A., 8 juin 1988, [arrêt n° 58/88](#).

⁴²¹ Voy. not. C.A., 5 décembre 2002, [arrêt n° 178/2002](#) et C.C., 4 juin 2020, [arrêt n° 83/2020](#).

⁴²² Sur ces modes de contrôle, voy. *supra*, titre III.6.

⁴²³ En ce sens, voy. not. UYTENDAELE, M. : *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 552.

⁴²⁴ Voy. en particulier KAISER, M. et JADOT, C. : « Pouvoirs spéciaux, contrôle juridictionnel et extrême urgence », *Administration publique*, 2020, pp. 315-323.

⁴²⁵ C.E., section de législation, [avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009](#). Sur la question des limites temporelles des pouvoirs spéciaux, voy. aussi *infra*, titre V.2.2.).

durée des pouvoirs spéciaux⁴²⁶. Au point de vue juridique, cette disposition est inutile⁴²⁷. Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État dans un avis portant sur une proposition de loi fédérale, « le législateur ne doit pas s'attribuer une habilitation pour pouvoir modifier le champ d'application temporel des pouvoirs spéciaux. Et bien que la proposition de loi dispose que le délai de trois mois ne peut être prorogé qu'une seule fois, rien n'empêche que le législateur puisse encore prolonger ultérieurement les pouvoirs spéciaux pour trois mois s'il estime que cela s'avère nécessaire et que les conditions pour l'attribution de pouvoirs spéciaux sont remplies »⁴²⁸.

La survenance de la crise de la covid-19 et la crainte de ne plus pouvoir rassembler les membres des assemblées législatives pour des raisons sanitaires a en outre poussé les législateurs à inventer des mécanismes extraordinaires dont la légalité paraît discutable. Ainsi, le décret de la Communauté française du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire de la covid-19 prévoyait que la décision de proroger la durée de l'habilitation pouvait être adoptée par le bureau du Parlement, statuant le cas échéant par courrier électronique, dans l'hypothèse où l'impossibilité de réunir le Parlement est dûment constatée⁴²⁹.

⁴²⁶ Voy. not. l'article 5 du décret wallon du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (*M.B.*, 18 mars 2020).

⁴²⁷ En ce sens, voy. BOUHON, F. et SLAUTSKY, E. : « Toekenning, uitoefening van en toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten: gecontrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de COVID-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, pp. 261-271, ici p. 264.

⁴²⁸ C.E., section de législation, [avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020](#), pt. 9.2.3.

⁴²⁹ Voy. l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, dudit décret.

V. Contenu possible

128. Nous examinons successivement le contenu que sont susceptibles de prendre les mesures adoptées sur la base des pouvoirs de police administrative (V.1.) et des pouvoirs spéciaux (V.2).

V.1. Les pouvoirs de police administrative

V.1.1. Influence des situations à l'origine sur le contenu des interventions de police administrative

129. Il existe nécessairement un lien entre la situation à l'origine de l'intervention de police administrative et les mesures de police adoptées. En effet, seuls l'existence ou le risque de survenance d'un trouble à l'ordre public peuvent justifier l'adoption d'une mesure de police administrative. A ce titre, la mesure de police administrative vise donc à éviter qu'une atteinte à l'ordre public protégé se produise, perdure ou s'étende⁴³⁰. En d'autres mots, il s'agit de maintenir ou de restaurer l'ordre public protégé par la législation de police⁴³¹. L'autorité de police devra motiver l'arrêt de police, afin de démontrer de façon convaincante un risque d'atteinte ou l'existence d'une atteinte à l'ordre public concerné, de sorte que l'intervention de police se justifiait⁴³².

La situation à l'origine de l'intervention de police administrative a également une influence directe sur la nature et l'intensité de la mesure concernée. Il en va d'autant plus ainsi que, compte tenu du caractère contraignant des mesures de police administrative⁴³³, leur application est susceptible d'affecter différents droits fondamentaux. Quand elle choisit entre plusieurs mesures de police susceptibles d'être adoptées⁴³⁴, l'autorité de police administrative doit se laisser guider par le principe de proportionnalité, entre, d'une part, la gravité de l'atteinte ou du risque d'atteinte à l'ordre public concerné et, d'autre part, la nature et l'intensité des mesures envisagées⁴³⁵.

V.1.2. Limites temporelles

130. Comme nous l'avons déjà écrit au sujet de la prorogation éventuelle des mesures de police administrative⁴³⁶, la mesure de police administrative, en ce qu'elle peut porter atteinte à divers droits fondamentaux, ne peut être maintenue que le temps nécessaire pour combattre le trouble à l'ordre public ciblé⁴³⁷. A défaut de telles limites, la mesure pourrait être perçue comme manifestement hors de proportion avec les troubles auxquels elle tend à porter remède⁴³⁸.

⁴³⁰ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 306-307.

⁴³¹ DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 354.

⁴³² PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 304-305.

⁴³³ Voy. *infra*, n° 133.

⁴³⁴ Voy. *infra*, titre V.1.4.

⁴³⁵ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, pp. 311 et 319-320.

⁴³⁶ Voy. *supra*, titre IV.1.4.

⁴³⁷ Voy. not. DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 359. L'auteur vise la police administrative communale, mais ces considérations valent, de manière générale, pour toutes les interventions de police.

⁴³⁸ C.E., 2 février 2005, [arrêt n° 140.008](#), *Fourdin c/ ville de Mouscron*.

131. Il est ainsi possible de prévoir des arrêtés de police limités dans le temps ou – en cas d'arrêté sans limite temporelle – d'abroger la mesure précédente par une nouvelle intervention.

A titre d'exemple, bien que limitées dans le temps, les mesures comprises dans les arrêtés ministériels destinés à limiter la propagation du coronavirus ont été ponctuellement renouvelées à l'issue de réunions, dans un premier temps du Conseil national de sécurité, puis du Comité de concertation.

En ce qui concerne les mesures sanitaires fixées par les législateurs fédérés, on notera que le Parlement wallon a prévu l'abrogation des mesures prévoyant l'isolation et le dépistage obligatoire le cinquième jour suivant la publication de l'arrêté du Gouvernement constatant la fin de l'état d'épidémie de la covid-19⁴³⁹.

V.1.3. Limites territoriales

132. L'action de police administrative s'inscrit nécessairement dans les limites de la compétence territoriale de l'autorité de police : le territoire communal pour les communes⁴⁴⁰, le territoire provincial pour le gouverneur de province, le territoire de l'entité fédérée lorsque c'est sa législation de police qui est appliquée ou encore le territoire national, lorsque c'est un membre du gouvernement fédéral – et spécialement le ministre de l'Intérieur – qui agit. Les mesures de police peuvent s'exercer sur tout ou partie de ce territoire⁴⁴¹. L'article 182 de la [loi du 15 mai 2007](#) prévoit d'ailleurs explicitement que la mesure est destinée à éloigner la population « des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés ».

On examinera utilement l'arrêt n° 248.132 rendu par le Conseil d'État le 10 août 2020⁴⁴². Cet arrêt fait suite à la demande en suspension dirigée contre l'obligation pour les magasins de nuit de fermer à 22 heures maximum. La juridiction administrative a rejeté les différents moyens soulevés par la partie requérante. Celle-ci reprochait notamment aux mesures de confinement qu'aucune distinction n'avait été faite en fonction de l'emplacement du magasin de nuit. Le Conseil d'État a jugé sur ce point que la « phase fédérale » de gestion de la crise a été déclarée, impliquant que le danger est étendu à l'intégralité du territoire national et qu'il était d'intérêt public que les mesures prises pour maintenir l'ordre public soient cohérentes afin de maximiser leur efficacité.

Pour le surplus, nous renvoyons aux développements ci-dessus relatifs à la détermination de l'autorité de police compétente. Nous y avons vu que – en tout cas pour ce qui est des normes fédérales analysées – l'action de police et la détermination de l'autorité compétente obéit au principe de subsidiarité, qui trouve un écho dans plusieurs législations applicables. Dans les polices administratives spéciales en matière sanitaire, on peut également trouver des dispositions articulant l'action à différents niveaux de pouvoir⁴⁴³.

⁴³⁹ Art. 47/15 *bis* Code wallon de l'action sociale et de la santé.

⁴⁴⁰ Voy. pour certaines exceptions à ce principe, qui ne concernent toutefois pas des situations de crise, DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 351.

⁴⁴¹ Voy. not. DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 337 (pour la police administrative d'État). Ces considérations valent *mutatis mutandis* pour les autres autorités de police.

⁴⁴² C.E., 10 août 2020, [arrêt n° 248.132](#), *BV Harman c. Belgische Staat*.

⁴⁴³ Voy. *supra*, titre IV.1.2.

V.1.4. Types de mesures qui peuvent être adoptées

133. La nature et l'étendue des mesures qui peuvent être adoptées par les autorités de police dépendent de l'habilitation prévue dans la législation pertinente⁴⁴⁴. Les mesures de police administrative sont des mesures autoritaires qui prennent des formes variées, dont notamment l'interdiction, l'autorisation de faire ce qui est en principe interdit, l'injonction de faire, ainsi que le contrôle et la mise en œuvre – le cas échéant par la contrainte matérielle⁴⁴⁵ – du respect des obligations ainsi créées⁴⁴⁶. Elles peuvent avoir une portée réglementaire, en ce sens qu'elles sont générales, abstraites et impersonnelles ou avoir une portée individuelle, visant alors un cas bien déterminé⁴⁴⁷. La violation des mesures de police administrative peut donner lieu à l'imposition de sanctions, dont notamment des sanctions administratives et, le cas échéant, des sanctions pénales⁴⁴⁸.

134. Compte tenu de leur libellé relativement souple, les dispositions relatives à la police administrative générale permettent d'adopter une grande variété de mesures différentes⁴⁴⁹, qui correspond à la grande diversité des troubles susceptibles d'entrer dans son champ d'application.

Par exemple, en vertu de l'article 134 de la [Nouvelle loi communale](#), le bourgmestre peut de manière autonome, lorsque l'urgence l'exige, interdire, par voie réglementaire, tout rassemblement. Cette faculté ne peut être exercée que dans des circonstances exceptionnelles, en cas « d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ». Le pouvoir du bourgmestre déroge de la sorte au pouvoir de principe accordé au conseil communal. Par conséquent, le règlement du bourgmestre doit être « confirmé », par le conseil communal, « à sa plus prochaine réunion »⁴⁵⁰.

135. Lorsque les situations visées par l'article 182 de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#) sont rencontrées⁴⁵¹, deux catégories de mesures peuvent être prises :

- l'éloignement de « lieux ou [de] régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés » et l'assignation d'« un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure ». Les autorités peuvent ainsi diriger « la population dans un ou des endroits précis afin de garantir leur protection, d'assurer leur prise en charge et de faciliter le travail des secours »⁴⁵². L'éloignement implique donc

⁴⁴⁴ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 305.

⁴⁴⁵ Voy. not. BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 439.

⁴⁴⁶ Voy. not. PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 308.

⁴⁴⁷ BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 439.

⁴⁴⁸ PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 308. Voy. déjà BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, pp. 440-442.

⁴⁴⁹ Voy. par exemple en ce sens BUTTGEBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Larcier, 1966, p.

⁴⁵⁰ VANSNICK, L. : « L'exercice des pouvoirs de police du bourgmestre en cas d'atteinte à l'ordre public en voirie », *Revue de droit communal*, 2012/1, pp. 18-27 ; GOFFAUX, P. : « Variations sur le pouvoir de police du bourgmestre et son contrôle par le Conseil d'État », *A.P.T.*, 2015/1, pp. 108-115.

⁴⁵¹ Voy. *supra*, n° 100.

⁴⁵² KUTY, F. : « Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1^{ère} partie) », *J.T.*, 2020, p. 297.

potentiellement que les personnes concernées doivent quitter leur lieu de résidence⁴⁵³ ;

- l'interdiction de « tout déplacement ou mouvement de la population », c'est-à-dire une mesure de confinement ou d'isolement⁴⁵⁴. Comme le note Franklin Kuty, l'objectif poursuivi est d'éviter « le désordre et le chaos du fait de la densité de population qui ne permet pas des déplacements ou mouvements de masse incontrôlés »⁴⁵⁵. L'intensité de l'interdiction peut varier en fonction des circonstances de la cause. Elle peut être totale et donc renvoyer à un confinement absolu. Elle peut également être partielle ou relative et ne viser que certains déplacements qui sont considérés comme non souhaitables ou nécessaires, voire les déplacements au-delà d'un certain périmètre ou d'une zone géographique délimitée⁴⁵⁶. Quelle que soit son intensité, l'interdiction de déplacement peut être d'application immédiate en ce sens que les personnes concernées peuvent alors être tenues de rester à l'endroit où elles se trouvent à ce moment déterminé, que ce soit le domicile, le lieu de travail, un commerce, une école⁴⁵⁷. Elle peut également être d'application plus douce et permettre aux personnes concernées de se rendre à leur domicile pour y rester pendant une durée déterminée⁴⁵⁸.

Dans les deux cas, la finalité poursuivie doit être la protection de la population. Plus précisément, dans les travaux parlementaires relatifs à l'article 6 de la [loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile](#) on peut lire ce qui suit :

« Les mesures visées concernent strictement les nécessités de la protection matérielle des populations dans des endroits exposés, menacés ou sinistrés. Elles sont sans rapport avec les mesures d'interdiction ou d'obligation de séjour qui peuvent être établies pour des motifs de sûreté de l'État ou de police générale »⁴⁵⁹.

Relevons encore que l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 incrimine le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application des articles 181, § 1^{er}, et 182 de cette même loi⁴⁶⁰. Or, sans entrer à ce stade dans les difficultés que ces dispositions soulèvent pour justifier chacune des interdictions prévues dans les arrêtés ministériels pris dans le cadre de la crise, la corrélation avancée entre les mesures de confinement et leur consécration juridique est débattue. En effet, plusieurs auteurs – et certaines juridictions – doutent que toutes les obligations contenues dans les arrêtés ministériels successifs rentrent dans les hypothèses

⁴⁵³ Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1961-1962, n° 338, p. 5.

⁴⁵⁴ Voy. not. KUTY, F. : « 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. 297.

⁴⁵⁵ KUTY, F. : « 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. 297, avec la référence citée en note 9.

⁴⁵⁶ KUTY, F. : « 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. 297.

⁴⁵⁷ KUTY, F. : « 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. 297.

⁴⁵⁸ KUTY, F. : « 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. 297.

⁴⁵⁹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1961-1962, n° 338, p. 5.

⁴⁶⁰ La peine prévue consiste en 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.

couvertes par l'article 182. Nous évoquerons plus loin ces controverses quant à l'écart entre les mesures prises pour lutter contre l'épidémie et leurs fondements⁴⁶¹.

136. Avant la crise sanitaire de 2020, plusieurs entités avaient pris des mesures en vue d'assurer « l'amélioration de l'état sanitaire de la population, le dépistage de situations malsaines par des moyens cliniques et la lutte contre les maladies contagieuses et sociales, sans préjudice des mesures prophylactiques nationales »⁴⁶². On relèvera ainsi :

- les articles 39 à 50 du [décret flamand du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive](#) ; ces dispositions comprennent des mesures destinées à prévenir et à empêcher l'extension des effets nocifs causés par des facteurs biotiques. Pour éviter cette extension, des fonctionnaires-médecins sont dotés de pouvoirs considérables en vue de restreindre la liberté de circulation des particuliers, notamment en obligeant une quarantaine obligatoire ;
- le [Code wallon de l'action sociale et de la santé](#) comporte, en ses articles 47/15 et 47/16, insérés par le [décret du 2 mai 2019](#)⁴⁶³, des dispositions relativement proches pour le territoire de langue française ;
- l'[ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2007](#), en ses articles 12 à 14, comporte également des dispositions similaires qui limitent la liberté individuelle ; et, enfin,
- le [décret du 1er juin 2004 de la Communauté germanophone relatif à la promotion de la santé et à la prévention médicale](#), qui reprend, en ses articles 10.2 à 10.6, insérés par le [décret-programme du 20 février 2017](#), des règles analogues.

Nous renvoyons par ailleurs le lecteur aux explications que nous avons fournies ci-dessus au sujet du contenu de certaines de ces normes, à l'occasion de l'analyse des relations entre les fonctionnaires de santé en charge et les bourgmestres⁴⁶⁴.

137. Toutes ces normes ont connu des modifications au cours de la pandémie pour augmenter, de manière concertée, les obligations de prévention à charge des individus, en particulier les cas de quarantaine et de dépistage obligatoires.

V.1.5. Droits fondamentaux qui peuvent être limités

138. Les droits fondamentaux auxquels les mesures de police administrative peuvent porter atteinte sont nombreux. Tout dépend à la fois du trouble à l'ordre public que la mesure entend prévenir ou rétablir et de la mesure concrètement adoptée. Compte tenu du caractère contraignant des mesures de police⁴⁶⁵, l'ingérence aux droits fondamentaux leur est même inhérente. Dans la hiérarchie des normes, les arrêtés de police se trouvent au rang des mesures exécutive. Ils ne peuvent déroger aux droits fondamentaux que dans la mesure où ils portent des mesures qui sont nécessaires et proportionnées pour prévenir ou rétablir un trouble à l'ordre public visé par la législation de police sur la base de laquelle ils ont été adoptés. Plus une mesure est contraignante – par exemple une interdiction générale, absolue et prolongée

⁴⁶¹ Voy. *infra*, titre VI.1.1.

⁴⁶² *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, p. 64.

⁴⁶³ *M.B.*, 14 octobre 2019.

⁴⁶⁴ Voy. *supra*, n° 105.

⁴⁶⁵ Voy. *supra*, n° 133.

dans le temps d'exercer certaines activités – plus le risque est grand qu'elle sera sanctionnée dans le cadre d'un contrôle juridictionnel⁴⁶⁶.

Nous fournirons plusieurs illustrations de droits fondamentaux susceptibles d'être limités par des interventions de police administrative quand nous aborderons *infra* les mesures de police adoptées dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus (titre VI.1.1).

V.2. Les pouvoirs spéciaux

V.2.1. Influence des situations à l'origine sur le contenu des pouvoirs spéciaux

139. La nature des événements ou de la situation qui se trouve à l'origine du recours aux pouvoirs spéciaux n'a pas d'importance particulière sur le contenu possible des pouvoirs spéciaux. Comme nous l'avons vu, les bases constitutionnelles et légales qui permettent l'octroi de ces prérogatives exceptionnelles sont maigres et ne développent aucune forme de classification en fonction des différents contextes qui pourraient conduire à l'utilisation des pouvoirs spéciaux.

Cependant, dès lors que l'octroi des pouvoirs spéciaux doit toujours reposer sur la survenance d'une situation exceptionnelle⁴⁶⁷, on peut considérer que l'étendue des pouvoirs spéciaux – quant à l'ampleur des prérogatives qui sont confiées à l'organe exécutif et à la durée de l'habilitation – doit être proportionnée à la gravité de la situation qui justifie le recours à ces pouvoirs.

La crise sanitaire de 2020 a été ressentie comme un événement à ce point grave que les législateurs qui ont octroyé des pouvoirs spéciaux l'ont souvent fait dans une mesure particulièrement large, qui ne trouve pas d'équivalent dans l'histoire nationale en temps de paix.

V.2.2. Limites temporelles

140. Lorsqu'on s'intéresse aux limites temporelles, il convient de distinguer l'encadrement dans le temps de l'habilitation octroyée à l'organe exécutif (n° 141) et la durée de validité des arrêtés adoptés dans ce cadre (n° 142).

141. La limitation dans le temps de l'octroi des pouvoirs spéciaux est l'une des conditions reconnues pour assurer sa conformité à la [Constitution](#). L'exigence apparaît tant dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁴⁶⁸ que dans les avis de la section de législation du Conseil d'État⁴⁶⁹.

Pour illustrer le propos, nous nous référons à deux exemples tirés de la pratique au début du XXI^e siècle. Ainsi, l'article 58, § 7, de la [loi du 27 avril 2005](#) relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé prévoit que l'habilitation donnée au Roi entre en vigueur le 1^{er} avril 2005 et prend fin le 31 décembre 2005 (soit une période de neuf mois, avec un effet rétroactif pour les premières semaines). Dans le cas de la [loi du 16 octobre 2009](#) accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de

⁴⁶⁶ Voy. not. DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 358-360.

⁴⁶⁷ C.E., section de législation, [avis n° 25.169/1/8, 31 mai et 4 juin 1996](#) ; C.E., section de législation, [avis n° 47.062/1/V du 18 août 2009](#).

⁴⁶⁸ Voy. not. C.A., 10 juillet 2002, [arrêt n° 124/2002](#).

⁴⁶⁹ Voy. not. C.E., section de législation, [avis n° 14.457/VR, 23 décembre 1981](#) ; C.E., section de législation, [avis n° 25.169/1/8, 31 mai et 4 juin 1996](#) ; C.E., section de législation, [avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009](#).

grippe, l'article 5, § 1^{er}, prévoit que l'habilitation expire six mois après la publication de la loi au *Moniteur belge* et au plus tard le 31 juillet 2010.

142. En général, les législations qui octroient des pouvoirs spéciaux prévoient que les arrêtés adoptés sur cette base doivent être confirmés par une norme législative dans un délai déterminé sans quoi ils sont réputés n'avoir jamais produits leurs effets⁴⁷⁰. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, un tel mécanisme de contrôle parlementaire doit en tous cas être instauré pour les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui portent sur des matières qui sont en principe réservées au législateur (ce qu'on appelle « le domaine réservé à la loi »)⁴⁷¹.

À titre d'illustration, nous reprenons les deux lois mentionnées au point précédent. Selon l'article 58, § 8, de la [loi du 27 avril 2005](#) relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé, « les arrêtés pris en vertu du présent article qui abrogent, complètent, modifient ou remplacent des dispositions légales cesseront de produire leurs effets le 31 décembre 2006, lorsqu'ils n'ont pas été confirmés par le législateur avant cette date ». On observe donc que le délai pour procéder à la confirmation des arrêtés expire un an après l'habilitation elle-même. Les modalités prévues par la [loi du 16 octobre 2009](#) accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe sont différentes : selon l'article 5, § 2, de ladite loi, les arrêtés de pouvoirs spéciaux concernés doivent être confirmés dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur. Il y a donc un délai propre à chaque arrêté.

V.2.3. Limites territoriales

143. La technique des pouvoirs spéciaux n'implique *a priori* pas un schéma de limitation territoriale. L'habilitation reçue par l'organe législatif lui permet d'adopter des normes qui peuvent modifier ou remplacer les normes formellement législatives qui ont, par leur nature, vocation à s'appliquer de façon générale et abstraite sur l'ensemble du territoire qui relève de la compétence du législateur concerné.

Bien entendu, dans le contexte fédéral de la Belgique, il y a lieu de tenir compte du fait que les décrets et ordonnances par lesquels les entités fédérées octroient des pouvoirs spéciaux ne s'appliquent que sur les parties du territoire sur lesquelles ces entités sont compétentes⁴⁷².

V.2.4. Types de mesures qui peuvent être adoptées

144. L'habilitation octroyée dans le cadre des pouvoirs spéciaux permet à un organe exécutif d'abroger, compléter, modifier et remplacer les dispositions légales en vigueur. Bien que cela pose question sur le plan du droit constitutionnel⁴⁷³, l'habilitation est parfois étendue aux matières qui sont expressément réservées au pouvoir législatif par la [Constitution](#)⁴⁷⁴. Le cadre constitutionnel et législatif disponible ne donne aucune indication sur les domaines qui peuvent être concernés par les pouvoirs spéciaux.

145. Il ne peut pas pour autant s'agir d'une habilitation illimitée. Comme l'a écrit le professeur Francis Delpérée, le droit constitutionnel belge « exige que les lois d'habilitation soient particulières. Ce qui signifie qu'elles ne porteront, en principe, que sur des objets déterminés

⁴⁷⁰ Voy. aussi *supra*, n° 123.

⁴⁷¹ C.A., 1^{er} décembre 2004, [arrêt n° 195/2004](#), B.16.3. Sur la portée de cet arrêt, voy. not. BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M. : *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, p. 345.

⁴⁷² Voy. *supra*, n° 55.

⁴⁷³ En ce sens, voy. not. UYTENDAELE, M. : *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 551.

⁴⁷⁴ Voy., par exemple, l'article 3, alinéa 3, de la [loi du 16 octobre 2009](#) accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe.

et bien circonscrits. Les pouvoirs sont spéciaux et non généraux »⁴⁷⁵. En d'autres mots, l'organe exécutif ne se substitue pas au pouvoir législatif et ne peut intervenir que dans les matières qui doivent nécessairement être délimitées par la législation d'habilitation. À cet égard, la section de législation du Conseil d'État estime que les matières attribuées doivent être déterminées avec précision⁴⁷⁶. Quant à la Cour constitutionnelle, elle a affirmé que le champ des attributions doit être interprété strictement, en raison même du caractère exceptionnel du recours à ce mécanisme⁴⁷⁷. Ceci n'empêche pas que l'habilitation puisse être formulée de manière à permettre à l'organe exécutif d'agir dans un domaine plus ou moins vaste⁴⁷⁸.

146. L'extrait suivant de la [loi du 16 octobre 2009](#) offre une illustration de la manière dont le champ d'une habilitation concrète a été délimité.

CADRE 30

**Loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi
en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe (article 3)**

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre des mesures pour :

- 1° régler la distribution des médicaments ;*
- 2° régler la délivrance des médicaments par des médecins ou d'autres professionnels des soins de santé visés à l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé ;*
- 3° déterminer le nombre maximum des dons de sang par an, après avis du Conseil Supérieur de la Santé ;*
- 4° étendre le système de réquisition au personnel - autre que les professionnels des soins de santé visés à l'article 9 de l'arrêté royal n° 78 précité - des hôpitaux, prestataires de soins, dispensateurs de soins, institutions et services qui, en ce qui concerne la législation organique, ne relèvent pas de la compétence des Communautés et Régions ;*
- 5° communiquer aux communes et aux provinces des informations de la banque de données fédérale des professionnels des soins de santé afin de garantir un fonctionnement efficace des points de contact local de soins ;*
- 6° prévenir et traiter toute situation qui pose problème en matière de santé publique, qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave, et dans le cadre strict de la pandémie ou de l'épidémie de grippe constatée par le Roi conformément à l'article 2.*

Le Roi ne peut pas rendre la vaccination obligatoire en exécution de la présente loi.

Les arrêtés prévus à l'alinéa premier peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution.

Les arrêtés prévus au premier alinéa peuvent déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause.

⁴⁷⁵ DELPEREE, F. : *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, 2000, p. 774.

⁴⁷⁶ C.E., section de législation, [avis n° 47.062/1/V du 18 août 2009](#).

⁴⁷⁷ Voy. not. C.A., 26 mai 1999, [arrêt n° 52/99](#).

⁴⁷⁸ En ce sens, voy. not. UYTENDAELE, M. : *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 550.

Les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux sanctions pénales introduites par ces arrêtés.

V.2.5. Droits fondamentaux qui peuvent être limités

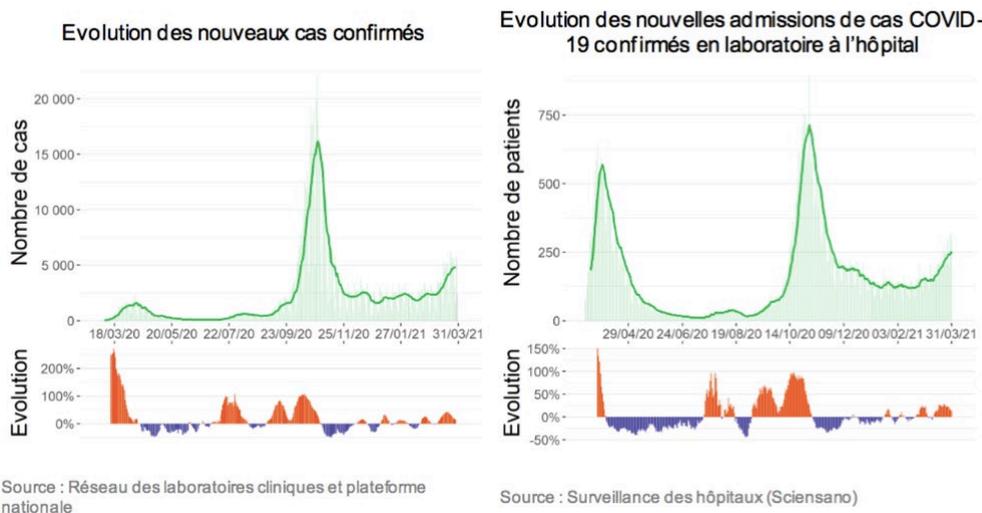
147. La technique des pouvoirs spéciaux est la base d'un régime extraordinaire en ce qui concerne les *auteurs* de la norme : les dispositions qui sont normalement arrêtées par un pouvoir législatif peuvent être adoptées ou modifiées par un organe exécutif, soit le Roi ou un gouvernement régional ou communautaire. En revanche, ce système ne fonde en soi aucun régime extraordinaire quant au *contenu* des normes. Dès lors, et en particulier, l'habilitation conférée n'autorise nullement des limitations ou dérogations aux droits fondamentaux qui ne seraient pas déjà permises par le droit commun.

Les droits fondamentaux n'ayant pas, en règle générale, une portée absolue ni en droit international, ni en droit belge, il est parfaitement concevable que des arrêtés de pouvoirs spéciaux viennent restreindre l'exercice de certains de ces droits. Ces restrictions ne sont cependant pas justifiables par le fait que les arrêtés en question se fondent sur une législation de pouvoirs spéciaux. Comme en droit commun, pour éviter un constat de violation d'un droit fondamental, il conviendra donc de démontrer que les mesures prises visent un but légitime et sont proportionnées par rapport à l'objectif qui a été déterminé.

À cet égard, la situation extraordinaire ayant motivé le recours aux pouvoirs spéciaux peut aussi avoir une influence sur le raisonnement juridique qui sera déroulé pour vérifier la conformité d'une mesure donnée à un droit fondamental : l'existence d'un risque (économique, financier, sanitaire, *etc.*) sera de nature à convaincre la juridiction éventuellement saisie qu'une mesure inadmissible en d'autres temps puisse être exceptionnellement considérée comme conforme aux droits fondamentaux. Ainsi, il est possible que la survenance d'une situation extraordinaire justifie le recours, d'une part, à l'octroi de pouvoirs spéciaux et, d'autre part, à des limitations plus significatives de droits fondamentaux. Ceci ne revient toutefois pas à dire que c'est l'octroi des pouvoirs spéciaux qui autorise, en tant que tel, ces limitations.

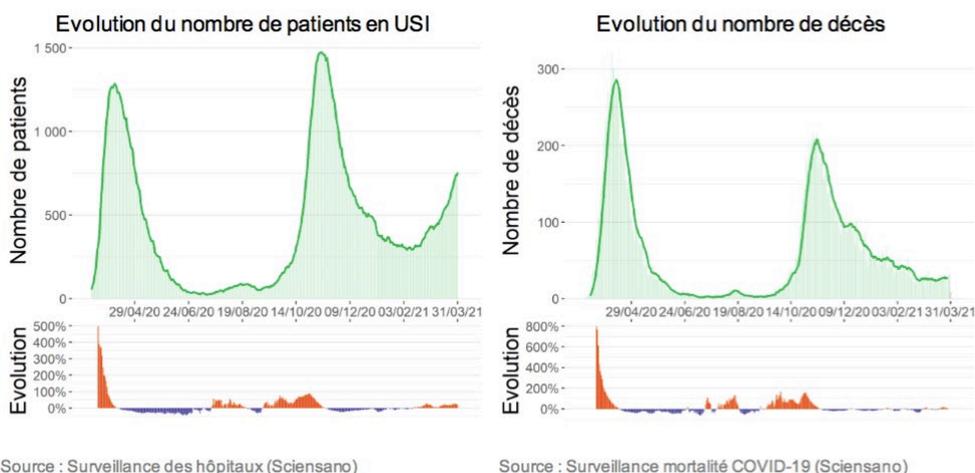
VI. Mise en œuvre

148. En décembre 2019, les autorités sanitaires de Wuhan, en Chine, ont signalé des cas de pneumonies de cause inconnue. Le 7 janvier 2020, un nouveau coronavirus (SARS-CoV-2) a été identifié comme étant la cause de cette maladie. Moins d'un mois plus tard, le 4 février 2020, un premier cas est confirmé sur le sol belge⁴⁷⁹. Depuis lors, la situation épidémiologique a fortement fluctué. On identifie communément un premier pic de contaminations durant les mois de février et mars 2020, ainsi qu'une seconde vague au cours de l'automne de la même année. Lors de la pandémie, plusieurs indicateurs ont été utilisés pour suivre son évolution, notamment les nombres de cas confirmés, de nouvelles hospitalisations de cas COVID-19 confirmés en laboratoire, de patients admis en unités de soins intensifs (USI) et de décès. Les chiffres officiels, mis en ligne par l'Institut scientifique de santé publique « Sciensano », lié au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement⁴⁸⁰, se présentent comme suit :



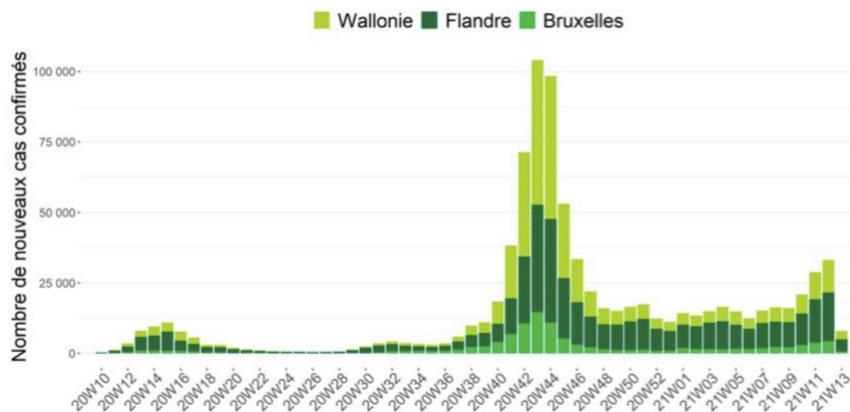
⁴⁷⁹ « [Coronavirus : le premier Belge infecté est un quinquagénaire originaire de Flandre occidentale](#) », *RTBF*, 4 février 2021.

⁴⁸⁰ Tout au long de la crise, Sciensano a quotidiennement diffusé un bulletin épidémiologique. Les chiffres et les graphiques repris ici proviennent du bulletin épidémiologique du 1^{er} avril 2021.



Au 1^{er} avril 2021, un total de 882.453 cas confirmés ont été rapportés dans le Royaume. Parmi ceux-ci, on compte 405.432 cas (46%) en Flandre, 350.941 (40%) cas en Wallonie, dont 5.058 cas pour la communauté germanophone, et 109.550 (12%) cas à Bruxelles. Les données relatives au lieu de résidence ne sont néanmoins pas disponibles pour 16.530 cas (2%).

Evolution du nombre de cas confirmés par région et par date de diagnostic*



Source : CNR, laboratoires clinique et plateforme nationale. Cas rapportés à Sciensano au 31 mars 2021, à 6 heures.
 *En raison de l'utilisation de la date de diagnostic, les données des trois derniers jours doivent encore être consolidées. Lorsque la date de diagnostic est manquante, la date de rapportage est utilisée.

149. Nous examinons successivement les manières dont les pouvoirs de police administrative (VI.1.) et les pouvoirs spéciaux (VI.2) ont été mis en œuvre dans le contexte spécifique de la crise sanitaire engendrée par la covid-19.

VI.1. L'utilisation des pouvoirs de police administrative

VI.1.1. Mesures adoptées

150. Comme nous l'avons précisé à plusieurs reprises, les mesures adoptées dans le cadre de la pandémie de covid-19 ne proviennent pas toutes du même niveau de pouvoir. La pandémie a en effet nécessité plusieurs types de mesures pour limiter la propagation du virus.

Premièrement, se fondant sur les compétences qui lui sont attribuées par l'article 4 de la [loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile](#)⁴⁸¹, les articles 11 et 42 de la [loi du 5 août 1992 relative aux fonctions de police](#)⁴⁸² et les articles 181, 182 et 187 de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#)⁴⁸³, le ministre de l'Intérieur a adopté, à un rythme soutenu, une série d'arrêtés ministériels afin de lutter contre la propagation du coronavirus.

Deuxièmement, les autorités locales ont également adopté ponctuellement des mesures pour lutter contre la pandémie. Pour rappel, l'articulation des responsabilités fédérales et locales dans la lutte contre la pandémie obéit à une logique dite de subsidiarité. Les communes et les provinces sont en effet habilitées à prendre des mesures lorsque les circonstances locales l'exigent, tandis que les mesures applicables dans tout le pays sont prises par le ministre de l'Intérieur. Les mesures adoptées au niveau locales sont complémentaires de celles adoptées au niveau national, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent y déroger. Bien que, durant les premiers mois de la crise, la marge de manœuvre des autorités communales fut discutée dans l'hypothèse de l'enclenchement de la phase fédérale de crise qui a été activée le 13 mars 2020⁴⁸⁴, les pouvoirs locaux ont conservé un rôle complémentaire, qui s'est d'ailleurs accru pendant l'été 2020, alors que l'épidémie était relativement sous contrôle en Belgique et que les mesures fédérales avaient été, pour un temps, assouplies.

Le tableau ci-dessous reprend la liste des arrêtés-ministériels adoptés, modifiés et abrogés. On observe en effet que le ministre de l'Intérieur n'a pas rédigé un seul arrêté de référence qu'il aurait adapté en fonction des circonstances. Les arrêtés ministériels ont au contraire été fréquemment remplacés durant la crise, bien que les mesures consacrées fussent généralement transposées d'un arrêté à l'autre. Le premier d'entre eux a été pris le 13 mars 2020, au lendemain d'une réunion du Conseil National de Sécurité (CNS) au cours de laquelle le dispositif existant a été renforcé par des mesures additionnelles de distanciation sociale. Au 1^{er} mars 2021, les principales mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus se logent dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020.

Date de l'arrêté ministériel	Commentaires
13 mars 2020 ⁴⁸⁵	Première version
18 mars 2020 ⁴⁸⁶	Remplace l'arrêté ministériel du 13 mars
23 mars 2020 ⁴⁸⁷	Remplace l'arrêté ministériel du 18 mars
24 mars 2020 ⁴⁸⁸	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
3 avril 2020 ⁴⁸⁹	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
17 avril 2020 ⁴⁹⁰	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars

⁴⁸¹ *M.B.*, 16 janvier 1964.

⁴⁸² *M.B.*, 22 décembre 1992.

⁴⁸³ *M.B.*, 31 juillet 2007.

⁴⁸⁴ [Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19](#) (*M.B.*, 13 mars 2020).

⁴⁸⁵ *M.B.*, 13 mars 2020, 2^e éd.

⁴⁸⁶ *M.B.*, 18 mars 2020 3^e éd.

⁴⁸⁷ *M.B.*, 23 mars 2020, 2^e éd.

⁴⁸⁸ *M.B.*, 24 mars 2020, 2^e éd.

⁴⁸⁹ *M.B.*, 3 avril 2020, 2^e éd.

⁴⁹⁰ *M.B.*, 17 avril 2020, 3^e éd.

Date de l'arrêté ministériel	Commentaires
30 avril 2020 ⁴⁹¹	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
8 mai 2020 ⁴⁹²	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
15 mai 2020 ⁴⁹³	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
20 mai 2020 ⁴⁹⁴	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
25 mai 2020 ⁴⁹⁵	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
30 mai 2020 ⁴⁹⁶	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
5 juin 2020 ⁴⁹⁷	Modifie l'arrêté ministériel du 23 mars
30 juin 2020 ⁴⁹⁸	Remplace l'arrêté ministériel du 23 mars
10 juillet 2020 ⁴⁹⁹	Modifie l'arrêté ministériel du 30 juin
24 juillet 2020 ⁵⁰⁰	Modifie l'arrêté ministériel du 30 juin
28 juillet 2020 ⁵⁰¹	Modifie l'arrêté ministériel du 30 juin
22 août 2020 ⁵⁰²	Modifie l'arrêté ministériel du 30 juin
25 septembre 2020 ⁵⁰³	Modifie l'arrêté ministériel du 30 juin
8 octobre 2020 ⁵⁰⁴	Modifie l'arrêté ministériel du 30 juin
18 octobre 2020 ⁵⁰⁵	Remplace l'arrêté ministériel du 30 juin
23 octobre 2020 ⁵⁰⁶	Modifie l'arrêté ministériel du 18 octobre
28 octobre 2020 ⁵⁰⁷	Remplace l'arrêté ministériel du 18 octobre
1^{er} novembre 2020 ⁵⁰⁸	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
28 novembre 2020 ⁵⁰⁹	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
11 décembre 2020 ⁵¹⁰	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
19 décembre 2020 ⁵¹¹	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre

⁴⁹¹ *M.B.*, 30 avril 2020, 2^e éd.

⁴⁹² *M.B.*, 8 mai 2020, 2^e éd.

⁴⁹³ *M.B.*, 15 mai 2020, 3^e éd.

⁴⁹⁴ *M.B.*, 20 mai 2020, 4^e éd.

⁴⁹⁵ *M.B.*, 25 mai 2020, 2^e éd.

⁴⁹⁶ *M.B.*, 30 mai 2020.

⁴⁹⁷ *M.B.*, 5 juin 2020, 4^e éd.

⁴⁹⁸ *M.B.*, 30 juin 2020, 2^e éd.

⁴⁹⁹ *M.B.*, 10 juillet 2020, 3^e éd.

⁵⁰⁰ *M.B.*, 24 juillet 2020, 2^e éd.

⁵⁰¹ *M.B.*, 28 juillet 2020, 3^e éd.

⁵⁰² *M.B.*, 22 août 2020.

⁵⁰³ *M.B.*, 25 septembre 2020, 2^e éd.

⁵⁰⁴ *M.B.*, 8 octobre 2020, 3^e éd.

⁵⁰⁵ *M.B.*, 18 octobre 2020.

⁵⁰⁶ *M.B.*, 23 octobre 2020, 2^e éd.

⁵⁰⁷ *M.B.*, 28 octobre 2020, 3^e éd.

⁵⁰⁸ *M.B.*, 1^{er} novembre 2020.

⁵⁰⁹ *M.B.*, 29 novembre 2020.

⁵¹⁰ *M.B.*, 11 décembre 2020, 3^e éd.

⁵¹¹ *M.B.*, 20 décembre 2020.

Date de l'arrêté ministériel	Commentaires
20 décembre 2020 ⁵¹²	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
21 décembre 2020 ⁵¹³	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
24 décembre 2020 ⁵¹⁴	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
12 janvier 2021 ⁵¹⁵	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
14 janvier 2021 ⁵¹⁶	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
26 janvier 2021 ⁵¹⁷	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
29 janvier 2021 ⁵¹⁸	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
6 février 2021 ⁵¹⁹	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
12 février 2021 ⁵²⁰	Modifie l'arrêté ministériel du 6 février 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020
6 mars 2021 ⁵²¹	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
20 mars 2021 ⁵²²	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre
26 mars 2021 ⁵²³	Modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre

151. Nous n'examinerons pas individuellement chacun de ces arrêtés, tant le rythme de leurs changements rendrait un tel examen fastidieux et exagérément dense dans le cadre de la présente étude. A l'instar de Patricia Popelier⁵²⁴, on peut néanmoins identifier dès à présent différentes phases dans la gestion de la pandémie. La première phase, qui dure du mois de mars au mois de mai 2020, consiste en une période de confinement qui a particulièrement porté atteinte à la vie économique et aux droits et libertés des citoyens. Le non-respect de ces règles pouvait notamment être sanctionné par une amende et un emprisonnement de huit jours à trois mois. La deuxième phase correspond au déconfinement de la population à partir du mois de mai 2020 et à la levée des restrictions qui ont eu lieu par paliers. Certains secteurs professionnels ont ainsi pu reprendre leurs activités avant d'autres. C'est également à ce moment que les premiers recours ont été introduits à l'égard des mesures de crise. Une troisième phase débute dès la fin du mois de juillet 2020 avec un retour progressif vers un régime plus strict. Les assouplissements sont alors réduits et de nouvelles obligations sont apparues. Finalement, à partir du mois d'octobre 2020 et du nombre sans cesse croissant des nouveaux cas et des hospitalisations, un reconfinement et de nouvelles mesures restrictives de libertés sont imposées. Sans qu'il soit alors question d'un déconfinement au sens strict du terme, on a assisté, à partir du mois de février, à la levée progressive de certaines des restrictions qui pesaient sur plusieurs activités professionnelles, en particulier en ce qui

⁵¹² *M.B.*, 20 décembre 2020, 2^e éd.

⁵¹³ *M.B.*, 21 décembre 2020, 2^e éd.

⁵¹⁴ *M.B.*, 24 décembre 2020, 2^e éd.

⁵¹⁵ *M.B.*, 12 janvier 2021, 3^e éd.

⁵¹⁶ *M.B.*, 15 janvier 2021, 2^e éd.

⁵¹⁷ *M.B.*, 26 janvier 2021, 3^e éd.

⁵¹⁸ *M.B.*, 29 janvier 2021, 2^e éd.

⁵¹⁹ *M.B.*, 7 février 2021.

⁵²⁰ *M.B.*, 12 février 2021, 2^e éd.

⁵²¹ *M.B.*, 7 mars 2021.

⁵²² *M.B.*, 21 mars 2021.

⁵²³ *M.B.*, 26 mars 2021, 2^e éd.

⁵²⁴ POPELIER, P. : « Crisisbeheer per ministerieel besluit », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 261-270.

concerne les métiers de contact. Le 5 mars 2021, le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées, réunis en Comité de Concertation, ont présenté une esquisse de plan de déconfinement, tout en le rendant tributaire de la situation épidémiologique et de l'avancement de la campagne de vaccination. Évoquant un « plateau ascendant » en ce qui concerne le nombre de contaminations, et un risque de nouveau pic épidémique, les comités de concertation du 19 et 24 mars 2021 vont toutefois reporter les assouplissements prévus pour avril 2021 et imposer un nouveau modèle de confinement.

Au cours de ces phases, plusieurs libertés se sont vues limitées :

- Les arrêtés ministériels du [18 mars 2020](#) et du [23 mars 2020](#) ont imposés aux citoyens de rester chez eux. Cette obligation, assouplie lors du déconfinement qui s'engage à partir du [4 mai 2020](#), a été abrogée par l'[arrêté ministériel du 5 juin 2020](#). Entre-temps, seules étaient autorisées les sorties justifiées par des nécessités de base et quelques exceptions, permettant par exemple une promenade avec un « ami ». Dans le même ordre d'idées, jusqu'à ce que l'[arrêté ministériel du 20 mai](#) lève la mesure, il était interdit de rejoindre une seconde résidence. Les restrictions à la liberté de circulation ont été de nouveau été consacrées par l'[arrêté ministériel du 18 octobre 2020](#) qui instaure en effet un couvre-feu interdisant en principe toute circulation sur l'espace public entre minuit et 5 heures du matin. A la fin du mois d'octobre 2020, les provinces wallonnes et la Région de Bruxelles Capitale ont élargi le couvre-feu de 22 heures à 6 heures du matin. Depuis le 1^{er} mars 2021, toutefois, les provinces wallonnes se sont alignées sur les heures de couvre-feu fixées par l'Autorité fédérale, à l'instar de la Flandre.
- Le travail à domicile a été rendu obligatoire une première fois du 18 mars au 4 mai 2020, sauf dans certains cas précis liés aux secteurs cruciaux ou aux entreprises dans lesquelles le travail à distance était inconcevable⁵²⁵. Les travailleurs ont ensuite pu retourner sur leur lieu de travail habituel, à charge pour l'employeur d'assurer que les normes sanitaires pouvaient être respectées. A partir du mois d'octobre, le travail à domicile est redevenu la règle dans tous les entreprises, associations et services, sauf si une telle modalité se révèle impossible en raison de la nature de la fonction, de la continuité de la gestion de l'entreprise, de ses activités ou de ses services. Dans cette dernière hypothèse, des mesures ont été prises pour garantir le respect maximal des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance de sécurité entre chaque personne. On notera en effet l'obligation, inscrite dans l'[arrêté ministériel du 23 mars 2020](#) et toujours présente dans l'[arrêté ministériel du 28 octobre 2020](#), de se tenir à 1,5 mètre des autres personnes.
- En ce qui concerne les contacts sociaux, des limitations substantielles ont été introduites pour les rassemblements et événements publics et privés depuis mars 2020. Certains gouverneurs de province avaient initialement adopté des règlements de police pour empêcher les rassemblements publics de plus de 1 000 personnes. L'[arrêté ministériel du 13 mars 2020](#) a finalement prohibé les activités de nature privée ou publique, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive ou récréative. A partir du [3 avril 2020](#), certains rassemblements, comme

⁵²⁵ Sur les droits sociaux pendant la crise, voy. MINY, X. et KEFER, F. et DACHOUFFE, F. : « Liberté d'entreprise, droits des travailleurs et confinement » in BOUHON, F., SLAUTSKY, E. et WATTIER, S. (sous la dir. de), *La réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2021, à paraître.

par exemple, les funérailles, ont fait figure d'exceptions. Les mariages civils ont également été autorisés en présence des conjoints, de leurs témoins et du fonctionnaire concerné.

Par le biais de l'[arrêté ministériel du 8 mai 2020](#), les règles ont été progressivement assouplies. L'un des changements les plus importants a été la possibilité d'accueillir quatre personnes dans son ménage. A partir du [8 juin 2020](#), la fréquentation des lieux de culte a de nouveau été autorisée⁵²⁶. Il est alors devenu possible d'organiser des rassemblements de 10 personnes maximum, y compris dans l'espace public, et de rencontrer 10 personnes différentes chaque semaine. Ces chiffres sont passés à 15 à partir du [1^{er} juillet 2020](#). Parallèlement, des rassemblements plus importants ont été autorisés dans des contextes particuliers, tels que les mariages et les funérailles. Les événements, spectacles ou réceptions jusqu'à 200 personnes (ou jusqu'à 400 personnes pour les événements en plein air) ont été autorisés par l'[arrêté ministériel du 30 juin 2020](#), qui, en outre, a ouvert la possibilité aux autorités communales d'autoriser des rassemblements publics plus importants.

Néanmoins, des limitations des rassemblements publics et privés ont été introduites à la fin du mois de juillet 2020 en raison de la recrudescence de la pandémie. Conformément à l'[arrêté ministériel du 28 juillet 2020](#), les rassemblements privés ont été restreints, chaque ménage n'étant autorisé à rencontrer que cinq personnes au maximum, toujours les mêmes, lors de réunions privées, y compris celles tenues dans des lieux accessibles au public. En vertu de l'[arrêté ministériel du 8 octobre 2020](#), les rassemblements publics de plus de quatre personnes ont été interdits, les exceptions diminuant au cours des semaines suivantes. Depuis l'[arrêté ministériel du 1^{er} novembre 2020](#), chaque ménage n'est autorisé qu'à recevoir une seule autre personne, toujours la même, sauf les personnes isolées qui peuvent accueillir deux personnes différentes, mais à des moments différents.

A partir du 8 mars 2021, le nombre de personnes autorisées à se rassembler à l'extérieur est passé de 4 à 10, le Ministre de la santé précisant en outre qu'il était dorénavant autorisé de « [t]raverser une maison pour se réunir dans un jardin »⁵²⁷. Il est également devenu possible de se réunir avec un maximum de 50 personnes lors de funérailles ou d'un enterrement, à condition de prévoir un espace de 10 mètres carré par personne. D'autres dérogations ont été prévues, en particulier à destination des jeunes, pour permettre plusieurs activités de plein air. Lors de la réunion du comité de concertation du 5 mars 2021, un [plan « plein air »](#), comprenant des assouplissements prévus pour le mois d'avril a été annoncé, avant d'être repoussé dans le temps le [19 mars 2021](#) par le Comité de concertation en raison de la hausse constatée du nombre de nouvelles contaminations.

Finalement, l'arrêté ministériel du 26 mars 2021 a de nouveau réduit le nombre de personnes autorisées à se rassembler à l'extérieur à quatre.

⁵²⁶ A ce sujet, voy. l'analyse en droit comparé de NIHOUL, M., WATTIER, S. et XAVIER, F. : « L'art de la juste mesure dans la lutte contre le coronavirus face à la dimension collective de la liberté de culte » (obs. sous C.E. (fr.), ordonnance M.W. et autres, 18 mai 2020), *Rev. trim. D. H.*, 2020, pp. 1029-1063.

⁵²⁷ « [Traverser une maison pour se réunir dans un jardin est désormais autorisé, affirme Vandebroucke](#) », *La Libre*, 6 mars 2021.

- S'agissant des commerces et des entreprises⁵²⁸, [l'arrêté ministériel du 13 mars 2020](#) a exigé la fermeture de plusieurs établissements. Tous les restaurants, bars, cafés et discothèques ont été forcés de cesser leurs activités. A l'exception des magasins qui fournissent des services essentiels, comme les pharmacies et les magasins alimentaires, les autres commerces ont dû mettre un terme à leurs activités. Les établissements autorisés ont été tenus de respecter plusieurs consignes afin de garantir une « distanciation sociale » suffisante. Afin d'éviter un stockage massif par les particuliers, les arrêtés ministériels ont prévu une interdiction des soldes et des réductions. Ils ont également prévu un horaire fixe pour les magasins d'alimentation (7h-22h), la fermeture des magasins de nuit à 22 heures maximum, et une interdiction de principe des marchés en plein air. La livraison des repas et les repas à emporter ont toutefois été autorisés.

A partir du [11 mai 2020](#), les entreprises qui offrent des biens et des services ont été *en principe* autorisées à reprendre leurs activités dans des conditions variables en fonction du secteur en question. Par la suite, à partir du [18 mai 2020](#), différents prestataires de service, comme les coiffeurs et les esthéticiens, ont pu reprendre leurs activités. Il en va de même des marchés, avec un nombre limité d'échoppes, qui ont pu être organisés sous réserve de l'accord des autorités locales. La liste des dérogations à l'autorisation d'ouverture a ensuite été modifiée par [l'arrêté ministériel du 5 juin 2020](#). Celui-ci prévoit notamment la réouverture du secteur Horeca, jusqu'à une heure du matin. Durant l'été 2020, des limitations d'horaire ont été prévues pour les magasins de nuit ainsi que le secteur Horeca. [L'arrêté ministériel du 24 juillet 2020](#) a en outre obligé les restaurants, les bars et les hôtels à exiger les coordonnées de leurs clients pour faciliter le *tracing*. Durant l'automne, toujours en raison de l'augmentation importante des hospitalisations, la fermeture des bars et restaurants a été ordonnée, bien qu'ils puissent toujours proposer des repas à emporter et à livrer jusqu'à 22 heures. [L'arrêté ministériel du 1er novembre 2020](#), modifiant [l'arrêté ministériel du 28 octobre](#), a fermé l'ensemble des entreprises et associations offrant des biens aux consommateurs, à l'exception de certains établissements cruciaux comme les magasins d'alimentation, les magasins de bricolage, les librairies et les pharmacies. Afin d'assurer une concurrence loyale, ces magasins autorisés à ouvrir n'ont pu mettre en rayon que des biens « essentiels ». Toutes les entreprises pouvaient cependant poursuivre leurs activités au moyen de livraisons ou d'un système de rendez-vous pour collecter les biens, le cas échéant non essentiels, commandés à l'avance. Les entreprises et associations offrant des services aux consommateurs ont été pour leur part fermées au public, y compris les prestations de service à domicile. L'arrêté prévoit toutefois à nouveau une liste de commerces, d'entreprises et de services considérés comme « nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population ». La fermeture des commerces non essentiels et de certains services a finalement été levée par [l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020](#), même si les exceptions sont restées légion au début du mois février 2021, en particulier dans le secteur de l'Horeca. [L'arrêté ministériel du 6 février 2021](#), tout en prolongeant les mesures adoptées jusqu'au 1^{er} avril 2021,

⁵²⁸ Sur la liberté d'entreprendre durant la crise, voy. FELTKAMP, R. et CHOCHITAICHVILI, D. : « La crise et le droit économique. La liberté d'entreprendre en (période de) crise », *R.D.C.-T.B.H.*, 2020/10, pp. 1361-1386 et MINY, X. et KEFER, F. et DACHOUFFE, F. : « Liberté d'entreprise, droits des travailleurs et confinement » in BOUHON, F., SLAUTSKY, E. et WATTIER, S. (sous la dir. de), *La réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2021, à paraître.

procède à un déconfinement partiel de certains secteurs. En écho à l'arrêt n° 249.685 du Conseil d'État, rendu le 2 février 2021, les maisons de vacances dans les parcs de vacances, les parcs de bungalows et les campings ont pu reprendre leurs activités à partir du 8 février 2021. On relève aussi que les salons de coiffure et les parcs animaliers ont été autorisés rouvrir selon des conditions très strictes à partir du 13 février 2021. A partir de cette même date, les agents immobiliers ont pu, à nouveau, organiser des visites de biens immobiliers. Enfin, les prestations de service par les instituts de beauté, les instituts de pédicure non médicale, les salons de manucure ou encore les salons de tatouage et de *piercing*, dans le respect des modalités prévues par le protocole applicable déterminé par le ministre du Travail et le ministre des Classes moyennes et des Indépendants, ont pu reprendre leurs activités à partir du 1^{er} mars 2021. A partir du 8 mars 2021, d'autres activités professionnelles ont pu reprendre, à savoir les coiffeurs à domicile, les saunas privés, les photographes, les commerces ambulants de denrées alimentaires et les écoles professionnelles de coiffure.

Le [5 mars 2021](#), le Comité de concertation a par ailleurs annoncé que, si la situation épidémiologique le permettait, de nouvelles activités à l'intérieur pourront rouvrir en mai 2021, notamment le secteur de l'horeca.

Néanmoins, le [24 mars 2021](#), le Comité de concertation, constatant « une nouvelle moyenne sur sept jours élevée, de 221 hospitalisations et le doublement du nombre de cas toutes les deux semaines », a prévu de nouvelles limitations. Depuis le 27 mars 2021, les magasins non essentiels ne peuvent accueillir des clients que sur rendez-vous. Le nombre maximum de clients pouvant se trouver simultanément sur place dépend de la taille du magasin, mais le maximum absolu est de 50 personnes. Deux personnes du même ménage peuvent se trouver simultanément dans le magasin. Les livraisons à domicile et le « click-and-collect » sont autorisés.

Les magasins essentiels peuvent quant à eux continuer à accueillir des clients sans rendez-vous.

En revanche, les métiers dits de contact non médicaux (notamment les salons de beauté, les salons de pédicure non médicale, les salons de manucure, les salons de massage, les coiffeurs et barbiers, les salons de tatouage et de *piercing*) ont dû fermer.

- Au cours du premier confinement, de mars à juin 2020, les voyages à l'étranger et depuis l'étranger ont été drastiquement limités. Plus concrètement, l'[arrêté ministériel du 18 mars 2020](#) a fixé une interdiction des voyages non essentiels *en provenance* de la Belgique. L'[arrêté ministériel du 3 avril 2020](#) a fait de même avec les voyages non essentiels *vers* la Belgique. La possibilité de rendre visite à sa famille dans les pays voisins a été autorisée par l'[arrêté ministériel du 30 mai 2020](#). À partir du [15 juin 2020](#), les voyages vers les États membres de l'Union européenne, l'espace Schengen et le Royaume-Uni ont également été autorisés. Cependant, de nouvelles restrictions ont rapidement été établies : les voyages dans les zones désignées comme « rouges » par le SPF Affaires étrangères, c'est-à-dire à haut risque d'infection, ont été restreints par l'[arrêté ministériel du 10 juillet 2020](#). A partir du 11 juillet 2020, les voyageurs entrant sur le territoire belge ont dû remplir un « formulaire de localisation des passagers » (*Passenger Locator Form*), qui permet de déterminer les voyageurs à risques. L'[arrêté ministériel du 25 septembre 2020](#) a transformé l'interdiction de voyager en zone rouge en une

recommandation de ne pas s'y rendre. Toutefois, en raison des craintes liées à une nouvelle variante du coronavirus découverte au Royaume-Uni, les arrêtés ministériels du [20 décembre 2020](#) et du [21 décembre 2020](#) ont fortement limité les voyages en Belgique en provenance du Royaume-Uni pendant deux jours. Toujours en raison de la crainte des variants, les voyages non essentiels ont été en principe interdits du 27 janvier au 1^{er} mars 2021. Cette mesure a été prolongée, par l'[arrêté ministériel du 6 février](#), jusqu'au 1^{er} avril 2021 puis, par l'[arrêté ministériel du 20 mars](#), jusqu'au 18 avril 2021 inclus.

- Lors du déconfinement, le port du masque est devenu obligatoire, le [4 mai](#), dans les transports en commun ou lors de l'exercice de profession avec contacts rapprochés, puis, à partir du [11 juillet](#), dans les lieux publics clos (les cinémas, les magasins et les centres commerciaux, les lieux de culte) et, à partir du [25 juillet](#), dans les rues commerçantes, les marchés et les brocantes). Notons toutefois que les masques ne sont pas rendus obligatoires pour les enfants de moins de 12 ans et que certaines réglementations communales ont généralisé l'obligation du port du masque sur leur territoire ou élargi la population soumise à cette obligation⁵²⁹.

152. On notera, sans aller plus loin sur le thème, que comme matière relevant de la police administrative (spéciale) *économique*, des mesures plus ponctuelles ont été prises dans le cadre de la pandémie, notamment sur la base du livre XVIII du Code de droit économique, par la Ministre de l'économie pour limiter la vente libre de certains produits⁵³⁰.

153. Comme nous l'avons déjà indiqué, les Régions et les Communautés ont également modifié leur législation en matière de politique de santé vu la nature de la crise. Pour rappel, les Communautés flamande et germanophone, la Région wallonne et la COCOM sont les principales autorités compétentes pour édicter des mesures de quarantaine et de dépistage. Des législations existaient pour permettre l'isolement obligatoire des personnes sur demande médicale⁵³¹.

En juillet 2020, les législations sanitaires ont été modifiées en Wallonie, en Flandre, à Bruxelles et en Communauté germanophone afin d'élargir les hypothèses d'isolement obligatoire.

Le [décret flamand du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive](#), modifié par le décret du 10 juillet 2020 et le décret du 18 décembre 2020, prévoit désormais :

CADRE 31

Décret relatif à la politique de santé préventive (articles 47 et 47/1)

Article 47

§ 1^{er}. Les fonctionnaires-médecins visés à l'article 44, § 3, 2^o, peuvent :

1^o obliger les personnes atteintes par une telle infection et qui constituent de ce fait un risque de contagion pour d'autres personnes, à suivre un traitement médical approprié afin de lutter contre cette contagion et/ou ordonner ces personnes, ainsi que les personnes présentant un risque accru de contracter cette infection, de s'isoler temporairement dans un service hospitalier ou un autre lieu

⁵²⁹ Par [une ordonnance de police en date du 16 novembre 2020](#), la bourgmestre de la commune de Courcelles a ainsi décidé d'imposer le port du masque buccal aux enfants de plus de 6 ans dans les écoles.

⁵³⁰ [Arrêté ministériel du 20 mars 2020 portant des mesures particulières dans le cadre de la pandémie de SRAS-CoV-2 basées sur le livre XVIII du Code de droit économique](#) (*M.B.*, 23 mars 2020, 2^e éd.). Voy. également [Arrêté royal du 17 mars 2020 interdisant la mise à disposition, la mise en service et l'utilisation des tests rapides de mesure ou de détection des anticorps liés au virus SARS-CoV-2](#) (*M.B.*, 18 mars 2020).

⁵³¹ Voy. *supra*, point II.2.1.2.

désigné par les fonctionnaires-médecins. Cet isolement obligatoire expire dès le moment où celui ou celle ayant reçu l'ordre n'est plus contagieux ou dès que le risque de contagiosité a disparu ;

- 2° faire subir aux personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou après un contact avec une autre source de contamination ou après avoir résidé dans une zone à haut risque, peuvent être contaminées et qui, par des contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection à cause de leurs activités professionnelles ou non, un examen médical visant à dépister les sources de contamination ;*
- 3° interdire aux personnes contaminées qui peuvent transmettre l'infection ainsi qu'aux personnes à risque accru d'avoir contracté cette infection, d'avoir contact avec d'autres personnes à cause de leurs activités professionnelles ou non, tant qu'ils constituent un danger particulier pour la santé publique ;*
- 4° réquisitionner les espaces hospitaliers nécessaires à l'admission et l'isolement des personnes contaminées ou suspectées d'être atteintes d'une contamination grave ;*
- 5° ordonner la désinfection des objets et locaux contaminés ;*
- 6° ordonner le traitement, l'isolement ou la mise à mort d'animaux qui représentent un danger de contamination pour l'homme, à l'exception du danger de contamination par consommation de ces animaux.*

§ 2. Les mesures visées au § 1er, 1° et 3°, ne peuvent être exécutées qu'après que le fonctionnaire-médecin concerné s'est concerté avec les médecins traitants.

§ 3. Le fonctionnaire-médecin qui a pris les mesures visées au § 1er, 1° et 3°, communique au moins les données suivantes à la personne concernée :

- 1° le contenu de la mesure ;*
- 2° la motivation de la mesure ;*
- 3° le nom, la fonction et la résidence administrative du fonctionnaire-médecin concerné ;*
- 4° la mention de la faculté de recours ;*
- 5° la procédure de recours ;*
- 6° le mode d'évaluation de la mesure prise, sa durée, ainsi que le mode d'une adaptation éventuelle de la mesure.*

Les éléments visés aux 1°, 2° et 5°, sont expliqués oralement à la personne concernée.

Article 47/1

§ 1er. Par dérogation à l'article 47, § 1er, 1°, toute autre personne dont la contamination au COVID-19 est avérée ou à l'égard de laquelle le médecin a une forte suspicion d'infection par le COVID-19 se place immédiatement en isolement temporaire soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1er sur la base des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité du COVID-19.

§ 2. Par dérogation à l'article 47, § 1er, 1°, toute autre personne qui s'est rendue dans une zone à haut risque se place, dès son arrivée dans la région de langue néerlandaise, en isolement temporaire soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

La personne visée à l'alinéa 1er qui revient d'une zone à haut risque a l'obligation de se présenter immédiatement après son retour auprès d'un centre de test COVID-19, auprès d'un centre de triage ou auprès de son médecin traitant en signalant qu'elle revient d'une zone à haut risque de façon à pouvoir être soumise à un test de dépistage du COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1er sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation du COVID-19. La durée de l'isolement temporaire prend fin lorsqu'un examen révèle que la personne ne représente aucun danger pour la santé publique.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le Gouvernement flamand peut accorder une dispense d'isolement temporaire ou d'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou du médecin traitant, visé à l'alinéa 2, à :

1° une personne qui ne s'est rendue dans une zone à haut risque que pendant une durée limitée ;

2° une personne dont la probabilité de contamination est jugée faible en raison de son comportement dans une zone à haut risque ;

3° une personne qui s'est rendue dans une zone à haut risque pour des raisons essentielles.

Le Gouvernement flamand précise les règles de cette dérogation, détermine ce que l'on entend par durée limitée, détermine la façon dont la probabilité de contamination est évaluée et définit les raisons essentielles pour lesquelles l'isolement temporaire, visé à l'alinéa 1er, ou l'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou du médecin traitant, visée à l'alinéa 2, ne s'appliquent pas.

Dans ce paragraphe, on entend par zone à haut risque : une zone désignée par le service fédéral compétent comme une zone présentant un très haut risque de contamination par le COVID-19.

§ 3. Par dérogation à l'article 47, § 1er, 1°, toute personne autre que les personnes visées aux paragraphes 1er et 2, qui présente un risque accru de contamination au COVID-19, se place immédiatement en isolement temporaire dès qu'elle a été informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19, soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

Immédiatement après avoir pris connaissance du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19, la personne visée à l'alinéa 1er a l'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou de son médecin traitant de façon à pouvoir être soumise à un test de dépistage du COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1er sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation du COVID-19. La durée de l'isolement temporaire prend fin lorsqu'un examen révèle que la personne ne représente aucun danger pour la santé publique.

Le Gouvernement flamand précise la façon dont la personne visée à l'alinéa 1er est informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine le risque accru de contamination au COVID-19 visé à l'alinéa 1er sur la base des directives du service fédéral compétent.

[L'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021](#)⁵³² exécute cette seconde disposition.

⁵³² *M.B.*, 11 janvier 2021. Cet arrêté a été modifié par [l'arrêté du Gouvernement flamand du 29 janvier 2021 modifiant l'article 3, premier alinéa, et l'article 4, troisième alinéa, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 portant exécution des articles 34/1, deuxième alinéa, et 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 2020 portant exécution du décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19](#) (*M.B.*, 8 février 2021).

CADRE 32

Arrêté du Gouvernement flamand portant exécution des articles 34/1, deuxième alinéa, et 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 2020 portant exécution du décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 – individus tenus de se placer immédiatement en isolement ou en quarantaine (articles 3, 4, 5 et 6)

Article 3

La durée de l'isolement temporaire visé à l'article 47/1, § 1, alinéa premier du décret du 21 novembre 2003 est :

1° d'au moins dix jours après l'apparition des symptômes et jusqu'à au moins trois jours sans fièvre et avec une amélioration des symptômes respiratoires, s'il y a des symptômes de COVID-19 ;

2° de dix jours à compter de la date du test COVID-19, s'il n'y a pas de symptômes de COVID-19.

L'isolement temporaire visé à l'article 47/1, § 2, premier alinéa du décret précité dure dix jours à compter du dernier jour où la personne en question s'est trouvée dans une zone à haut risque, sauf si cette personne a subi un test COVID-19 négatif à partir du septième jour de l'isolement temporaire.

L'isolement temporaire visé à l'article 47/1, § 3, premier alinéa du même décret dure dix jours à compter du dernier contact ayant entraîné un risque accru de COVID-19, sauf si cette personne a subi un test COVID-19 négatif à partir du septième jour de cet isolement temporaire.

Contrairement aux deuxième et troisième alinéas, la durée de l'isolement temporaire visé à l'article 47/1, § 2, premier alinéa, et § 3, premier alinéa, peut être temporairement suspendue afin d'exercer une activité nécessaire, si cette activité ne peut être différée.

Article 4

Dans l'article 47/1, § 2, quatrième alinéa, 1° du décret du 21 novembre 2003 on entend par une durée limitée moins de 48 heures.

L'évaluation de la probabilité de contamination, telle que visée à l'article 47/1, § 2, quatrième alinéa, 2° du décret précité se fait par le biais d'une auto-évaluation qui est reprise dans le Formulaire de Localisation du Passager du service fédéral compétent.

Les raisons essentielles mentionnées à l'article 47/1, § 2, quatrième alinéa, 3° du décret du 21 novembre 2003 précité pour lesquelles l'isolement temporaire mentionné à l'article 47/1, § 2, premier alinéa du décret du 21 novembre 2003 et l'obligation de se présenter dans un centre de test COVID-19, un centre de triage ou leur médecin traitant, mentionnée à l'article 47/1, § 2, deuxième alinéa du même décret ne sont pas applicables, sont les suivantes :

1° les résidents frontaliers ou les travailleurs frontaliers ;

2° le personnel de transport chargé du transport des marchandises et les autres personnels de transport, si cela est nécessaire pour l'exercice de leur fonction ;

3° les diplomates ;

4° le personnel d'une organisation internationale ou les personnes invitées par une organisation internationale dont la présence physique est requise pour le bon fonctionnement de cette organisation ;

5° le personnel militaire ;

6° le personnel des services d'ordre public ;

- 7° le personnel de la Police fédérale ;*
- 8° le personnel de l'Office des Etrangers ;*
- 9° le personnel des douanes ;*
- 10° les travailleurs humanitaires et le personnel de la protection civile dans l'exercice de leur fonction ;*
- 11° les passagers en transit, quel que soit leur lieu de départ ;*
- 12° les marins dans l'exercice de leur fonction ;*
- 13° les personnes hautement qualifiées, si leur travail est économiquement nécessaire et ne peut être différé. Cette catégorie inclut les sportifs professionnels qui voyagent dans l'exercice de leur activité professionnelle ;*
- 14° les élèves, étudiants et stagiaires qui se rendent quotidiennement à l'étranger.*
- 15° les écoliers transfrontaliers voyageant dans le cadre de l'enseignement obligatoire ;*
- 16° les personnes voyageant dans le cadre d'une coparentalité transfrontalière.*

La personne qui, conformément à l'article 47/1, § 2, quatrième alinéa, 3° du décret précité, est dispensée de l'isolement temporaire visé à l'article 47/1, § 2, premier alinéa du décret précité, et de l'obligation de se présenter à un centre de test COVID-19, à un centre de triage ou à son médecin traitant, visée à l'article 47/1, § 2, deuxième alinéa du décret précité, doit en apporter la preuve dans le cadre du maintien de la mesure visée à l'article 47/1 du décret précité.

Article 5

Les personnes visées à l'article 47/1, § 3, premier alinéa du décret du 21 novembre 2003 sont informées via le centre de contact central, via un centre de contact local ou via un médecin du fait qu'elles présentent un risque accru de COVID-19.

Article 6

Il existe un risque accru de COVID-19 tel que visé à l'article 47/1, § 3, premier alinéa du décret du 21 novembre 2003, si cela est établi par le centre de contact central, un centre de contact local ou un médecin selon les directives du service fédéral compétent conformément à l'article 47/1, § 3, cinquième alinéa du décret précité.

Le [Code wallon de l'action sociale et de la santé](#) a également été modifié en juillet⁵³³, puis en décembre 2020. Dorénavant, les mesures prévoient que :

CADRE 33

Code wallon de l'action sociale et de la santé (articles 47/15, 47/15bis et 47/16)

Article 47/15

§ 1^{er}. Les médecins ou les infirmiers en charge de la surveillance des maladies infectieuses sont désignés par l'Agence.

Lorsque le médecin ou l'infirmier de l'Agence en charge des maladies infectieuses intervient dans une situation qui s'inscrit dans un cadre individuel ou familial, il collabore avec le médecin du patient concerné par la déclaration. Lorsque le médecin ou l'infirmier de l'Agence en charge des maladies

⁵³³ Voy. le [décret du 16 juillet 2020 modifiant l'article 47/15 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15bis en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire liée à la COVID-19](#) (M.B., 22 juillet 2020) et le [décret du 15 octobre 2020 modifiant les articles 47/15 et 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15ter en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire de la COVID-19](#) (M.B., 26 octobre 2020).

infectieuses intervient dans une situation qui s'inscrit dans un cadre collectif, il collabore avec le médecin désigné par la collectivité, les médecins traitants, les autorités administratives locales et le cercle de médecine générale concerné avec lequel il se consulte.

Ils ont pour mission :

1° de s'assurer que les mesures de prophylaxie déterminées par le Gouvernement dans le cadre de la protection de la santé publique sont appliquées avec l'appui du médecin du patient concerné par la déclaration ;

2° de collaborer et de s'associer avec les autorités administratives locales dans laquelle la ou les mesures doivent être appliquées. Par « autorités administratives locales », on entend les bourgmestres, les gouverneurs de province, les présidents des centres publics d'action sociale ou leurs administrations et les services de police locale ;

3° d'avertir sans délai le ou les bourgmestres concernés lorsqu'un risque réel de dissémination existe ou lorsque la dissémination est avérée ;

4° d'ordonner la fermeture d'un lieu, d'un espace ou d'une installation, partielle ou totale, si celui-ci ou celle-ci est susceptible d'être à l'origine de contamination ou si les mesures imposées par les médecins ou infirmiers de l'Agence ne sont pas respectées. Le médecin ou l'infirmier de l'Agence en charge des maladies infectieuses transmet un rapport justifiant la fermeture d'un lieu, d'un espace ou d'une installation au bourgmestre.

Il peut être mis fin à la décision de fermeture si les circonstances qui l'ont justifiée ne sont plus réunies.

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des décisions de fermeture en vertu de ses pouvoirs de police administrative. ;

5° de s'assurer et, le cas échéant, d'imposer que la personne suspectée d'une maladie qui met en jeu le pronostic vital à bref délai ou qui présente la symptomatologie d'une affection épidémique grave, ainsi que la ou les personnes susceptibles de l'avoir contaminée ou d'avoir été contaminées par elle, subissent les examens nécessaires et, le cas échéant, suivent un traitement médical approprié, préventif ou curatif avec l'appui du médecin du patient concerné par la déclaration ;

6° d'ordonner si nécessaire l'isolement des personnes contaminées ou susceptibles d'avoir été contaminées, pour une période ne dépassant pas celle de leur contagiosité qui, selon les circonstances, s'effectue :

a) au sein d'un service hospitalier pertinent au vu de la situation sanitaire donnée et identifié par la décision d'isolement adoptée par le médecin de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses à la suite d'une concertation avec l'hôpital concerné ;

b) à domicile ;

c) dans un autre lieu approprié à cet effet ;

7° d'interdire à la ou aux personnes atteintes d'une des maladies donnant lieu à une déclaration obligatoire, d'exercer des activités professionnelles et de fréquenter toute collectivité pendant une période ne dépassant pas celle de la contagiosité ;

8° d'engager tout contrôle ou examen médical, toute recherche ou enquête, et de recueillir toute information qu'ils jugent utile dans l'exercice de leur fonction ;

9° d'ordonner la désinfection des objets et locaux, l'isolement, le traitement et, le cas échéant, la mise à mort et l'incinération d'animaux contaminés ou suspects de l'être, en s'associant avec l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ;

10° de s'introduire en tout lieu ayant été fréquenté par la ou les personnes atteintes d'une des maladies donnant lieu à une déclaration obligatoire ou par les animaux contaminés ou suspects de l'être, en

vue de la constatation de cette source de contamination et en vue de la prise de mesures prophylactiques.

11° d'organiser l'exercice de leurs missions avec le cercle de médecine générale locale ainsi que les autorités administratives locales et le médecin désigné par la collectivité comme référent lorsqu'il s'agit d'une situation collective.

Les médecins ou les infirmiers visés à l'alinéa 1er peuvent recommander au bourgmestre de la commune concernée de prendre des arrêtés communaux nécessaires à la gestion du cas.

§ 2. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses prennent contact avec toute autre autorité de santé nationale, étrangère ou internationale pour collecter et échanger les données socio-sanitaires nécessaires à l'intérêt de la santé publique.

§ 3. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses constatent les infractions liées à la déclaration obligatoire en rédigeant des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire et dont une copie est adressée aux personnes suspectées d'infraction dans un délai de huit jours à dater du constat.

§ 4. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses sont autorisés à requérir l'aide et la protection de la police locale ou fédérale dans l'exercice de leur fonction dans la mesure où cela est nécessaire pour l'intérêt de la santé publique.

§ 5. Les missions et prérogatives du présent article sont assurées sous la supervision d'un médecin désigné par l'Agence.

§ 6. Dans le cadre de la surveillance de l'épidémie de la COVID-19, les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses peuvent faire appel à des équipes mobiles chargées de prendre des mesures sur place dans le cas d'un foyer de contamination.

Article 47/15bis

§ 1^{er}. Au titre de mesures préventives prises dans le cadre de la crise sanitaire de la COVID-19, les personnes susceptibles d'être vecteur de la transmission de la COVID-19 sont tenues de se placer immédiatement en isolement ou quarantaine, à leur domicile ou tout autre lieu approprié à cet effet, et de procéder à un dépistage, selon les modalités définies par les recommandations et décisions des instances fédérales et interfédérales.

Sur base des recommandations et décisions des instances fédérales et interfédérales, le Gouvernement fixe les catégories de personnes susceptibles d'être vecteur de la transmission de la COVID-19 et les catégories de personnes exemptées de l'obligation d'isolement ou quarantaine et/ou de l'obligation de dépistage visées à l'alinéa 1er.

§ 2. [...]

§ 3. [...]

§ 4. Les missions et prérogatives des médecins et infirmiers visés à l'article 47/15 sont applicables aux mesures visées au présent article.

§ 5. Sans préjudice de l'application des sanctions fixées par le Code pénal, sont punis d'une amende de 1 à 500 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois, ou de l'une de ces peines seulement, les personnes ne respectant pas le prescrit du présent article.

Article 47/16

Sans préjudice de l'application des sanctions fixées par le Code pénal, sont punis d'une amende de 1 à 500 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois, ou de l'une de ces peines seulement les personnes :

1° ne respectant pas le prescrit du présent décret en termes de déclaration obligatoire de maladie infectieuse ou entravant son exécution ;

2° ne donnant pas suite aux mesures prévues en vertu du présent décret ou les entravant ;

3° entravant l'action des médecins ou des infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses.

Le Gouvernement détermine les modalités d'exécution du présent article.

L'[arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2020 portant exécution de l'article 47/15 bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé](#)⁵³⁴ précise quels individus sont tenus de se placer immédiatement en isolement ou en quarantaine à leur domicile ou tout autre lieu approprié, ainsi que ceux tenus de procéder à un dépistage.

CADRE 34

Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution de l'article 47/15 bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé – individus tenus de se placer immédiatement en isolement ou en quarantaine (articles 2 et 3)

Article 2

§ 1^{er}. Sont tenues de se placer immédiatement en isolement ou en quarantaine à leur domicile ou tout autre lieu approprié à cet effet, selon les modalités définies par les recommandations et décisions des instances fédérales et interfédérales, les catégories de personnes susceptibles d'être vecteur de la transmission de la COVID-19 suivantes :

1° les personnes infectées ;

2° les personnes présumées infectées ;

3° les personnes ayant été en contact étroit ou à haut risque avec les personnes infectées ;

4° les personnes qui entrent sur le territoire de la région de langue française après avoir séjourné sur un territoire à très haut risque d'infection par la COVID-19.

§ 2. Sont exemptées de l'obligation d'isolement ou de quarantaine :

1° les personnes asymptomatiques visées au paragraphe 1^{er}, 1° à 4°, qui exercent une fonction ou une mission essentielle auprès de personnes infectées par le COVID-19 et qui sont :

a) des professionnels des soins de santé visés dans la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 ;

b) des professionnels de l'aide et des soins aux personnes fragilisées visées par le Code wallon de l'action sociale et de la santé.

Les personnes visées au 1° sont exemptées à la condition que l'exercice de leur fonction soit absolument indispensable pour garantir la continuité des soins et services et pour autant que les mesures suivantes soient appliquées :

a) port d'un équipement de protection individuelle adéquat à l'extérieur et dès l'entrée dans un établissement de soins ou dans un lieu de soins ;

b) respect des règles d'hygiène obligatoire ;

c) contrôle actif de la température corporelle et des symptômes possibles de COVID-19 ;

⁵³⁴ M.B., 13 novembre 2020.

- d) respect d'une distance minimale d'un mètre et demi avec les membres du personnel ;
 - e) limitation des contacts sociaux en dehors du travail ;
 - f) interdiction des voyages ;
- 2° les personnes qui remplissent un document d'auto-évaluation, intégré dans le Passenger Locator Form publié sur les sites web du Service public fédéral Affaires étrangères et de l'Office des étrangers, et pour autant que le résultat généré par le système soit négatif ;
- 3° les personnes qui séjournent moins de 48 heures dans un territoire à très haut risque d'infection par la COVID-19 ou qui restent moins de 48 heures en Belgique.

Article 3

Sont tenues de procéder à un dépistage, selon les modalités définies par les recommandations et décisions des instances fédérales et interfédérales, les catégories de personnes susceptibles d'être vecteur de la transmission de la COVID-19 suivantes :

- 1° les personnes présumées infectées ;
- 2° les personnes ayant été en contact étroit ou à haut risque avec les personnes infectées ;
- 3° les personnes qui entrent sur le territoire de la région de langue française après avoir séjourné sur un territoire à très haut risque d'infection par la COVID-19.

Les personnes asymptomatiques visées au 2° sont exemptées de l'obligation de dépistage visée à l'alinéa 1er jusqu'au 15 novembre 2020.

Signalons encore que l'[ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune relative à la politique de prévention en santé du 19 juillet 2007](#)⁵³⁵ a également été modifiée le [17 juillet 2020](#) et le [décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 relatif à la promotion de la santé et à la prévention médicale](#)⁵³⁶ a été amendé par le [décret du 20 juillet 2020](#) et par le [Décret-programme 2020 du 10 décembre 2020](#)⁵³⁷.

154. [À l'origine fixée à 14 jours lors de la réouverture des frontières en juin 2020](#), la durée de l'isolement et de la quarantaine obligatoires a varié au fil des mois à partir de l'été. Nous reprenons, dans le tableau suivant, les différentes règles, adoptées par les instances interfédérales, relatives à l'obligation de quarantaine, d'isolement et de dépistage telles que synthétisées et centralisées – non sans incompatibilités avec certains textes publiés au *Moniteur belge* – par le site officiel [Coronavirus COVID-19](#) et rendues progressivement effectives par les entités compétentes.

⁵³⁵ Voy. également l'[arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 4 août 2020 portant exécution de l'article 13/3, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé](#) (M.B., 14 août 2020) et l'[arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 octobre 2020 portant exécution de l'article 13/1, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé et abrogeant l'arrêté du 4 août 2020 du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant exécution de l'article 13/3, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé](#) (M.B., 16 octobre 2020).

⁵³⁶ M.B., 20 décembre 2004.

⁵³⁷ Voy. aussi l'[arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 21 janvier 2021 fixant des mesures visant à prévenir la propagation du coronavirus \(COVID-19\)](#) (M.B., 2 février 2021).

Date du communiqué	Commentaires
Communiqué de presse du 20 août 2020 – Maîtrise de la situation sanitaire, rentrée scolaire pour tous et perspectives	<p>Concernant les voyages, il est rappelé l'obligation, depuis le 1^{er} août 2020, pour toutes les personnes arrivant sur le territoire belge après un séjour à l'étranger de plus de 48h de remplir le <i>Passenger Locator Form</i> qui permet de savoir où le voyageur s'est rendu. Par ailleurs, toute personne revenant de zone rouge doit se faire tester et se placer en quarantaine même si celle-ci ne présente pas de symptôme. En revanche, si la personne revient de zone orange, il s'agit d'une recommandation.</p>
Communiqué de presse du 23 septembre 2020 – Lancement de la stratégie de gestion des risques : responsabilisation des citoyens	<p>En cas de symptôme(s), le patient doit s'isoler pour 7 jours et prendre contact avec son médecin afin de passer un test le plus rapidement possible. Si le test est positif, la quarantaine continue. Si le test est négatif, il est possible d'en sortir dès que la situation clinique le permet.</p> <p>Pour les personnes asymptomatiques qui ont eu un contact rapproché avec une personne positive, dès que la personne l'apprend ou est contactée par le <i>contact tracing</i>, elle se met en quarantaine pendant sept jours à compter du dernier jour où la personne a eu un contact rapproché avec la personne contaminée. Un test unique est ensuite nécessaire au 5^e jour. S'il est positif, la quarantaine est reconduite de sept jours. Si le test est négatif, la quarantaine s'arrête après le 7^e jour.</p> <p>En ce qui concerne les voyages, se rendre en zone rouge devient fortement déconseillé et non interdit. Les voyageurs qui en reviennent devront aussitôt se placer en quarantaine et faire un test le 5^e jour. Ils pourront se soustraire à cette obligation s'ils remplissent un document d'auto-évaluation qui, après analyse, les autorise à le faire. Ces consignes ne concernent pas les personnes qui passent moins de 48 heures dans une zone rouge, comme les transfrontaliers.</p> <p>Le retour de zone orange ne fera plus l'objet d'un <i>testing</i>.</p>
Communiqué de presse du 20 octobre 2020 – conférence interministérielle santé publique : réunion plénière du 19 octobre 2020	<p>En raison des difficultés logistiques, les règles de dépistage sont modifiées.</p> <p>Les dépistages préventifs sont limités à certains groupes à risques. Les autres dépistages préventifs sont suspendus. En d'autres termes, le dépistage des personnes asymptomatiques sur base individuelle suite à un contact à haut risque est suspendu. Cela concerne principalement les contacts à haut risque et les personnes qui reviennent des zones rouges identifiées par</p>

Date du communiqué	Commentaires
	<p>l'outil d'auto-évaluation. Des exceptions existent pour les professionnels de la santé.</p> <p>Pour les patients présentant des symptômes qui ont un test PCR positif, l'isolement est levé au plus tôt sept jours après l'apparition des symptômes et jusqu'à au moins 3 jours sans fièvre et avec une amélioration des symptômes respiratoires.</p> <p>Pour les personnes qui ne présentent pas de symptômes mais qui ont un test PCR positif, l'isolement de 7 jours commence à partir de la date du prélèvement.</p> <p>La période de quarantaine, pour les contacts à haut risque asymptomatiques qui ne sont pas testés est fixée à 10 jours, suivis de 4 jours de vigilance. La quarantaine débute à dater du dernier contact à haut risque ou à dater du dernier jour à l'étranger, dans une zone rouge.</p>
<p>Communiqué de presse du 29 octobre 2020 – Communication de la Conférence Interministérielle Santé publique et le Commissariat Corona du Gouvernement</p>	<p>Des dérogations sont apportées au bénéfice de certains groupes professionnels, notamment les professionnels de la santé et du bien-être et leurs services de soutien administratifs, de nettoyage, de logistique. Ces groupes peuvent être testés le 5^e jour après le jour où un contact étroit a eu lieu avec une personne testée positive.</p> <p>Si le résultat du test est négatif au 5^e jour, la quarantaine prend fin deux jours plus tard.</p> <p>En cas de résultat positif au test, un isolement d'au moins sept jours s'applique.</p>
<p>Communiqué de presse du 21 novembre 2020 – Nouvelle stratégie de dépistage à partir du 23 novembre</p>	<p>La stratégie de dépistage est modifiée suite à l'amélioration de la capacité de tests PCR.</p> <p>Tous les contacts à haut risque asymptomatiques, en ce compris les personnes revenant de l'étranger, sont à nouveau testés par PCR à partir du 23 novembre 2020, sept jours après le comportement à haut risque.</p> <p>Cela signifie que les personnes identifiées comme contacts à haut risque d'une personne infectée et qui ne présentent pas elles-mêmes de symptômes obtiendront, par le biais du système de recherche des contacts, un code pour réaliser un prélèvement d'échantillon.</p> <p>Les citoyens qui reviennent d'une zone rouge à l'étranger doivent remplir le <i>Passenger Locator Form</i> qui évalue le risque encouru. S'ils doivent être testés sur la base de leur comportement pendant leur séjour à l'étranger, ils recevront également le code d'activation par SMS. En dehors de ces situations, un médecin généraliste</p>

Date du communiqué	Commentaires
	<p>peut bien sûr toujours créer un code d'activation suite à sa propre analyse des risques ou pour les cas où la procédure ci-dessus ne pourrait pas être suivie.</p> <p>Si ce test est positif, le contact à haut risque est placé en isolement pendant au moins sept jours à compter du jour où le test a été effectué. Si ce test est négatif, le contact à haut risque peut sortir de sa mise en quarantaine.</p> <p>Si aucun test n'est effectué, ou si le résultat du test n'est pas disponible à temps, la quarantaine des contacts à haut risque asymptomatiques cesse après dix jours à compter du jour du comportement à haut risque.</p>
<p>Communiqué de presse du 18 décembre 2020 – Comité de concertation lié à la covid-19 – pas d'assouplissement, mais des règles durcies en matière de voyages et un contrôle strict du télétravail</p>	<p>Les voyages sont vivement déconseillés.</p> <p>Toute personne séjournant plus de 48 heures dans une zone rouge est considérée comme contact à haut risque.</p> <p>Au retour de voyage, les personnes devront observer une quarantaine obligatoire de sept jours, dont elles pourront sortir en cas de résultat de test négatif. Cette quarantaine n'est pas obligatoire si le <i>Passenger Location Form</i> du voyageur montre que le risque de contamination est faible en raison du comportement du voyageur. L'évaluation de ce risque sur le <i>Passenger Location Form</i> sera rendue plus stricte.</p> <p>Au début de 2021, un nouveau système de <i>Passenger Location Form</i> sera mis en place, distinguant les voyages professionnels des voyages privés.</p> <p>Tous les non-résidents en provenance d'une zone rouge se rendant en Belgique devront présenter, à partir du 25 décembre 2020, un résultat récent (48 heures) de test négatif.</p>
<p>Communiqué de presse du 30 décembre 2020 – Comité de concertation- quarantaine obligatoire et test après un séjour en zone rouge</p>	<p>À compter du 31 décembre 2020, toute personne de retour en Belgique après un séjour d'au moins 48 heures en zone rouge doit se placer en quarantaine. La quarantaine peut uniquement prendre fin moyennant un test PCR négatif effectué le 7^e jour de quarantaine.</p> <p>Des exceptions, strictement encadrées, ont été prévues.</p> <p>Les résidents de retour d'une zone rouge et y ayant séjourné plus de 48 heures doivent obligatoirement se faire tester le 1^{er} jour et le 7^e jour de la quarantaine.</p>

Date du communiqué	Commentaires
Communiqué de presse du 22 janvier 2021 – Le Comité de concertation se prononce pour une interdiction temporaire des voyages et un isolement prolongé	<p>Les voyages à des fins récréatives/touristiques à destination et en provenance de la Belgique sont interdits du 27 janvier au 1^{er} mars 2021 (la mesure a été prolongée jusqu'au 1^{er} avril 2021).</p> <p>Pendant la durée de l'interdiction, seuls les déplacements essentiels sont autorisés.</p> <p>À partir du lundi 25 janvier, tous les voyageurs en provenance du Royaume Uni, de l'Afrique du Sud ou de l'Amérique du Sud devront obligatoirement respecter une quarantaine de dix jours et réaliser un test PCR le premier et le septième jour de cette quarantaine.</p> <p>Tout non-résident qui voyage vers la Belgique doit se faire à nouveau tester à son arrivée en Belgique, en plus du test négatif obligatoire préalable à son départ.</p> <p>Les personnes dont le test covid-19 est positif doivent désormais s'isoler pendant dix jours.</p> <p>Après un contact à haut risque ou un voyage vers la Belgique, la période de quarantaine reste de dix jours. Cette durée pourra être réduite à un minimum de sept jours à condition de présenter un test négatif qui aura été effectué au plus tôt sept jours après l'exposition.</p>

Au 1^{er} avril 2021, les [directives](#) à suivre – sous peine de se voir infliger une amende – se présentent donc comme suit. La quarantaine est obligatoire :

- si l'individu se sent malade mais n'a pas encore été testé positif à la covid-19 ;
- si l'individu a eu un contact à haut risque avec une personne qui a elle-même été testée positive pour la covid-19 ;
- si l'individu a passé plus de 48 heures à l'étranger et a reçu un SMS après avoir complété le *Passenger Location Form*.

Si l'individu est entré en contact avec une personne atteinte du coronavirus, un dépistage doit avoir lieu après avoir reçu l'appel téléphonique du centre de contact. Un second test aura lieu le 7^e jour après le dernier contact à risques. Le premier test ne peut être effectué que si la personne a reçu un appel téléphonique dans les 72 heures suivant son dernier contact avec une personne atteinte du coronavirus. Après un séjour à l'étranger, le test a lieu le premier jour et le 7^e jour après le retour. Si le test du 7^e jour est négatif, la quarantaine est levée après sept jours. Si le test du 7^e jour est positif, un isolement s'impose. Si l'individu ne procède pas au test, il doit s'isoler dix jours.

En cas de test positif à la covid-19, l'isolement dure au minimum dix jours. Il cesse si la personne positive à la covid-19 n'a plus de fièvre depuis au moins trois jours et si elle n'a plus de difficultés respiratoires.

VI.1.2. Critiques par la doctrine

155. Dès le début de la crise, de nombreux observateurs et commentateurs de la vie politique belge, qu'il s'agisse de juristes, de politologues ou de spécialistes appartenant à d'autres

disciplines, ont commenté les mesures dont il a été fait état ci-avant. Ces réactions ont pris des formes multiples, telles que des contributions doctrinales, des cartes blanches ou des interventions occasionnelles dans les médias⁵³⁸. À tous les stades de la crise sanitaire, différentes critiques ont pu être formulées, non seulement concernant la gestion politique de la crise, mais également par rapport au cadre juridique mobilisé pour accompagner les décisions prises au niveau politique ou encore par rapport à la protection de la vie privée⁵³⁹. Sans aucunement prétendre à l'exhaustivité, nous passons en revue ci-après un certain nombre d'entre elles.

156. Premièrement, une critique récurrente des arrêtés ministériels destinés à lutter contre la propagation du coronavirus réside dans le fait que certaines de leurs dispositions dépasseraient le fondement légal que les arrêtés trouvent dans différentes législations de police citées ci-dessus⁵⁴⁰. Plus précisément, plusieurs auteurs ont relevé que les mesures adoptées par le ministre de l'intérieur ne correspondaient pas toujours au contenu des mesures susceptibles d'être adoptées sur la base des législations de police sur lesquels elles se fondent. Dans la mesure où les obligations ainsi arrêtées sont assorties de sanctions pénales

⁵³⁸ Voy. ainsi le relevé opéré par MINY, X. : « Au nom de l'État de droit », note sous Trib. civ. francophone de Bruxelles (réf.), 5 août 2020, *A.P.T.*, 2020/3-4, pp. 629-641, *sous presse*. Mentionnons guise d'illustrations de la presse écrite : THIRION, N. : « [L'arrêté qui dicte les règles du confinement est affligeant : zéro pointé pour le ministre de l'Intérieur](#) », *La Libre*, 7 avril 2020 ; RIXHON, S. : « [L'État de droit sort groggy de la crise du coronavirus](#) », *Le Soir*, 30 mai 2020 ; VERDUSSEN, M. : « [Droits humains et crise sanitaire : l'État mis au défi](#) », *La Libre*, 17 juillet 2020 ; THIRION, N. : « [Lutte contre le coronavirus : "Notre Etat de droit brûle et nous regardons ailleurs"](#) », *La Libre*, 27 juillet 2020 ; FOLON, J., GREGOIRE, D. et CANTILLON, C. : « [Lettre ouverte à Sophie Wilmès : "Nous sommes inquiets de la négligence des autorités face au respect de la vie privées des citoyens"](#) », GROOTE, J. et VERELST, K. : « [Wordt corona het einde van de rechtsstaat ?](#) », *VRT*, 31 juillet 2020 ; THIRION, N. : « [Pourquoi l'arrêté ministériel Covid est illégal](#) », *La Libre*, 6 août 2020 ; BOURGAUX, A.-E. : « [Belgique et Covid-19: quand la marée monte, la démocratie belge se noie](#) », *Le Soir*, 13 août 2020 ; AIR, N. : « [Généralisation du port du masque à Bruxelles : non, ce n'est pas "la même chose pour tout le monde"](#) », *RTBF*, 14 août 2020 ; WINTERFIELD, M. : « [Lutte contre le coronavirus : méfions-nous des coups de canifs anti-démocratiques](#) », *La Libre*, 18 août 2020 ; « [Lettre ouverte à nos responsables politiques : Il est urgent de revoir totalement la gestion de la crise Covid-19](#) », *La Libre*, 27 août 2020 ; BOUHON, F., JOUSTEN, A. et MINY, X. : « [Le règne de l'extraordinaire](#) », *Le 15^e Jour*, 16 septembre 2020 ; KRINGS, M. et al., « [Coronavirus : le retour à l'Etat de droit est une urgence absolue](#) », *La Libre*, 14 octobre 2020 ; POPELIER, P. et al. : « [Haal het parlement uit quarantaine en maak een coronawet](#) », *De Standaard*, 2 novembre 2020 ; POPELIER, P. et al. : « [Sortez le parlement de la quarantaine!](#) », *Le Soir*, 2 novembre 2020 ; BOUTTE, T. : « ["La rapidité avec laquelle on porte atteinte à nos droits fondamentaux est tout sauf rassurante"](#) », *La Libre*, 20 janvier 2021 ; DE GROOTE, J. : « [Herstel de rechtsstaat](#) », *De Tijd*, 27 janvier 2021 ; BERNARD, D. et al. : « [Coronavirus : la légitimité démocratique du pouvoir d'exception remise en question par des chercheurs](#) », *Le Soir*, 28 janvier 2021 ; DEMONTY, B. : « [20.000 avocats rappellent le gouvernement à ses devoirs démocratiques](#) », *Le Soir*, 10 février 2021 ; DUJARDIN, E. : « [Stop lockdown, re-start life](#) », *Le Vif*, 22 février 2021.

⁵³⁹ On notera que les mesures de *tracing* ont donné lieu à des critiques de l'Autorité de protection des données, consultée en urgence afin de rendre un avis sur des avant-projets d'arrêtés royaux portant respectivement sur l'utilisation d'applications de traçage et sur la constitution d'une base de données « afin de prévenir la propagation du coronavirus ». Voy. ainsi Autorité de protection des données, « [Applications de traçage et base de données COVID-19: pour l'APD, les avant-projets d'arrêtés royaux doivent être revus](#) », *APD*, 30 avril 2020. D'autres critiques de l'Autorité de protection des données (LALOUX, P. : « [Coronavirus : le gardien de la vie privée met le gouvernement en demeure](#) », *Le Soir*, 1^{er} février 2021 ; du même auteur voy. « [Grand format – Le casse du siècle sur la vie privée des Belges](#) », *Le Soir*, 11 février 2021), mais aussi de la Ligue des droits humains (voy. notamment : « [COVID19 et traçage : le diable est dans les détails](#) », *Ligue des droits humains*, 19 mai 2020 ; « [Applications de tracing: pour la Ligue des droits humains, la vigilance reste de mise!](#) », *Ligue des droits humains*, 28 septembre 2020.) ont suivi. La Ligue des droits humains a ainsi introduit un recours au Conseil d'État contre la disposition, introduite par l'[arrêté ministériel du 12 janvier 2021](#), permettant à l'ONSS de tracer les travailleurs et indépendants (« [La Ligue des droits humains introduit un recours au Conseil d'Etat contre la disposition permettant à l'ONSS de tracer les travailleur-euse-s salarié-e-s et indépendant-e-s](#) », *Ligue des droits humains*, 11 février 2021 ; voy. aussi CLOOT, A. : « [Vie privée : la Ligue des droits humains veut l'annulation d'un arrêté ministériel problématique](#) », *Le Soir*, 11 février 2021).

⁵⁴⁰ Voy. *supra*, n° 100.

également prévues par ces législations de police – et plus particulièrement l'article 187 de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#) –, elles sont susceptibles d'entrer en contradiction avec le principe de légalité garanti par les articles 12, alinéa 2 et 14, de la [Constitution](#), 7, § 1^{er}, de la [CEDH](#) et 15, § 1^{er}, du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#). En effet, dans sa composante formelle⁵⁴¹, le principe de légalité exige « qu'aucun comportement ne sera punissable et aucune peine ne sera infligée qu'en vertu des règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue »⁵⁴².

À titre d'exemple, Franklin Kutty relève que, « si l'obligation de fermeture de la plupart des commerces, magasins, marchés et établissements relevant des secteurs culturel, festif, récréatif, sportif et Horeca ainsi que les règles de distanciation sociale et de densité de clientèle dans les magasins de type grande surface peuvent être considérées comme autant de modalités relatives ou atténuées de confinement, il ne semble pas en aller de même de l'interdiction de la pratique des soldes et réductions ou encore de l'horaire d'ouverture des magasins d'alimentation », qui ne semblent dès lors pas pouvoir trouver leur fondement légal dans l'article 182 de la [loi relative à la sécurité civile](#)⁵⁴³.

Laurent Kennes indique pour sa part qu'il est en tout cas certain que l'on ne peut pas voir dans l'article 182 de cette même loi une habilitation d'imposer de porter le masque : « l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 n'autorise nullement le ministre de l'Intérieur à imposer de porter le masque dans quelque lieu que ce soit et [...] les cours et tribunaux ne pourraient pas légalement sanctionner une personne qui n'a pas respecté cette règle »⁵⁴⁴. L'auteur ajoute

⁵⁴¹ Sur la distinction entre la légalité formelle et la légalité matérielle, spécifiquement concernant le contexte de la crise sanitaire, voy. KENNES, L. : « La responsabilité pénale et la pandémie », in PARSÀ, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, pp. 232-233 et 238-243.

⁵⁴² KENNES, L. : « La responsabilité pénale et la pandémie », in PARSÀ, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 232. On notera que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « [l]e principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation au Roi n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur » (C.C., 10 novembre 2011, [arrêt n° 166/2011](#), B. 41.2).

⁵⁴³ KUTTY, F. : « 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.

⁵⁴⁴ KENNES, L. : « La responsabilité pénale et la pandémie », in PARSÀ, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 239. Toujours au sujet du port du masque obligatoire, on relèvera en outre que la mesure est entrée en contradiction avec l'article 563**bis** du Code pénal qui incrimine depuis son insertion en 2011 (*M.B.*, 13 juillet 2011) le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage dans l'espace public. Au regard des travaux préparatoires de la disposition, plusieurs auteurs n'ont pas exclu que le port d'un masque buccal puisse être considéré comme une « dissimulation » du visage prohibée par celle-ci (MATHIEU, C. et DE HERT, P. : « L'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public mise en cause par le tribunal de police de Bruxelles », *Vigiles*, 2011/3, p. 97 et KUTTY, F. : « L'article 563**bis** du Code pénal ou l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public », *J.T.*, 2012, p. 85). Sans clairement accroître la sécurité juridique, le Ministre de la Justice Koen Geens a néanmoins observé que « [s]i le port du masque médical en public pour des motifs de salubrité publique et de pandémie entre effectivement *stricto sensu* dans le champ d'application de l'article 563**bis** du Code pénal, il ne rencontre bien évidemment nullement sa *ratio legis*. En outre, dans les circonstances particulières du moment, le port du masque médical pourrait également relever de l'état de nécessité. De plus, le port obligatoire d'un masque buccal, par exemple dans les transports publics, constitue un ordre des autorités publiques et fournit donc une cause de justification » (voy. la réponse du Ministre de la Justice, Koen Geens, à une question adressée par la Députée Katrin Jadin le 11 mars 2020 concernant le port du masque médical ([QRVA, 2019-2020, n°55-020, 9 juin 2020](#), pp. 90 à 92).

qu'« [i] en va de même de l'interdiction de recevoir des personnes chez soi, qu'elles soient quatre ou plus suivant la législation actuelle »⁵⁴⁵.

D'autres auteurs forment des critiques plus radicales, sans toutefois réaliser une analyse précise et plus nuancée des dispositions concernées, comme le font les auteurs cités ci-avant. Patricia Minsier et Quentin Peiffer écrivent ainsi ce qui suit :

« Ces arrêtés [ministériels] édictent de nombreuses interdictions relatives aux activités de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive ou récréative, aux activités des cérémonies religieuses ou encore à l'ouverture de certains magasins et commerces. Il suspend également les leçons et activités dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire jusqu'au 3 avril 2020 inclus »⁵⁴⁶.

Ces positions sont loin d'être isolées, et on relèvera les analyses similaires opérées par Geoffrey Ninane⁵⁴⁷, Patricia Popelier⁵⁴⁸ et Nicolas Thirion⁵⁴⁹.

157. Deuxièmement, un autre reproche adressé de façon fréquente aux arrêtés ministériels est le caractère imprécis, voire flou, de certaines de leurs dispositions.

À titre d'exemple, citons l'article 5 de l'[arrêté ministériel du 23 mars 2020](#), déjà mentionné, qui érige en activité autorisée durant le premier confinement « [u]ne promenade extérieure avec les membres de la famille vivant sous le même toit en compagnie d'une autre personne, l'exercice d'une activité physique individuelle ou avec les membres de sa famille vivant sous le même toit ou avec toujours le même ami, et moyennant le respect d'une distance d'au moins 1,5 mètre entre chaque personne ». Les incertitudes soulevées par cette formulation ont été nombreuses : Était-il autorisé de se rendre à un endroit particulier, telle une forêt, pour réaliser cette promenade ou convenait-il de l'entamer depuis son domicile ? La promenade devait-elle avoir un caractère continu ou pouvait-elle être interrompue, pendant quelques instants, sur un banc pour prendre le soleil ? Quelle définition devait être donnée à la notion d'« autre personne » ou de « même ami », ces deux notions n'étant pas nécessairement équivalentes⁵⁵⁰ ?

Plus récemment, l'[arrêté ministériel du 26 janvier 2021](#) a interdit les voyages essentiels depuis et vers la Belgique. Parmi les exceptions à cette interdiction figurent notamment « les voyages d'habitants de communes frontalières et de leurs communes voisines directes au pays frontalier comme élément de la vie quotidienne pour des activités qui sont également autorisées dans le pays de résidence principale et qui sont nécessaires ; les voyages d'habitants de zones frontalières au pays frontalier comme élément de la vie quotidienne pour des activités qui sont également autorisées dans le pays de résidence principale et qui sont nécessaires, pour autant qu'une preuve crédible de ceci puisse être fournie ». Ici aussi, des incertitudes peuvent être épinglées : Que faut-il entendre par un voyage « comme élément de

⁵⁴⁵ KENNES, L. : « La responsabilité pénale et la pandémie », in PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 239.

⁵⁴⁶ MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 117.

⁵⁴⁷ NINANE, G. : « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », obs. sous C.E., arrêt n° 248.781 du 28 octobre 2020, *J.L.M.B.*, 2021/1, pp. 17-25.

⁵⁴⁸ POPELIER, P. : « Crisisbeheer per ministerieel besluit », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 264-265.

⁵⁴⁹ THIRION, N. : « La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique : de l'État de droit à l'état d'exception ? », *R.D.C./T.B.H.*, 2020/10, 1297-1318, *sous presse*.

⁵⁵⁰ Voy. par exemple THIRION, N. : « [L'arrêté qui dicte les règles du confinement est affligeant : zéro pointé pour le ministre de l'Intérieur](#) », *La Libre*, 7 avril 2020.

la vie quotidienne » ? Comment une zone frontalière se distingue-t-elle des « communes frontalières et de leurs communes voisines directes » ?

La compréhension précise de ce type de dispositions dépendait et dépend toujours d'informations complémentaires, fournies notamment lors de conférences de presse, sur des sites d'informations consacrées au coronavirus ou encore dans des circulaires du collège des Procureurs généraux près des Cours d'appel. Il n'en demeure pas moins que, tout au long de la crise sanitaire, des auteurs n'ont pas manqué de soulever que, dès lors que les obligations ainsi formulées sont assorties de sanctions pénales, leur manque de clarté s'avère problématique au regard du principe précité de légalité en matière pénale⁵⁵¹. Sous son angle matériel, ce principe veut qu'une norme sanctionnée pénalement soit « formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement déterminé, si celui-ci est ou non punissable et de connaître la peine qu'il encourt »⁵⁵².

Dans le cadre du contentieux porté devant elles, différentes juridictions ont d'ailleurs accueilli des moyens liés au manque de clarté de certaines dispositions des arrêtés ministériels. Nous y reviendrons dans ci-après (titre VI.1.3).

158. En troisième lieu, compte tenu de la complexité du système fédéral belge et de l'imbrication des compétences entre ses différentes composantes, il était quasiment inévitable que la réponse relativement centralisée qui a été donnée à la crise sanitaire se heurte, en tout cas dans une certaine mesure, à la répartition des compétences. Plus précisément, une partie de la doctrine a reproché à différents arrêtés ministériels successifs d'avoir dépassé les compétences fédérales et d'avoir ainsi empiété sur des compétences d'entités fédérées belges⁵⁵³.

À titre d'illustration, on peut relever avec Patricia Minsier et Quentin Peiffer que, malgré l'importante compétence communautaire en matière d'enseignement, c'est le ministre fédéral de l'intérieur qui a eu, en tout cas *de iure*, la mainmise sur la question de la suspension et de la reprise des cours décidées pendant la crise⁵⁵⁴. Ils relèvent que, *de facto*, les ministres des entités fédérées compétentes orientaient toutefois le sens des décisions prises⁵⁵⁵.

Il n'en reste pas moins que, même à supposer que les entités compétentes soient *de facto* à la base d'une décision à travers une concertation et un consensus préalable à l'adoption des arrêtés ministériels successifs, on a aussi pu soulever que des règles répartitrices des compétences n'avaient pas été pleinement respectées. Comme l'indiquent, ici encore, Patricia

⁵⁵¹ Voy. not. THIRION, N. : « [L'arrêté qui dicte les règles du confinement est affligeant : zéro pointé pour le ministre de l'Intérieur](#) », *La Libre*, 7 avril 2020 ; KUTY, F. : « 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, pp. 297-298 ; DELANNAY, A. : « Transmission volontaire et menace de transmission du coronavirus SARS-CoV-2 : les ressources et les limites du droit pénal commun », *R.D.P.C.*, 2020, p. 784.

⁵⁵² KUTY, F. : « 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. 297.

⁵⁵³ Voy. not. SOTTIAUX, S. et REYBROUCK, K. : « [Is ons federalisme besmet met corona?](#) », *VRT*, 27 octobre 2020 ; MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, pp. 117 et 126-128.

⁵⁵⁴ MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, pp. 126-128. Ces auteurs analysent spécifiquement la question des classes maternelles.

⁵⁵⁵ MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 128.

Minsier et Quentin Peiffer, « [l]es mécanismes de concertation ne peuvent [...] permettre aux entités fédérales ou fédérées d'outrepasser leurs compétences »⁵⁵⁶.

159. De manière plus générale, les appels pour une gestion de crise dotée de plus de légitimité démocratique – moyennant une intervention renforcée des parlements du pays – se sont multipliés face à l'enchaînement d'arrêtés ministériels dont le contenu est déterminé derrière les portes fermées des instances gouvernementales et sur la base de fondements légaux critiqués par la doctrine⁵⁵⁷ et par certaines formations politiques⁵⁵⁸.

L'idée fondamentale de ces appels semble être de soumettre à la délibération des parlementaires l'arbitrage entre les différents droits et libertés qui sont en cause dans le cadre de cette crise sanitaire avec notamment, d'une part, le droit à la vie et la protection de la santé et, d'autre part, des libertés fondamentales telles que la liberté de réunion, la liberté de religion, la protection de la vie privée et la liberté d'entreprendre. Cette implication de l'assemblée législative donnerait l'occasion aux parlementaires, censés représenter la Nation, de débattre – en toute transparence et dans le respect de la pluralité des idées – sur les multiples enjeux de société que ces conflits de droits fondamentaux véhiculent. Par ailleurs, l'adoption d'une base juridique *ad hoc* pour l'adoption de mesures de lutte contre le coronavirus permettrait de remédier aux incertitudes concernant la légalité des mesures actuelles.

160. Dans ce contexte, l'adoption d'une « loi corona » ou d'une « loi pandémie » à la suite d'un débat parlementaire étendu pour servir de base à la lutte contre le coronavirus a été évoquée à plusieurs reprises⁵⁵⁹. Une telle législation n'a pas encore vu le jour, mais un avant-projet de loi est en cours de rédaction à l'heure d'écrire ces lignes⁵⁶⁰.

Le contenu de cette loi est resté longtemps assez vague : s'agit-il de prendre des mesures de gestion de situations pandémiques, telles que la mise en place de stocks stratégiques – par exemple de matériel médical ou de médicaments – ou la consécration de possibilités élargies de réquisitions ? Ou s'agit-il, plutôt, d'adopter une loi faisant écho aux appels pour une gestion plus démocratique de la crise évoqués ci-avant, c'est-à-dire développer une base juridique *ad hoc* qui pourrait fonder les restrictions susceptibles d'être appliquées à différentes droits et libertés fondamentaux dans le contexte d'une pandémie ?

161. Durant les mois de février et de mars 2021, les discussions relatives à l'adoption d'une loi « pandémie » se concrétisent davantage. Un premier avant-projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », élaboré par le SPF Intérieur, est approuvé par le Conseil des ministres le 26 février 2021. À l'heure d'écrire ces lignes, l'avant-projet de loi comprend dix articles et est précédé d'un exposé des motifs d'une trentaine de pages. La commission de l'intérieur de la Chambre des représentants a pris l'initiative d'organiser une audition d'experts, le 10 mars 2021, afin de fournir aux

⁵⁵⁶ MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSÀ, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 117.

⁵⁵⁷ Voy. *supra*, n° 156.

⁵⁵⁸ « [La N-VA n'accepte pas la base juridique des mesures corona](#) », RTBF, 31 janvier 2021.

⁵⁵⁹ Parmi les plus récents appels en ce sens, voy. not. POPELIER, P. *et al.* : « [Haal het parlement uit quarantaine en maak een coronawet](#) », *De Standaard*, 2 novembre 2020 ; POPELIER, P. *et al.* : « [Sortez le parlement de la quarantaine !](#) », *Le Soir*, 2 novembre 2020 ; BERNARD, D. *et al.* : « [Coronavirus : la légitimité démocratique du pouvoir d'exception remise en question par des chercheurs](#) », *Le Soir*, 28 janvier 2021.

⁵⁶⁰ Voy. not. « [Coronavirus : selon le ministre de la Justice, une loi générale "pandémie" serait utile](#) », RTBF, 13 décembre 2020 ; « [Interdictions d'exportation, réquisition... : un projet de loi pour étendre les pouvoirs gouvernementaux en cas pandémie](#) », *Le Soir*, 2 février 2021.

parlementaires un éclairage scientifique sur les implications du texte en l'état⁵⁶¹. L'avant-projet a par ailleurs été soumis à l'avis de différentes autorités. Ainsi, l'autorité de protection des données a déjà rendu un avis pour le moins sévère par rapport à l'avant-projet⁵⁶². L'avis de l'assemblée générale de la section de législation est toutefois encore attendu⁵⁶³.

Dans la mesure où l'avant-projet est appelé à être probablement modifié à la suite de ces différents avis et ensuite dans le cadre du travail parlementaire, nous nous limitons ici à le décrire dans les grandes lignes, sans en réaliser un examen approfondi. En revanche, nous soulignerons, le cas échéant, l'une ou l'autre critique dont il a été fait état lors de l'audition d'experts à la commission de l'intérieur de la Chambre des représentants et dans l'avis de l'autorité de protection des données.

L'avant-projet est conçu dans la perspective de fournir une base juridique *ad hoc* pour lutter contre une crise sanitaire et confirme donc l'approche actuellement retenue, qui consiste à organiser la lutte contre la pandémie à l'aide de mesures de police administrative. Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, il entend en effet constituer « un ensemble de règles de police administrative spéciale, spécifiques aux situations d'urgence épidémique ».

Il est indiqué que – si elles devaient être adoptées – ces règles pourront s'appliquer à la pandémie de covid-19 et à d'autres situations épidémiques futures. Plutôt que d'être élaboré comme un ensemble de règles définitif, l'avant-projet est conçu comme « la première étape du projet de codification qui vise à revoir le cadre légal de la planification et de la gestion de crise », qui devra intégrer les enseignements liés à la gestion de la crise sanitaire actuelle⁵⁶⁴.

En revanche, il ne semble pas viser la gestion logistique d'une crise sanitaire dans le sens évoqué ci-avant⁵⁶⁵, par exemple par le biais de la gestion de stocks de médicaments ou de matériel médical.

⁵⁶¹ Au moment d'écrire ces lignes, il n'existe pas encore de compte-rendu de ces auditions. Les vidéos des interventions sont cependant accessibles en ligne aux liens suivants : http://www.lachambre.be/media/index.html?language=fr&sid=55U1488&fbclid=IwAR1eGOqyHEAOF2B5G3QpA6T3PJL_Vxn0xchWmTfkMKJKpAatnDBAp5yxjFw (matin) et http://www.lachambre.be/media/index.html?language=fr&sid=55U1489&fbclid=IwAR3cRYiv68mKEIMHyRjRRD6o-E5WrS_GeGkulqdCuHzkMQksRV19Rc_eWKc (après-midi).

⁵⁶² Autorité de protection des données, [avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique \(CO-A-2021-044\)](#), avis n° 24/2021, 2 mars 2021.

⁵⁶³ Rendu sur la base légale l'article 259 *bis*12, § 1^{er}, du Code judiciaire, un avis a également été rendu par le Conseil supérieur de la Justice. Le CSJ conclut qu'il « ne peut émettre un avis favorable sur cet avant-projet. A l'estime du CSJ, une période de crise doit s'accompagner d'un renforcement des droits du justiciable afin que les mesures prises au nom de la lutte contre la pandémie puissent être contestées et contrôlées par un juge indépendant et impartial ; [c]et avant-projet peut générer de nouveaux types de contentieux lié au non-respect de mesures édictées en situation d'urgence épidémique. L'hypothèse selon laquelle les juridictions et le ministère public, faute de moyens, ne seraient plus en mesure d'absorber les dossiers entrants est réaliste ; [i]l n'appartient pas au ministre de l'Intérieur de régler le fonctionnement de l'Ordre judiciaire par arrêté ministériel ; [i]l aurait été plus opportun d'envisager de nouvelles peines puisque l'avant-projet vise expressément de nouvelles infractions. Une peine doit être modérée, proportionnelle et pouvoir être suffisamment individualisée par le juge, en fonction des circonstances du cas d'espèce et de la situation du justiciable. Le minimum de la peine d'amende devrait être réduit à 10 euros au lieu de 26 euros. Les différentes dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel doivent être revues ».

⁵⁶⁴ Voy. aussi l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, qui prévoit que – si elle devait être adoptée et utilisée dans le cadre de la crise sanitaire actuelle – la loi fera l'objet d'une évaluation par une commission spéciale de la Chambre des représentants « afin de vérifier si elle remplit les objectifs poursuivis dans le cadre du respect des droits fondamentaux et si elle ne doit pas être amendée ou abrogée ».

⁵⁶⁵ Voy. *supra*, n° 160 quant aux doutes relatifs à l'objet précis d'une éventuelle « loi corona ».

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet de loi, il revient au Roi, c'est-à-dire au gouvernement fédéral, de déclarer « la situation d'urgence épidémique »⁵⁶⁶ par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis du ministre de la santé publique et une analyse de risque réalisée par les organes chargés de l'appréciation et l'évaluation des risques dans le cadre d'une phase fédérale⁵⁶⁷. La durée de la situation d'urgence épidémique ne peut pas dépasser trois mois. À l'issue de la première période de trois mois, la situation d'urgence épidémique peut être maintenue chaque fois pour une période de trois mois au maximum, en suivant la même procédure que celle qui préside à sa déclaration.

L'article 3, § 2, de l'avant-projet prévoit une intervention du Parlement à la suite de la déclaration ou du maintien de la situation d'urgence épidémique par arrêté royal. Il est ainsi prévu que le ministre de l'intérieur communique au Président de la Chambre des représentants « les données scientifiques sur la base desquelles lesdites arrêtés ont été adoptés ». Par ailleurs, chaque arrêté royal doit être confirmé par la loi dans un délai de deux – ou de maximum 5 – jours, à défaut de quoi l'arrêté royal concerné « cesse de sortir ses effets ». La confirmation conditionne l'adoption des mesures de police administrative nécessaires pour prévenir ou limiter les conséquences de la crise.

Si cette règle vise, selon l'exposé des motifs, à « initier un débat démocratique sur la décision du gouvernement de déclarer la situation d'urgence épidémique », elle a toutefois été critiquée, à la Chambre, par Marc Verdussen, lequel doute que le délai de réflexion soit suffisant pour permettre une vraie discussion sereine. Vu la situation d'urgence potentielle, le même expert, avec Céline Romainville, considère qu'il est incohérent d'exiger la confirmation parlementaire préalable pour que les premières mesures de crise soient adoptées⁵⁶⁸. En outre, prenant appui sur les exigences en termes d'encadrement de tout état d'urgence conformément aux principes de la Commission de Venise, le même constitutionnaliste, à l'instar notamment de David D'Hooghe et de Joelle Sautois, mettait en évidence la difficulté qu'allait engendrer la confirmation de l'arrêté royal par le législateur en ce qui concerne son contrôle juridictionnel. En effet, la Cour constitutionnelle ne jouit pas, pour l'heure, de prérogatives suffisantes pour examiner utilement la déclaration de la situation d'urgence épidémique confirmée par la Chambre.

Une fois la situation d'urgence épidémique déclarée ou maintenue par arrêté royal confirmé par une loi, des mesures de lutte contre cette situation, potentiellement étendues, peuvent être adoptées.

Ainsi, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit qu'après la confirmation de l'arrêté royal déclarant ou maintenant la situation d'urgence épidémique, le ministre de l'intérieur adopte « par arrêté ministériel délibéré en Conseil des ministres les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique, après concertation au sein des organes compétents dans le cadre de la gestion de crise ». L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, ajoute notamment que lorsque les circonstances

⁵⁶⁶ Cette situation est définie à l'article 2, 3^o, de l'avant-projet.

⁵⁶⁷ Selon l'article 3, § 4, de l'avant-projet, la phase fédérale doit obligatoirement être déclenchée dans le cadre d'une situation d'urgence épidémique. Au sujet de la phase fédérale et plus généralement de la planification d'urgence en Belgique, voy. *supra*, nos 18 et 104. La présentation des « organes chargés de l'appréciation et l'évaluation des risques dans le cadre d'une phase fédérale » dépasserait le cadre du présent rapport et nous renvoyons dès lors le lecteur à FALLON, C., THIRY, A. et BRUNET, S. : « Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2453-2454, 2020.

⁵⁶⁸ Le risque étant, selon Marc Verdussen et Céline Romainville, que le gouvernement se repose sur les législations antérieures – en particulier la loi de 2007 relative à la sécurité civile – dans l'attente d'une confirmation par le parlement pour prendre des mesures de protection.

l'exigent, les gouverneurs et bourgmestres prennent des mesures renforcées par rapport à celles prises par le ministre de l'intérieur, « conformément à ses éventuelles instructions ». Le fait que la gestion de crise soit le fruit d'arrêtés ministériels délibérés en Conseil des ministres, non d'arrêtés royaux, a également suscité quelques réserves, notamment de Marc Verdussen, Patricia Popelier, Céline Romainville ou encore de Joëlle Sautois.

Les mesures peuvent être adoptées pour une durée maximale de trois mois. Elles peuvent, à chaque fois, être prolongées pour une durée de trois mois au maximum⁵⁶⁹.

Avant leur publication au *Moniteur belge*, elles doivent être communiquées par le ministre de l'intérieur au Président de la Chambre des représentants, de même que les avis sur la base desquels les arrêtés ont été adoptés⁵⁷⁰.

Rappelant les principes applicables en matière de police administrative⁵⁷¹, l'avant-projet indique que les mesures doivent être « nécessaires, adéquates et proportionnelles à l'objectif poursuivi »⁵⁷². Il ressort de l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet que par objectif poursuivi, il y a en particulier lieu d'entendre la protection de la santé publique et le droit à la vie. À de nombreuses reprises, il a été souligné dans l'exposé des motifs que les mesures devraient présenter un rapport de proportionnalité entre ces objectifs légitimes et les atteintes aux droits et libertés des citoyens.

L'article 5, § 1^{er}, liste l'objet potentiel des mesures qui constituent le reflet des mesures adoptées dans le cadre de la crise sanitaire actuelle⁵⁷³ :

« Les mesures visées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui peuvent être combinées entre elles, visent :

- a. la limitation de l'entrée au ou de la sortie du territoire belge, en ce compris la détermination de modalités ou de conditions à cet égard, ainsi que des possibilités de refuser l'entrée conformément à l'article 14 du code frontières Schengen ou à l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
- b. la fermeture de ou la limitation d'accès à une ou plusieurs catégories d'établissements ou parties des établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en ce compris la détermination de modalités ou de conditions à cet égard, sous réserve des mesures qui sont prises en application du g. ;
- c. la limitation ou l'interdiction de la vente et/ou de l'utilisation de certains biens et services, en ce compris la détermination de modalités ou de conditions à cet égard⁵⁷⁴ ;
- d. l'interdiction ou la limitation des rassemblements, en ce compris la détermination de modalités ou de conditions à cet égard ;
- e. l'interdiction ou la limitation des déplacements, en ce compris la détermination de modalités ou de conditions à cet égard ;

⁵⁶⁹ Article 4, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet.

⁵⁷⁰ Article 4, § 3, de l'avant-projet.

⁵⁷¹ Voy. *supra*, titre V.1.1.

⁵⁷² Article 4, § 2, de l'avant-projet.

⁵⁷³ Voy. *supra*, titre VI.1.1.

⁵⁷⁴ Dans l'exposé des motifs, il est précisé que « [c]ette catégorie de mesures n'a toutefois pas pour objectif d'interdire, de limiter ou de soumettre à certaines conditions la vente de médicaments, dispositifs médicaux ou équipements de protection individuelle ».

- f. la fixation de conditions d'organisation du travail, sous réserve des mesures prises en application de l'article 4 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail⁵⁷⁵ ;
- g. la détermination des commerces, entreprises et services des secteurs privés et publics nécessaires à la protection des intérêts vitaux de la Nation ou aux besoins essentiels de la population, qui doivent, à ce titre, poursuivre tout ou partie de leurs activités ;
- h. la détermination des mesures physiques ou sanitaires⁵⁷⁶ ».

Critiquant l'ampleur et l'imprécision de l'habilitation proposée⁵⁷⁷, les experts auditionnés par la Chambre des représentants ont également exprimé leurs réserves relatives au contrôle juridictionnel des mesures potentiellement prises en appelant à une révision de la procédure qui existe actuellement en matière de contentieux administratif. Si David D'Hooghe, suggérant d'ailleurs une procédure permettant à la section législation du Conseil d'État de formuler des avis postérieurement à l'adoption des mesures, semble ne pas partager cette idée, Marc Verdussen propose quant à lui un mécanisme de confirmation par le législateur des arrêtés ministériels. Il reconnaît toutefois la difficulté qu'une telle technique provoquera en termes de contrôle juridictionnel sans révision des compétences de la Cour constitutionnelle et sans la consécration d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité en extrême urgence.

On relèvera notamment que compte tenu de l'objet potentiellement vaste des mesures autorisées, le contenu de l'avant-projet pourrait entrer en conflit notamment avec la répartition des compétences entre les différentes entités de la structure fédérale belge⁵⁷⁸. A titre d'exemple, l'exposé des motifs évoque de possibles mesures de fermeture ou de limitation d'accès aux établissements relevant du secteur éducatif, dont on peut se demander comment elles se concilieraient avec les importantes compétences des Communautés en matière d'enseignement⁵⁷⁹. L'avant-projet indique à cet égard que « [I]l fait que certains de ces établissements ou secteurs relèvent de la compétence des entités fédérées ne fait pas obstacle à ce que l'autorité fédérale puisse en ordonner la fermeture ou en limiter l'accès. L'autorité fédérale exerce alors dans ce cas ses compétences de police administrative en matière de santé et de sécurité. Le ministre de l'Intérieur veillera toutefois, en fonction de l'urgence et si la situation le permet, à se concerter avec les entités fédérées, par exemple en Comité de concertation ». Le futur avis de la section de la législation du Conseil d'État pourrait fournir une appréciation intéressante quant au bien-fondé de cette thèse.

⁵⁷⁵ Il ressort de l'exposé des motifs que cette mesure vise notamment la mise en place d'une obligation de télétravail à domicile.

⁵⁷⁶ Il ressort de l'exposé des motifs que cette mesure vise notamment l'imposition d'une distanciation sociale, de certaines règles relatives à l'hygiène des mains ou encore du port du masque. On notera que l'avant-projet déroge par ailleurs expressément à l'article 563 *bis* du [Code pénal](#), qui incrimine, sauf dans certains cas, le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage dans l'espace public (voy. à ce sujet *supra*, n° 156). Selon son article 5, § 2, « le port de tout dispositif de protection ayant pour effet de masquer ou de dissimuler le visage en tout ou en partie peut être imposé en application du paragraphe 1^{er}, h », de l'article 5 de l'avant-projet.

⁵⁷⁷ Si l'avant-projet proclame sa conformité avec l'article 187 de la Constitution, Marc Verdussen et Céline Romainville ont tout de même exprimé de sérieux doutes (Céline Romainville n'excluant pas que les mesures de police prises sur la base de l'article 5 puissent être interprétées comme des habilitations faites au gouvernement lui permettant d'empiéter sur les missions du législateur, voire des suspensions des droits fondamentaux), tout en jugeant pertinent un débat portant sur le maintien, en l'état, de la disposition constitutionnelle.

⁵⁷⁸ Voy. *supra*, titre III.1.

⁵⁷⁹ Voy. sur cette problématique aussi *supra*, n° 158.

L'article 6 de l'avant-projet comprend différentes précisions en lien avec le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la gestion d'une situation d'urgence épidémique. Sur ce point, l'avant-projet a fait l'objet de très sévères critiques de la part de l'autorité de protection des données⁵⁸⁰. Dans la conclusion de son avis, on peut notamment lire ce qui suit :

« L'avant-projet, en ce qu'il remet à plus tard la définition de tous les éléments essentiels des traitements de données qu'il souhaite autoriser en bloc, ne permet pas aux élus d'appréhender le caractère légitime et proportionné de ces traitements de données. Ces traitements de données seront en conséquence déterminés par le pouvoir exécutif sans permettre ce débat essentiel qui garantit le fonctionnement démocratique de notre état de droit. En contrariété avec les dispositions de droit supérieur qui consacrent le principe de légalité »⁵⁸¹.

Les articles 7 et 8 de l'avant-projet contiennent des dispositions relatives au contrôle du respect des mesures adoptées dans le cadre d'une situation d'urgence épidémique ainsi qu'aux sanctions qui peuvent être appliquées. On relèvera notamment qu'en vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, « [l]e refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application des articles 4 et 5 sera puni 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 ». Comme le confirme d'ailleurs l'exposé des motifs, la fourchette légale de la sanction possible est donc identique à celle qui figure actuellement à l'article 187 de la [loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#).

L'article 9 formalise une obligation d'information au bénéfice de la Chambre des représentants. Son alinéa 1^{er} prévoit en particulier que, chaque mois, le ministre de l'intérieur doit faire rapport à la Chambre des représentants au sujet du maintien de la situation d'urgence épidémique en tant que telle, mais aussi concernant les mesures de police administrative adoptées pour lutter contre cette situation. Selon l'alinéa 2 de cette même disposition, chaque mois également, « les ministres compétents font rapport à la Chambre des représentants au sujet des autres aspects de l'application de la présente loi, chacun en ce qui concerne les aspects qui relèvent de leurs compétences ».

On notera que dans sa version actuelle, l'avant-projet de loi ne comporte pas de disposition abrogatoire des dispositions qui servent actuellement de bases légales aux mesures de lutte contre la crise sanitaire⁵⁸². Dans l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet, il a été souligné qu'une réglementation spécifique ne permet pas nécessairement de « prévoir tous les aléas que l'avenir nous réserve ». Il a donc été indiqué que « l'adoption du présent projet ne fera évidemment pas obstacle à l'adoption éventuelle de mesures de police administrative dans le cadre de la législation existante, si la nécessité devait s'en faire sentir ». L'articulation entre l'avant-projet et la législation actuelle a donné lieu à des interrogations, notamment par Joëlle Sautois, Patricia Popelier et Céline Romainville, lors des auditions à la commission de l'intérieur de la Chambre des représentants. Il a été souligné que celle-ci devait être décrite avec davantage de clarté et de précision, puisque le gouvernement pourrait le cas échéant « jongler » entre les polices en fonction de ses préférences ou en fonction de l'attitude du

⁵⁸⁰ Autorité de protection des données, [avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique \(CO-A-2021-044\)](#), avis n° 24/2021, 2 mars 2021.

⁵⁸¹ Autorité de protection des données, [avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique \(CO-A-2021-044\)](#), avis n° 24/2021, 2 mars 2021, p. 11 (écriture en gras du texte original enlevée pour les besoins de la présente citation).

⁵⁸² Voy. *supra*, n° 150.

Parlement face à la déclaration d'une situation d'urgence épidémique par le gouvernement fédéral.

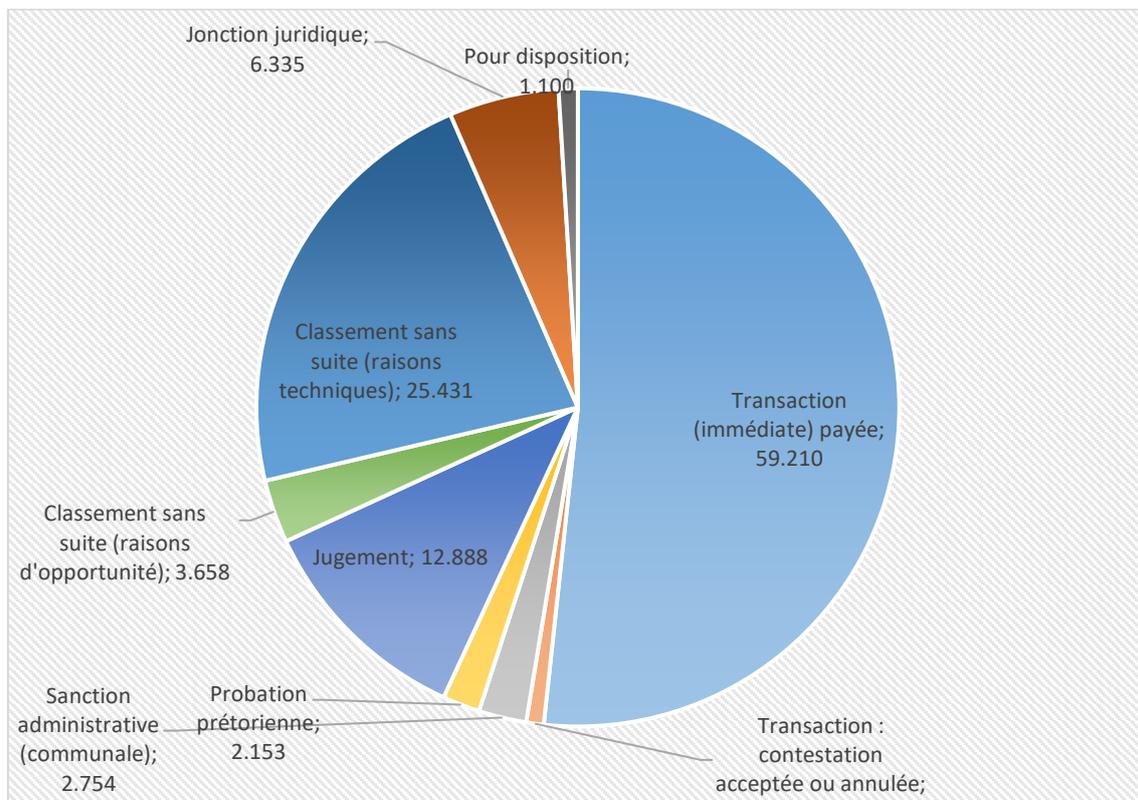
VI.1.3. Affaires portées devant la justice

162. Au 7 mars 2021, et selon les statistiques présentés par le Collège des procureurs généraux⁵⁸³, on compte, depuis le début de l'application des « mesures de lutte contre la propagation du coronavirus covid-19 » en mars 2020 jusqu'au 7 mars 2021 :

- 177.355 suspects impliqués dans des dossiers correctionnels ;
- 21.805 mineurs impliqués dans des dossiers jeunesse ;
- 1.455 suspects impliqués dans des dossiers relevant de la compétence des auditorats du travail.

Sur ces 200.615 suspects, une proposition de transaction immédiate a été proposée à 109.784 suspects. Alors que 59.210 d'entre eux ont procédé à leur paiement, les autres ont été cités à comparaître ou ont fait l'objet d'une mesure alternative (sanction administrative ; probation prétorienne). 29.089 suspects ont vu leur dossier classé sans suite, principalement en raison d'une insuffisance de preuves ou de l'absence d'infraction. 3.658 dossiers correctionnels ont fait l'objet d'un classement sans suite pour motif d'opportunité.

État d'avancement, au 7 mars 2021, attribué aux dossiers de suspects impliqués dans des affaires « corona » entrées au parquet correctionnel et ayant reçu une décision de clôture



⁵⁸³ Les chiffres et le graphique qui suivent proviennent de Collège des procureurs généraux, « [Un an de coronavirus : le cap des 200.000 suspects a été franchi](#) », *Ministère public*, 7 mars 2021.

163. Les juridictions belges ont eu à connaître de divers recours dirigés, soit à l'encontre des arrêtés ministériels, soit à l'encontre de sanctions individuelles infligées en vertu de ces derniers⁵⁸⁴.

A ce stade, le Conseil d'État et, dans une moindre mesure, la Cour constitutionnelle ont déjà rendu un certain nombre d'arrêtés en la matière. De manière générale, ces deux juridictions suprêmes n'ont pas remis fondamentalement en question le canevas juridique en place⁵⁸⁵.

Nous reprenons dans la liste ci-dessous les principaux arrêts, sélectionnés sur la base des communiqués de presse émis par le Conseil d'État lui-même depuis le début de la crise sanitaire⁵⁸⁶.

Date de l'arrêt du Conseil d'État	Type de recours	Commentaires
Arrêt n° 247.452 du 27 avril 2020	Demande de suspension	Dans le cadre de l'assouplissement des mesures de confinement, en avril 2020, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension en extrême urgence introduite par des représentants de certains types de magasins non autorisés à ouvrir leurs portées. En effet, le Conseil d'État n'a pas jugé que la distinction faite par le ministre de l'intérieur afin d'ouvrir uniquement les magasins de bricolage ayant une gamme générale qui vendent principalement des matériaux/outils de construction et les jardineries ou qui vendent principalement des plantes et des arbres, à l'exclusion des commerces spécialisés, était déraisonnable.
Arrêt n° 247.620 du 26 mai 2020	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite par des citoyens à l'encontre de l'arrêté ministériel qui leur interdisait de se rendre dans leur seconde résidence et d'y séjourner. Le Conseil d'État a relevé que l'interdiction a entre-temps été levée par le ministre de l'intérieur.
Arrêt n° 247.674 du 28 mai 2020	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite contre l'arrêté ministériel interdisant les activités des cérémonies religieuses. La juridiction administrative a estimé que les conditions en lien avec l'existence d'une extrême urgence n'étaient pas rencontrées.
Arrêt n° 247.939 du 26 juin 2020	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite à l'encontre de l'arrêté ministériel du 5 juin 2020 en ce qu'il ordonnait la fermeture des salles de jeux automatiques. La juridiction administrative a estimé que les conditions en lien avec l'existence d'une extrême urgence n'étaient pas rencontrées.

⁵⁸⁴ Voy. le panorama de la jurisprudence jusqu'en novembre dessiné par FLO, J.: « Corona-MB verdeelt de rechtspraak », *Juristenkrant*, 2020, pp. 1-2. Nous ne présenterons qu'un nombre réduit de décisions dans les lignes qui suivent.

⁵⁸⁵ Ce qui n'a pas manqué d'être critiqué. Voy. les réactions aux arrêtés POPELIER, P. et al. : « Haal het parlement uit quarantaine en maak een coronawet », *De Standaard*, 2 novembre 2020 ; POPELIER, P. et al. : « Sortez le parlement de la quarantaine! », *Le Soir*, 2 novembre 2020.

⁵⁸⁶ Nous n'opérons pas de distinction systématique entre les demandes en suspension ordinaire et les demandes de suspension en extrême urgence, dont l'explication dépasserait le cadre du présent rapport. Nous renvoyons à cet égard le lecteur à la littérature citée *supra*, sous le titre III.6.2, relatif au Conseil d'État.

Date de l'arrêt du Conseil d'État	Type de recours	Commentaires
Arrêt n° 248.039 du 9 juillet 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite contre l'article 12 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020, cette disposition interdisant l'organisation de salons (en intérieur) accueillant plus de 400 personnes.</p> <p>Dans son arrêt, le Conseil d'État constate que cette mesure ne s'applique que jusqu'au 31 août 2020, sans préjudice d'une nouvelle décision des autorités. Selon le Conseil d'État, les parties requérantes ne démontrent pas qu'une réglementation, applicable à partir du 1^{er} septembre 2020, interviendrait tardivement pour écarter les préjudices redoutés.</p>
Arrêt n° 248.108 du 3 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite contre l'arrêté ministériel du 24 juillet 2020 qui imposait notamment le port du masque dans certains établissements. L'arrêté ministériel prévoyait également la transmission de données à caractère personnel dans les établissements relevant du secteur horeca.</p> <p>Le Conseil d'État a estimé que la condition de l'urgence n'était pas remplie, les dispositions de l'acte attaqué critiquées par les parties requérantes ayant été remplacées.</p>
Arrêt n° 248.109 du 3 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite à l'encontre de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 en ce qu'il imposait notamment le port du masque dans certains établissements.</p> <p>Le Conseil d'État a estimé que la condition de l'urgence n'était pas remplie, les dispositions de l'acte attaqué critiquées par les parties requérantes ayant été remplacées après l'introduction de la demande.</p>
Arrêt n° 248.124 du 5 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite à l'encontre de l'arrêté ministériel du 28 juillet 2020 imposant notamment le port du masque dans certains établissements, de même que la communication de données à caractère personnel dans les établissements relevant du secteur horeca.</p> <p>La juridiction administrative a estimé que la condition de l'urgence n'était pas remplie. Selon le Conseil d'État, les inconvénients allégués par les parties requérantes ne présentaient pas un degré de gravité suffisant.</p>
Arrêts n°s 248.131 et 248.132 du 10 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté les demandes de suspension introduites dirigées vers la mesure fédérale d'avancer l'heure de fermeture des magasins de nuit à 22 heures.</p> <p>Le Conseil d'État a estimé que la mesure trouvait un fondement adéquat dans l'augmentation du nombre de personnes contaminées et, notamment, dans le risque général constaté de l'émergence d'une « vie nocturne alternative » après l'heure de fermeture des établissements du secteur horeca, au détriment des mesures de distanciation sociale.</p>

Date de l'arrêt du Conseil d'État	Type de recours	Commentaires
		Ainsi, le Conseil d'État n'a pas jugé la mesure à première vue disproportionnée par rapport à l'objectif envisagé.
Arrêts n ^{os} 248.140 , 248.141 et 248.142 du 13 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté les demandes de suspension dirigées contre le règlement de police promulgué par la gouverneure de la Province d'Anvers le 29 juillet 2020.</p> <p>Dans la première affaire, le requérant n'a pas, selon le Conseil d'État, suffisamment démontré que les mesures attaquées affectaient fondamentalement ses intérêts personnels.</p> <p>Dans la seconde affaire, le requérant, un gérant de divers établissements du secteur horeca à Anvers, n'a pas suffisamment démontré que les mesures complémentaires promulguées par la gouverneure risquaient de provoquer la faillite de l'un de ses établissements.</p> <p>Dans une troisième affaire, le Conseil d'État constate que le nouveau règlement de police du 5 août 2020 de la gouverneure permet aux établissements requérants de reprendre leurs activités. Dans ce contexte, les parties requérantes ont déclaré renoncer à poursuivre la suspension.</p>
Arrêts n ^{os} 248.144 et 248.145 du 13 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté les demandes « en extrême urgence », qui avaient été introduites par des exploitants de bars à chicha, visant à obtenir la suspension de la mesure fédérale interdisant l'utilisation individuelle et collective de pipes à eau dans les lieux accessibles au public.</p> <p>Le Conseil d'État a rejeté les demandes au motif que les parties requérantes n'avaient pas démontré leur caractère extrêmement urgent. Les parties requérantes ont échoué, selon le Conseil d'État, à convaincre que la pérennité de leur exploitation était fondamentalement menacée par la mesure.</p>
Arrêt n ^o 248.149 du 17 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande en extrême urgence introduite par un exploitant du secteur horeca à l'encontre du règlement de police adopté le 5 août 2020 par la gouverneure de la Province d'Anvers.</p> <p>Le Conseil d'État a estimé que l'entrepreneur ne démontrait pas la menace de faillite et a considéré que l'urgence faisait défaut.</p>
Arrêt n ^o 248.151 du 17 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande introduite visant la suspension de la mesure limitant à 200 maximum le nombre de visiteurs sur les fêtes foraines.</p> <p>Le Conseil d'État a rejeté l'argument selon lequel les fêtes foraines étaient discriminées par rapport aux marchés.</p>
Arrêts n ^{os} 248.161 et 248.162 du 20 août 2020	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté le caractère urgent des demandes de suspension dirigées vers les arrêtés ministériels fédéraux des 30 juin, 24 et 28 juillet 2020 ainsi que le règlement de police de la gouverneure de la province d'Anvers du 12 août 2020, en

Date de l'arrêt du Conseil d'État	Type de recours	Commentaires
		<p>particulier en ce qui concernait le port du masque et l'imposition d'un couvre-feu.</p> <p>Considérant que le requérant n'avait pas démontré d'impact personnel grave, le Conseil d'État a notamment considéré qu'il ne lui appartient pas de prendre position quant à une controverse scientifique sur l'utilité du port d'un masque.</p>
Arrêt n° 248.165 du 20 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence formée contre l'arrêt du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 août 2020 portant l'obligation de porter un masque dans certaines circonstances.</p> <p>Le Conseil d'Etat estime que le requérant n'a démontré aucune circonstance particulière qui rendrait difficile le port du masque en ce qui le concerne.</p>
Arrêt n° 248.167 du 21 août 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite contre l'article 3 modifié du règlement de police de la gouverneure de la province d'Anvers du 12 août 2020.</p> <p>Le Conseil a jugé que le requérant ne justifiait pas en quoi la disposition attaquée avait des conséquences à ce point graves pour justifier une suspension.</p>
Arrêt n° 248.270 du 15 septembre 2020	Demande de suspension	<p>Saisi de deux demandes de suspension visant les listes publiées des territoires désignés comme des zones rouges par le SPF Affaires étrangères, le Conseil d'Etat a constaté que les requêtes étaient en défaut de démontrer l'imminence du péril de nature à justifier une mesure de suspension.</p>
Arrêt n° 248.347 du 24 septembre 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite par trois requérants contre le régime restrictif visant les voyages au départ et à destination de la Belgique.</p> <p>Le Conseil d'État a jugé qu'aucun des requérants n'avancait d'éléments susceptibles de justifier un examen en extrême urgence.</p>
Arrêt n° 248.541 du 9 octobre 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'Etat a suspendu, selon la procédure d'extrême urgence, l'ordonnance du bourgmestre de la ville de Bruxelles du 28 septembre 2020 interdisant, pour une durée indéterminée, la prostitution sur le territoire de la ville de Bruxelles en raison de l'épidémie.</p> <p>La juridiction administrative a jugé que la mesure était contraire à l'article 121 de la Nouvelle loi communale.</p>
Arrêts n°s 248.780 et 248.781 du 28 octobre 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté les demandes de suspension d'extrême urgence introduites par des restaurateurs contre les mesures qui imposaient la fermeture des cafés et restaurants.</p> <p>Dans les deux affaires, le Conseil d'État a rejeté, d'une part, les moyens reposant sur la violation d'un certain nombre de principes de droit, notamment la liberté d'entreprise, d'autre part, ceux tirés de la violation du principe constitutionnel d'égalité.</p>

Date de l'arrêt du Conseil d'État	Type de recours	Commentaires
		Dans son arrêt n° 248.781, le Conseil d'État a également rejeté un moyen relatif à la compétence du ministre.
Arrêts n ^{os} 248.818 et 248.819 du 30 octobre 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté deux demandes de suspension introduites en extrême urgence.</p> <p>La première contestait la fermeture de cafés et de restaurants. Dans ce cadre, le Conseil d'État a rejeté les moyens relatifs à la compétence du ministre et ceux relatifs aux principes de minutie, d'égalité et de proportionnalité, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre.</p> <p>La seconde requête était dirigée contre le couvre-feu. Selon le Conseil d'État, les requérants n'ont pas démontré que le couvre-feu violait un certain nombre de dispositions constitutionnelles, la liberté de la personne et le droit au respect de la vie privée, le fondement légal du couvre-feu.</p>
Arrêt n° 248.918 du 13 novembre 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté une demande de suspension dirigée principalement contre la mesure de fermeture du secteur Horeca.</p> <p>Le moyen pris de l'incompétence du Ministre a été jugé non sérieux pour les motifs déjà exprimés dans l'arrêt n° 248.818.</p> <p>Quant au deuxième moyen qui soutenait notamment que les mesures sanitaires étaient contraires au droit à la vie et au droit à la protection contre des traitements dégradants, le Conseil d'État l'a jugé irrecevable dès lors que la requérante était une société ne pouvant se prévaloir de tels droits fondamentaux.</p> <p>Enfin, le Conseil d'État n'a pas considéré comme sérieux le troisième moyen se fondant sur l'absence de consultation de la section de législation du Conseil État.</p>
Arrêts n ^{os} 248.921 et 248.922 du 13 novembre 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté deux demandes de suspension d'extrême urgence, toutes deux dirigées contre les restrictions aux activités des agents immobiliers (notamment l'organisation de visites de biens).</p> <p>Dans la première affaire, le Conseil d'État a rejeté la demande dès lors qu'aucune des parties requérantes n'indiquait pourquoi cette mesure avait des conséquences à ce point graves qu'une suspension s'exigeait.</p> <p>Dans la seconde affaire, le Conseil d'État estimait que les parties requérantes ne démontraient pas en quoi la suspension s'imposait, dès lors qu'elles ne produisaient pas de documents justificatifs suffisants.</p>
Arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020	Demande de suspension	Le Conseil d'État a ordonné, dans le cadre d'une demande en suspension, que l'État belge modifie l'encadrement de l'exercice collectif de culte, considéré à ce moment comme disproportionné.
Arrêts n ^{os} 249.313 , 249.314 et	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté les demandes en référé introduites en extrême urgence dirigées contre l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020 autorisant à nouveau l'exercice collectif d'un culte

Date de l'arrêt du Conseil d'État	Type de recours	Commentaires
249.315 du 22 décembre 2020		<p>dans les bâtiments, en le limitant toutefois à un maximum de 15 personnes.</p> <p>Pour le Conseil d'État, la limitation attaquée était nécessaire dans le cadre de la pandémie et n'était notamment pas contraire à la liberté de religion, ni au principe d'égalité ni au principe de proportionnalité.</p>
Arrêt n° 249.400 du 31 décembre 2020	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite par la Ligue des Droits Humains et le Centre d'accueil et d'information jeunesse de Bruxelles Nord-Ouest contre les premiers arrêtés ministériels.</p> <p>Comme ces arrêtés étaient abrogés depuis le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait plus d'urgence à statuer dans le cadre d'un référé.</p>
Arrêt n° 249.685 du 2 février 2021	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État se prononce sur une demande de suspension introduite en raison de la différence de traitement entre certaines formes d'hébergement.</p> <p>Le Conseil d'État a constaté que le ministre de l'intérieur ne donnait pas de justification adéquate pour cette différence de traitement.</p>
Arrêt n° 249.723 du 4 février 2021	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté une demande de suspension d'extrême urgence dirigée contre la mesure de fermeture du secteur Horeca.</p> <p>Le premier moyen, pris de la violation du principe de légalité, a été jugé non sérieux pour les raisons analogues à celles exposées dans l'arrêt n° 248.818.</p> <p>Le deuxième moyen, tiré notamment de la violation du droit à la vie et du droit à la protection contre les traitements dégradants, a été jugé partiellement irrecevable.</p> <p>Le troisième moyen, basé sur le fait que la section de législation du Conseil d'État n'avait pas été consultée, n'a pas été jugé suffisamment sérieux.</p>
Arrêt n° 249.904 du 24 février 2021	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté le recours formé contre l'arrêté ministériel prolongeant la fermeture des bureaux de paris jusqu'au 1^{er} avril 2021.</p> <p>Selon le Conseil d'État, la ministre de l'intérieur a raisonnablement pu considérer qu'il existait un risque de résurgence et de propagation exponentielle du coronavirus en cas de réouverture. Le Conseil d'État a jugé que la mesure, nécessaire pour assurer la santé publique, ne violait pas le principe d'égalité ainsi que la liberté d'entreprendre. Le Conseil d'État a noté que l'avis de la section de législation du Conseil d'État pouvait ne pas être sollicité vu les circonstances.</p>
Arrêt n° 249.913 du 25 février 2021	Demande de suspension	<p>Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de la prolongation de la mesure d'interdiction des voyages non</p>

Date de l'arrêt du Conseil d'État	Type de recours	Commentaires
		essentiels vers l'étranger, la requérante ne démontrant pas l'urgence qu'il lui incombait de prouver.
Arrêts n ^{os} 249.918 et 249.919 du 25 février 2021	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté les demandes de suspension en extrême urgence introduites contre la prolongation de la fermeture des parcs de loisirs et des centres de bien-être jusqu'au 1 ^{er} avril 2021. Selon le Conseil d'État, les requérantes n'ont pas fourni d'éléments concrets permettant de démontrer les problèmes qui les menaceraient.
Arrêt n ^o 249.948 du 2 mars 2021	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspendre en extrême urgence dirigée vers l'interdiction des voyages non essentiels à l'étranger ainsi que la prolongation de ladite interdiction jusqu'au 1 ^{er} avril 2021. Selon le Conseil d'État, les parties requérantes n'ont pas présenté d'éléments suffisamment précis pour justifier la suspension.
Arrêt n ^o 250.236 du 26 mars 2021	Demande de suspension	Le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension en extrême urgence dirigée vers l'interdiction des voyages non essentiels, en tant que les voyages pour raisons familiales, hors raisons impératives, ne sont pas considérés comme des voyages essentiels et en tant que l'interdiction est étendue du 1 ^{er} au 18 avril 2021. Le Conseil d'État estime que les requérants – deux citoyens français souhaitant rendre visite aux membres de leur famille en France – n'établissent pas l'existence d'un préjudice personnel d'une gravité suffisante pour justifier l'extrême urgence à statuer, en prenant notamment en considération le fait que la mesure critiquée est abrogée par un arrêté ministériel du 20 mars 2021 avec effet au 19 avril 2021 et qu'ils pourront à nouveau rendre visite à leurs proches dès la levée de l'interdiction querellée.

Alors qu'il a, à plusieurs reprises, rejeté les recours qui lui étaient adressés pour des motifs non liés à l'examen des moyens (principalement le défaut d'extrême urgence)⁵⁸⁷, le Conseil d'État n'a suspendu qu'un nombre limité de dispositions. Il s'agissait de l'arrêté du bourgmestre de la Ville de Bruxelles qui prévoyait l'interdiction de la prostitution sur le territoire communal⁵⁸⁸ et des modifications apportées en matière d'exercice de la liberté de culte par l'arrêté ministériel du 28 novembre, modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, considérant que la liberté de religion était disproportionnellement restreinte eu égard à l'objectif de limitation de la propagation du coronavirus⁵⁸⁹. On doit également relever que, le

⁵⁸⁷ SALMON, M. : « Les droits fondamentaux devant le juge des référés », in KRENC, F., BOUHON, F., DEPREZ, C. (sous la dir. de) : *Contentieux des droits fondamentaux*, CUP, vol. 203, Liège, Anthémis, 2021, p. 101.

⁵⁸⁸ C.E., 9 octobre 2020, [arrêt n° 248.541](#), *Bou-oudi et Akhoun c. le Bourgmestre de la ville de Bruxelles et la ville de Bruxelles*.

⁵⁸⁹ C.E., 8 décembre 2020, [arrêt n° 249.177](#), *Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited e.a. c. État belge*. Voy. sur cet arrêt FLO, J. : « Overheid moet coronamaatregelen versoepelen voor erediensten », *Juristenkrant*, 2020, pp. 1-2 et SERVAIS, M. : « [Liberté de culte et Covid 19 : le Conseil d'Etat examine le caractère proportionné des restrictions](#) », *Justice-en-ligne*, 2021.

2 février 2021, le Conseil d'État a donné raison, par son arrêt n° 249.685⁵⁹⁰, à des exploitants de campings et de parcs de vacances qui critiquaient la différence de traitement existant entre leur secteur et d'autres formules d'hébergement autorisées à ouvrir. Suspendant la mesure querellée, le Conseil d'État a alors admis les préjudices financiers soulevés par les requérants et constaté que la ministre n'avait pas avancé de motifs adéquats de nature à justifier la différence de traitement. Il est toutefois prématuré de tirer des leçons de cet arrêt.

Les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire se montrent plus divisés. Si toutes les affaires n'ont pas donné lieu à des constats d'illégalité ou d'inconstitutionnalité⁵⁹¹, nous pouvons déjà relever que des jugements ont écarté, sur la base de l'article 159 de la [Constitution](#), des arrêtés adoptés pour faire face à la crise au motif qu'ils étaient contraires aux droits fondamentaux⁵⁹².

164. Dans une autre affaire, le Tribunal de Police du Hainaut (division Charleroi) a acquitté un prévenu poursuivi pour s'être retrouvé sur un banc « afin de nourrir les canards ». Compte tenu du caractère vague et peu prévisible des mesures comprises dans l'arrêté, le prévenu avait pu légitimement se méprendre « sur l'interdiction du comportement susceptible d'engager sa responsabilité pénale »⁵⁹³.

Le 21 septembre 2020, de manière remarquable, le même Tribunal a estimé que, suivant la *ratio legis* des textes législatifs utilisés comme fondements aux mesures, la base juridique dégagée pour restreindre la liberté de circulation n'était pas suffisante⁵⁹⁴. Sans méconnaître la gravité de la pandémie ni la nécessité de prendre des mesures, le juge – au terme d'un raisonnement « long et charpenté »⁵⁹⁵ pour reprendre la formule de Géraldine Rosoux – a déclaré irrecevable l'action publique lancée contre un citoyen qui, le 7 et le 14 avril 2020, n'avait pas respecté les mesures relatives au confinement⁵⁹⁶. Le 9 février 2021, le Tribunal correctionnel du Hainaut a

⁵⁹⁰ C.E., 2 février 2021, [arrêt n° 249.685](#), *vzw Recread et al. c. État belge*.

⁵⁹¹ Voy., en ce qui concerne les restrictions apportées aux déplacements sur la voie publique, rentrant bien dans l'une des hypothèses visées par la loi du 15 avril 2007, Corr. Brabant wallon (6^e ch.), 26 juin 2020, 2020/479 : « La situation inédite rencontrée confronte certes directement le citoyen lambda à la compréhension de dispositions modifiées à plusieurs reprises mais ces modifications apparaissent en l'espèce justifiées par la nature même du danger auquel la population est confrontée et la rapidité de son évolution – ainsi que, par la suite, du ralentissement de celle-ci – et répondre à une exigence de prévisibilité raisonnable, n'excluant pas un pouvoir d'appréciation du juge ». Voy. également Pol. Bruxelles (fr.) n° 20B013963, 27 juillet 2020, *CRA*, 2020, liv. 5, p. 42 et Pol. Liège (div. Verviers), 6 janvier 2021, 2021/90, *inédit*.

⁵⁹² Trib. entr. Bruxelles (18^e ch. fr.), 5 mai 2020, *inédit*; Cass., 19 août 2020, P.20.0840.F/1 ; *J.T.* 2020, liv. 6823, p. 556 ; *J.L.M.B.* 2020, liv. 27, p. 1253.

⁵⁹³ Pol. Hainaut (div. Charleroi), 29 juillet 2020, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1288 et s. Voy. aussi les exemples cités par KENNES, L. : « La responsabilité pénale et la pandémie », in : PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (sous la dir. de) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 243.

⁵⁹⁴ Le Tribunal de police épingle en particulier ce passage des travaux préparatoires de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1963 (Projet de loi sur la protection civile, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, session 1961-1962, Doc. n° 338, p. 5), devenu l'article 182 de la [loi du 15 mai 2007](#) : « L'article 6 vise les mesures relatives à l'éloignement de la population, autrement dit l'évacuation totale ou partielle d'une localité ou d'une région, afin de l'écarter des endroits particulièrement exposés, menacés ou sinistrés. [...] Le pouvoir d'évacuer implique celui d'interdire tout déplacement ou mouvement de la population. [...] *Les mesures visées concernent strictement les nécessités de la protection matérielle des populations dans des endroits exposés, menacés ou sinistrés : elles sont sans rapport avec les mesures d'interdiction ou d'obligation, de séjour ou de déplacement qui peuvent être établies pour des motifs de sûreté de l'État ou de police générale* » (c'est le Tribunal qui souligne).

⁵⁹⁵ ROSOUX, G. : « Panorama de la protection juridictionnelle nationale des droits fondamentaux : qui est le juge des droits fondamentaux en Belgique », in KRENC, F., BOUHON, F., DEPREZ, C. (sous la dir. de) : *Contentieux des droits fondamentaux*, CUP, vol. 203, Liège, Anthémis, 2021, p. 28, note 93.

⁵⁹⁶ Pol. Hainaut (div. Charleroi), 21 septembre 2020, 2020/2538, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1692-1706.

toutefois réformé ce jugement en degré d'appel⁵⁹⁷. « [S]ans entrer dans des considérations théoriciennes ou scientifiques en dehors de sa compétence judiciaire », pour reprendre ses termes, et s'appuyant lui-aussi sur les travaux préparatoires des dispositions en cause, le Tribunal correctionnel a admis que l'article 182 de la [loi du 15 mai 2007](#) constituait une base juridique suffisante pour restreindre les libertés de circulation.

Le 12 janvier 2021, le Tribunal de police francophone de Bruxelles a pour sa part jugé que le port du masque ne pouvait pas être rendu obligatoire par le ministre en vertu de la [loi du 15 mai 2007](#), la juridiction notant au passage qu'« il est manifeste que la majorité des mesures figurant dans l'arrêté ministériel n'ont qu'un rapport très ténu avec la liberté de circulation, rapport que seul un sophiste pourrait considérer comme établi »⁵⁹⁸. A cette occasion, le Tribunal de police a rappelé que « [l]a jurisprudence du Conseil d'État [...] n'est pas décisive, dans la mesure où il s'agit de décisions de rejet de demandes de suspension. Il convient de rappeler que les procédures de suspension devant le Conseil d'État n'impliquent pas de décision tranchée sur la légalité des dispositions, mais que les rejets des demandes de suspension sont généralement motivés par une absence d'intérêt, spécifiquement par l'absence de risque de préjudice non indemnisable. Au contraire, l'examen de légalité auquel se livre le Tribunal sur pied de l'article 159 de la [Constitution](#), n'est soumis à aucune limitation de cette sorte ».

Le 31 mars 2021, la chambre des référés du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a rendu une ordonnance assimilée à un « coup de tonnerre »⁵⁹⁹ en Belgique⁶⁰⁰. En effet, la juridiction a écarté l'application de l'[arrêté ministériel du 28 octobre 2020](#) portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 et celle de ses arrêtés subséquents sur la base de l'article 159 de la Constitution. Elle a ensuite condamné l'État belge « à prendre toutes les mesures qu'[il] 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 »⁶⁰¹ prévues par ces arrêtés. Le Tribunal a enjoint à l'État belge de prendre ces mesures dans un délai maximal de trente jours calendrier à partir de la signification de son ordonnance⁶⁰², sous peine d'une astreinte de 5.000 euros par jour de retard, avec un montant maximum de 200.000 euros⁶⁰³. Dans la motivation de sa décision, la juridiction a, en substance, considéré que les arrêtés ministériels ne bénéficiaient pas d'une base légale suffisante⁶⁰⁴. Cette décision appuie

⁵⁹⁷ Trib. corr. du Hainaut, div. Charleroi (7^e ch), 9 février 2021, n° 21/437, *inédit*. Voy. « [La base légale des mesures corona une nouvelle fois confirmée par un tribunal](#) », *Le Soir*, 9 février 2021.

⁵⁹⁸ Pol. Bruxelles (fr.), 12 janvier 2021, 2021/465, *inédit*, p. 4.

⁵⁹⁹ M.A., « [Pas de base légale pour les mesures Covid, alors "pas de base pour les amendes", estime Olivia Venet : "Pas besoin de sanction si les mesures ont du sens"](#) », *RTBF*, 1^{er} avril 2021. Si l'ordonnance a été saluée par certains, elle a été également critiquée par d'autres (voy. YERNAULT, D. : « [Et si la juge des référés s'était trompée sur l'apparence d'absence de base légale des arrêtés 'confinement' ? Une analyse de Dimitri Yernault](#) », Centre de droit public de l'ULB, avril 2021 (consulté en avril 2021).

⁶⁰⁰ Civ. fr. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, *inédit*.

⁶⁰¹ *Ibidem*, p. 31.

⁶⁰² En droit judiciaire belge, la « signification » vise, en substance, le fait pour l'une des parties au procès de porter la décision judiciaire officiellement à la connaissance de l'autre partie par le biais de l'intervention d'un huissier de justice.

⁶⁰³ Civ. fr. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, *inédit*.

⁶⁰⁴ La juridiction a notamment considéré que « [s]i 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 justifié 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'État 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'État

donc les doutes quant à la suffisance des bases légales actuellement utilisées pour lutter contre la covid-19 et les appels pour l'adoption d'une base légale *ad hoc*, mentionnés ci-avant⁶⁰⁵. À ce titre, elle pourrait donc inciter les instances politiques à accélérer le processus d'adoption de la « loi pandémie », également évoquée ci-dessus⁶⁰⁶, afin de fournir une réponse à ces doutes et appels⁶⁰⁷.

Ceci étant dit, le poids réel de cette ordonnance dépendra de plusieurs facteurs. En effet, il y a lieu d'attirer l'attention des lecteurs sur la spécificité du contentieux en référé. Comme le précise la juridiction dans son ordonnance, elle s'est limitée « 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 »⁶⁰⁸. L'ordonnance ne lie pas un juge qui statuerait par la suite et qui pourrait donc, en théorie, considérer que les bases légales actuellement mobilisées sont suffisantes⁶⁰⁹. On doit également souligner que la fixation d'un maximum de 200.000 euros pour le cas où l'État belge ne donnerait pas de suite à l'ordonnance est un incitant tout relatif, de sorte que l'État belge pourrait être tenté d'accepter de payer les sommes et de maintenir les arrêtés ministériels même après l'écoulement du délai de trente jours évoqué dans l'ordonnance. Enfin, il est utile de mentionner que le jour même du prononcé de cette décision, le gouvernement a annoncé l'introduction d'un appel contre celle-ci⁶¹⁰.

VI.2. L'utilisation des pouvoirs spéciaux

VI.2.1. La pratique des pouvoirs spéciaux avant la crise de la COVID-19

165. La pratique des pouvoirs spéciaux est relativement abondante. Loin de porter exclusivement sur des situations d'urgence sanitaire, les lois de pouvoirs spéciaux concernent majoritairement la réglementation de questions économiques et financières complexes. Il est également parfois recouru aux pouvoirs spéciaux en vue de l'adoption des mesures destinées à transposer, dans les délais, des directives européennes.

La liste ci-dessous n'est pas exhaustive mais elle rend compte de la pratique des pouvoirs spéciaux depuis la Seconde Guerre mondiale⁶¹¹ :

- [Loi du 1^{er} mai 1939](#) attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et le pouvoir à d'autres nécessités urgentes⁶¹² ;

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 » (Civ. fr. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, *inédit*, p. 24).

⁶⁰⁵ Voy. *supra*, titre VI.1.2.

⁶⁰⁶ Voy. *supra*, n° 161.

⁶⁰⁷ Voy. à ce sujet « [Le gouvernement espère que la loi pandémie pourra être votée dans les temps : 'Le timing sera un défi'](#) », *Le Soir*, 1^{er} avril.

⁶⁰⁸ Civ. fr. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, *inédit*, p. 19.

⁶⁰⁹ *Ibidem*, p. 27.

⁶¹⁰ « [Coronavirus en Belgique : le gouvernement ira en appel de la décision qui juge illégale les mesures corona](#) », *RTBF*, 31 mars 2021.

⁶¹¹ Pour plus de détails sur la pratique au XX^e siècle, on pourra notamment consulter GESNOT, J. : *Les pouvoirs spéciaux : historique et analyse*, Bruxelles, La Chartre, 1990, 138 pages.

⁶¹² *M.B.*, 6 mai 1939.

- [Loi du 31 mars 1967](#) attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire⁶¹³ ;
- [Loi du 2 février 1982](#) attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi⁶¹⁴ ;
- [Loi du 6 juillet 1983](#) attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi⁶¹⁵ ;
- [Loi du 27 mars 1986](#) attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi⁶¹⁶ ;
- [Loi du 26 juillet 1996](#) visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne⁶¹⁷ ;
- [Loi du 26 juillet 1996](#) portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions⁶¹⁸ ;
- [Loi du 27 avril 2005](#) relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé⁶¹⁹.

Une des lois de pouvoirs spéciaux les plus récentes, adoptées avant la crise de la covid-19, concernait déjà le domaine sanitaire :

- [Loi du 16 octobre 2009](#) accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe⁶²⁰.

VI.2.2. Les pouvoirs spéciaux lors de la crise de la COVID-19

166. C'est donc dans un contexte déjà balisé par la pratique que des pouvoirs spéciaux ont été attribués en 2020 dans le contexte de la crise de la covid-19. Nous décrivons ici certaines des mesures adoptées, avant de discuter des critiques doctrinales et des recours devant les juridictions.

VI.2.2.1 Mesures adoptées

167. Dans le cadre de la crise de la covid-19, tant l'Autorité fédérale que les entités fédérées ont adopté des mesures de pouvoirs spéciaux⁶²¹. Une première série de législations d'habilitation ont été adoptées en mars 2020, c'est-à-dire lorsque la pandémie a pour la première fois frappé la Belgique. D'autres normes d'habilitation ont été promulguées à l'automne 2020, alors qu'une seconde vague d'infections s'annonçait.

Le tableau suivant présente l'ensemble des normes législatives d'habilitation.

	Première vague (printemps 2020)	Deuxième vague (automne 2020)
Autorité fédérale	- Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de	/

⁶¹³ *M.B.*, 4 avril 1967.

⁶¹⁴ *M.B.*, 4 février 1982.

⁶¹⁵ *M.B.*, 8 juillet 1983.

⁶¹⁶ *M.B.*, 28 mars 1986.

⁶¹⁷ *M.B.*, 1^{er} août 1996.

⁶¹⁸ *M.B.*, 1^{er} août 1996.

⁶¹⁹ *M.B.*, 20 mai 2005.

⁶²⁰ *M.B.*, 21 octobre 2009.

⁶²¹ Pour une liste des mesures adoptées dans le cadre de la situation de crise de la pandémie COVID-19, en vertu de pouvoirs spéciaux ou non : http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=1013 (première vague) et http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=1037 (début de la deuxième vague).

	Première vague (printemps 2020)	Deuxième vague (automne 2020)
	lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) ⁶²² – Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) ⁶²³	
Communauté flamande	/	/
Région wallonne	– Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ⁶²⁴ – Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution ⁶²⁵	– Décret du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19 ⁶²⁶ – Décret du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution ⁶²⁷
Communauté française	Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ⁶²⁸	Décret de la Communauté française du 14 novembre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du Covid-19 ⁶²⁹
Région de Bruxelles-Capitale	Ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ⁶³⁰	Ordonnance du 23 novembre 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ⁶³¹
COCOM	Ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le	Ordonnance du 23 novembre 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire

⁶²² M.B., 30 mars 2020.⁶²³ M.B., 30 mars 2020.⁶²⁴ M.B., 18 mars 2020.⁶²⁵ M.B., 18 mars 2020.⁶²⁶ M.B., 3 novembre 2020⁶²⁷ M.B., 3 novembre 2020.⁶²⁸ M.B., 20 mars 2020.⁶²⁹ M.B., 18 novembre 2020.⁶³⁰ M.B., 20 mars 2020.⁶³¹ M.B., 25 novembre 2020.

	Première vague (printemps 2020)	Deuxième vague (automne 2020)
	cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ⁶³²	commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ⁶³³
COCOF	Décret du 23 mars 2020 accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ⁶³⁴	Décret du 26 novembre 2020 accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de Covid-19 ⁶³⁵
Communauté germanophone	Décret de crise 2020 (II) du 27 avril 2020 ⁶³⁶	/

a) Niveau fédéral

168. Au niveau fédéral de l'État belge, deux lois de pouvoirs spéciaux ont été adoptées le 27 mars 2020. En revanche, lors de la deuxième vague et contrairement à ce qui a été fait dans certaines entités fédérées, il n'a pas été décidé de recourir une nouvelle fois à cette technique

169. L'adoption de deux lois – plutôt que d'une seule – s'explique par des particularités du processus d'élaboration des lois fédérales dans le cadre du système parlementaire bicaméral⁶³⁷. Pour rappel, la [Constitution](#) belge prévoit trois procédures distinctes selon les matières concernées par le projet ou la proposition de loi : par défaut, les textes sont traités par la seule Chambre des représentants (article 74) ; pour certaines matières énumérées, le Sénat est également compétent, mais de manière optionnelle et ses décisions ne lient pas la Chambre des représentants (article 78) ; pour d'autres matières énumérées, le Sénat est compétent sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants (article 77). Eu égard aux matières dans lesquelles le législateur entendait confier des habilitations au Roi, il était nécessaire de recourir aux deux premières de ces trois procédures et d'aboutir à deux lois formellement distinctes.

➤ [Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 \(I\)](#)

La loi a été adoptée en vertu de l'article 78 de la [Constitution](#), qui concerne les matières relevant du bicaméralisme optionnel.

L'objectif de la loi est « de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences » (article 2).

En vertu de cet objectif, « le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 3, § 1^{er} » (article 2).

Ces mesures consistent à « adapter la compétence, le fonctionnement, la procédure, y compris les délais prévus par la loi, de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et des juridictions administratives afin d'assurer le bon fonctionnement de ces instances et plus

⁶³² *M.B.*, 20 mars 2020.

⁶³³ *M.B.*, 25 novembre 2020.

⁶³⁴ *M.B.*, 3 avril 2020.

⁶³⁵ *M.B.*, 2 décembre 2020.

⁶³⁶ *M.B.*, 7 mai 2020.

⁶³⁷ *Voy. supra*, n° 67 et n° 71.

particulièrement la continuité de l'administration de la justice et de leurs autres missions » (article 3).

- [Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 \(II\)](#)

La seconde loi de pouvoirs spéciaux a été adoptée en vertu de l'article 74 de la [Constitution](#), qui concerne les matières relevant du monocraméralisme.

Les pouvoirs spéciaux concernent les matières énumérées à l'article 5 que nous reprenons dans le cadre ci-après, étant entendu qu'ils ne peuvent pas porter atteinte au pouvoir d'achat des familles et à la protection sociale existante (article 3), et qu'ils ne peuvent pas adapter, abroger, modifier ou remplacer les cotisations de sécurité sociale, les impôts, les taxes et les droits, notamment la base imposable, le tarif et les opérations imposables (article 4).

CADRE 35

Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) (article 5)

1^{er}. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, le Roi peut prendre des mesures pour :

- 1° combattre la propagation ultérieure du coronavirus COVID-19 au sein de la population, y compris le maintien de la santé publique et de l'ordre public ;*
- 2° garantir la capacité logistique et d'accueil nécessaire, y compris la sécurité d'approvisionnement, ou en prévoir davantage ;*
- 3° apporter un soutien direct ou indirect, ou prendre des mesures protectrices, pour les secteurs financiers, les secteurs économiques, le secteur marchand et non marchand, les entreprises et les ménages, qui sont touchés, en vue de limiter les conséquences de la pandémie ;*
- 4° garantir la continuité de l'économie, la stabilité financière du pays et le fonctionnement du marché, ainsi que protéger le consommateur ;*
- 5° apporter des adaptations au droit du travail et au droit de la sécurité sociale en vue de la protection des travailleurs et de la population, de la bonne organisation des entreprises et des administrations, tout en garantissant les intérêts économiques du pays et la continuité des secteurs critiques ;*
- 6° suspendre ou prolonger les délais fixés par ou en vertu de la loi selon les délais fixés par Lui ;*
- 7° dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables, garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice, tant au niveau civil qu'au niveau pénal :*
 - en adaptant l'organisation des cours et tribunaux et autres instances judiciaires, en ce compris le ministère public, les autres organes du pouvoir judiciaire, les huissiers de justice, experts judiciaires, traducteurs, interprètes, traducteurs-interprètes, notaires et mandataires de justice ;*
 - en adaptant l'organisation de la compétence et la procédure, en ce compris les délais prévus par la loi ;*
 - en adaptant les règles en matière de procédure et de modalités de la détention préventive et en matière de procédure et de modalités de l'exécution des peines et des mesures ;*
- 8° se conformer aux décisions prises par les autorités de l'Union européenne dans le cadre de la gestion commune de la crise.*

§ 2. Les arrêtés visés au paragraphe 1er peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution.

Les arrêtés visés au paragraphe 1er peuvent déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause.

Les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, s'appliquent aux sanctions pénales introduites par ces arrêtés.

On peut observer que le champ dans lequel le Roi est habilité à modifier la loi est particulièrement vaste, notamment parce que le § 1^{er}, 1^o, propose une formulation très ouverte (« combattre la propagation ultérieure du coronavirus COVID-19 au sein de la population, y compris le maintien de la santé publique et de l'ordre public ») qui est susceptible de couvrir des interventions diverses et variées.

170. Quant à la limitation dans le temps, les deux lois du 27 mars 2020 ont accordé des pouvoirs spéciaux au Roi pour une durée de trois mois. Les arrêtés de pouvoir spéciaux adoptés conformément à ces deux lois ordinaires peuvent avoir effet rétroactif jusqu'au 1^{er} mars 2020 ; ils doivent être confirmés par le législateur dans l'année qui suit leur entrée en vigueur, à défaut de quoi ils seront réputés n'avoir jamais produit d'effets de droit.

171. La loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) prévoit certaines dérogations à la procédure de demande d'avis à la section de législation du Conseil d'État. À cet égard, on observe en particulier que les projets d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux visés à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la [loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 \(II\)](#) ne sont pas obligatoirement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État⁶³⁸. Cette faculté permet certainement de gagner du temps dans un contexte d'urgence, mais elle implique aussi la possibilité d'échapper à un contrôle, notamment de constitutionnalité, au cours du processus d'élaboration d'un arrêté. Ceci est d'autant plus significatif que les arrêtés concernés sont ceux qui se fondent sur l'habilitation la plus large (celle qui confère au Roi la prérogative de prendre des mesures pour « combattre la propagation ultérieure du coronavirus COVID-19 au sein de la population, y compris le maintien de la santé publique et de l'ordre public »⁶³⁹).

172. Le Roi (en pratique, pour rappel, le gouvernement fédéral) a exercé l'habilitation qui lui a été octroyée de façon extensive. En effet, 47 arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux numérotés ont été adoptés entre mars et juin 2020. À cela s'ajoutent quelques autres arrêtés royaux qui ne portent pas de numéros – et ne sont donc pas directement identifiables comme des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux – mais qui doivent être considérés comme tels dès lors qu'ils apportent des modifications au champ d'application d'arrêtés de pouvoirs spéciaux précédemment adoptés⁶⁴⁰.

Comme l'indiquent Camille Lanssens et Emmanuel Slautsky, de nombreux domaines ont été touchés par ces arrêtés. Les auteurs identifient par exemple des mesures :

⁶³⁸ Voy. l'article 4, alinéa 2, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I).

⁶³⁹ Voy. *supra*, cadre 35.

⁶⁴⁰ En ce sens, voy. not. C.E., section de législation, [avis n° 67.578/1-2-3, 3 juillet 2020](#).

- visant l'allongement des délais de procédure devant les cours et tribunaux, devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers ;
- tendant à flexibiliser le droit du travail, prévoyant l'octroi d'une avance financière aux hôpitaux, l'adaptation des ressources de l'assurance obligatoire soins de santé pour couvrir les dépenses spécifiques liées à la pandémie ;
- aménageant la législation fiscale ; ou
- visant la création d'un fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes de la covid-19⁶⁴¹.

Ce n'est en revanche pas l'exercice des pouvoirs spéciaux qui a servi à établir les mesures de confinement qui visent à endiguer la pandémie⁶⁴². Malgré la confusion fréquente, dont se rend parfois coupable une certaine presse⁶⁴³, ces règles-là ont été développées dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police, comme on l'a montré *supra*.

Les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux ont été confirmés par le législateur fédéral par deux lois du 24 décembre 2020⁶⁴⁴.

173. Comme indiqué dans le tableau *supra*, l'Autorité fédérale n'a pas eu recours aux pouvoirs spéciaux lorsque la seconde vague de la pandémie est survenue à l'automne 2020. Selon le Premier ministre alors fraîchement nommé, Alexander de Croo, le cadre légal était suffisant pour pouvoir continuer à gérer la crise sans nouvelle habilitation⁶⁴⁵.

b) Niveau des entités fédérées

174. Presque toutes les entités fédérées du Royaume de Belgique ont également eu recours aux pouvoirs spéciaux. La Communauté flamande – entité la plus peuplée du pays – fait toutefois figure d'exception remarquable ; certes, le [décret flamand du 20 mars 2020](#) contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique⁶⁴⁶, contient des habilitations supplémentaires au profit du gouvernement flamand, mais il n'autorise pas ce dernier à modifier des normes législatives et n'a donc pas un caractère aussi exceptionnel que les législations adoptées dans les autres entités. On relève aussi que la Communauté germanophone constitue également une quasi-exception : si elle a techniquement eu recours aux pouvoirs spéciaux en avril 2020, l'étendue des habilitations données à son gouvernement est restée très limitée en comparaison de ce qui a été prévu dans les autres entités⁶⁴⁷.

⁶⁴¹ LANSSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Covid-19 et pouvoirs spéciaux : une évaluation », in : *Continuité de la justice et respect des droits humains en temps de pandémie*, Limal, Anthémis, 2021, pp. 53-86.

⁶⁴² MOONEN, T. et RIEMSLAGH, J. : « Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2020, pp. 248-260., pp. 251 et 252.

⁶⁴³ Voy. encore récemment « [Les mesures anti-covid sont-elles légales ?](#) », *Moustique*, 11 février 2021.

⁶⁴⁴ [Loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 \(I\)](#) et [loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 \(II\)](#).

⁶⁴⁵ Voy. Not. LOMBAERTS, J.-P. : « [Voici le retour des pouvoirs spéciaux](#) », *L'Echo*, 22 octobre 2020.

⁶⁴⁶ *M.B.*, 24 mars 2020. Voy. récemment l'[arrêté du Gouvernement flamand du 26 février 2021 portant prolongation de la durée de l'urgence civile et du règlement de dérogation, tels qu'établis par l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 octobre 2020 établissant l'urgence civile en matière de santé publique, telle que mentionnée dans le décret du 20 mars 2020 contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique, suite à la reprise du virus COVID-19](#) (*M.B.*, 5 mars 2021).

⁶⁴⁷ Voy. l'article 3 du [décret de crise 2020 \(II\) du 27 avril 2020](#). Le pouvoir concédé au gouvernement de la

Pour les cinq autres entités (Région wallonne, Communauté française, Région de Bruxelles-Capitale, COCOM et COCOF), on peut observer des tendances communes, que nous esquissons ici. Chaque gouvernement a été habilité à « prendre toutes les mesures utiles » pour prévenir ou traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie et de ses conséquences⁶⁴⁸. Il apparaît que les arrêtés de pouvoirs spéciaux peuvent être pris dans tous les champs de compétence des entités : même dans les cas où une liste de matières ou d'objectifs est indiquée, ceux-ci ne sont présentés qu'à titre exemplatif⁶⁴⁹. Outre le fait que l'habilitation est circonscrite à la gestion de la pandémie, deux autres balises sont tout de même posées par les législations pertinentes : le gouvernement ne peut exercer les pouvoirs spéciaux qu'en raison de l'urgence, d'une part, et de l'existence d'un péril grave, d'autre part⁶⁵⁰.

À côté de l'habilitation principale que nous venons d'évoquer, les législations adoptées au printemps par les cinq mêmes entités fédérées contiennent aussi une habilitation spéciale qui concerne l'hypothèse selon laquelle l'assemblée parlementaire se trouverait dans l'impossibilité, constatée par le bureau de l'assemblée concernée, de se réunir à cause de la pandémie (ou serait ajournée, pour la même raison, dans le cas de la Région wallonne⁶⁵¹). Les

Communauté germanophone dans le cadre des pouvoirs spéciaux se limite à la possibilité de prendre en compte l'impact des mesures visant à ralentir la propagation du coronavirus (COVID-19) sur les activités des organisateurs d'événements publics, les offres et les prestations soutenues ou subventionnées par la Communauté germanophone et à adapter les conditions, modalités et procédures d'octroi, de production de justificatifs, de paiement et de contrôle des subventions accordées par la Communauté germanophone. Certains auteurs ont pu considérer que, vu la faible ampleur de l'habilitation concédée, la qualification de pouvoirs spéciaux pouvait être mise en cause (BIJNENS, D. et THEUNIS, J.: « Crisiswet à la flamande: het nooddecreet », *T.v.W.*, 2020, pp. 272-281, ici pp. 277-279).

⁶⁴⁸ La notion de conséquences n'apparaît pas dans l'ordonnance de la COCOM.

⁶⁴⁹ Techniquement, ceci résulte de l'usage de l'adverbe « notamment » dans plusieurs législations pertinentes. À titre d'exemple, le commentaire des articles qui précède la proposition d'ordonnance visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale énonce que la liste des matières « n'est pas limitative » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2019-20, A-167/1, 2). Dans le cas de la Communauté française, l'énumération des objectifs est exhaustive, mais comprend une catégorie résiduaire. Ainsi, l'art. 1^{er}, § 1^{er}, g), du décret de la Communauté française permet de prendre des mesures pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave. L'examen des préambules des 39 arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés par le Gouvernement de la Communauté française montre que, dans 22 cas, l'article 1^{er}, § 1^{er}, g, sert de fondement à l'adoption de l'arrêté. Dans sept cas sur les 22, un autre objectif, repris à l'article 1^{er}, § 1^{er}, a) à f), est également mentionné.

⁶⁵⁰ Si les formulations varient d'une législation à l'autre et pourraient donner lieu à des significations différentes, les termes « urgence » et « péril grave » se retrouvent dans les cinq textes pertinents. Le cas du [décret de la Communauté française](#) mérite une attention particulière : les deux limites à l'action du gouvernement ne sont exprimées que dans l'art. 1^{er}, § 1^{er}, g), du [décret](#), qui ouvre une catégorie résiduaire pour les interventions du gouvernement. On doit en déduire que quand il s'agit d'atteindre les objectifs énumérés aux points a) à f), les conditions d'urgence et d'existence d'un péril grave ne sont pas requises.

⁶⁵¹ La Région wallonne est la seule, parmi les cinq entités fédérées envisagées ici, à avoir conditionné l'application de l'habilitation spéciale à un ajournement. Le Parlement wallon a par ailleurs modifié son [Règlement](#) pour élargir les conditions dans lesquelles un tel ajournement est possible. Selon le nouvel alinéa 2, de l'article 37, § 2, « si, en raison d'une crise sanitaire révélant une situation dangereuse pour la santé humaine, les autorités fédérales ont adopté des mesures visant à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques, la Conférence des présidents peut décider d'ajourner le Parlement pour une période qu'elle définit et qui ne peut être supérieure à un mois. En cas de force majeure, de nouvelles prolongations, à chaque fois d'un mois au maximum, peuvent être décidées ». Sur cette modification du règlement et la manière dont les différents Parlements du pays ont adapté leur mode de fonctionnement durant la crise sanitaire : JOUSTEN, A. et BEHRENDT C., : « Le fonctionnement des parlements belges en période de confinement et de distanciation sociale » in BOUHON, F., SLAUTSKY, E. et WATTIER, S. (sous la dir. de), *La réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2021, à paraître.

dispositions pertinentes prévoient que, pour ces situations, et dans les conditions précisées par chaque législation⁶⁵², les gouvernements pourraient prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent de la compétence de l'entité concernée. Autrement dit, ceci ouvrirait la possibilité de modifier les décrets ou les ordonnances dans des perspectives qui allaient bien au-delà de la crise sanitaire. Malgré l'ajournement du Parlement de la Communauté française et l'adaptation du travail parlementaire au sein des autres assemblées, les gouvernements n'ont pas eu recours à ces habilitations spéciales qui ressemblent à certains égards aux pouvoirs spéciaux du temps de guerre, évoqués dans le titre I du présent rapport. Cette habilitation spéciale n'a pas été reproduite dans les législations d'habilitation de l'automne 2020.

Nous fournissons ci-après une analyse plus détaillée pour la Région wallonne et la Communauté française, car elles constituent – avec la Communauté flamande – les entités fédérées du Royaume démographiquement les plus importantes et nous bornerons à des informations plus basiques pour la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française.

➤ Région wallonne

175. En Région wallonne, la crise sanitaire de 2020 a donné lieu à quatre décrets de pouvoirs spéciaux : deux au printemps et deux en automne. Pour des raisons techniques, liées aux spécificités du système fédéral belge, il a été nécessaire d'adopter à chaque fois deux décrets distincts : l'un pour les prérogatives liées aux matières régionales (que la Région wallonne détient en tant que telle) et l'autre pour les prérogatives liées aux matières communautaires (dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne par la Communauté française en application de l'article 138 de la [Constitution](#)⁶⁵³). Les quatre textes pertinents sont les suivants :

- [Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#)⁶⁵⁴ ;
- [Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution](#)⁶⁵⁵ ;
- [Décret du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19](#)⁶⁵⁶ ;
- [Décret du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution](#)⁶⁵⁷.

L'étendue des habilitations octroyées par ces quatre législations est particulièrement large. [Le premier décret du 17 mars 2020](#) – repris dans le cadre ci-dessous – peut être pris en exemple pour l'analyse. On remarquera en particulier à l'article 1^{er}, § 1^{er}, que l'habilitation est formulée

⁶⁵² Par exemple, en Communauté française, les mesures doivent être prises dans le but soit de préparer la rentrée scolaire et académique 2020-2021, soit de répondre à une impérieuse nécessité dûment démontrée (art. 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, du [décret précité du 17 mars 2020](#)).

⁶⁵³ Voy. *supra*, n° 57.

⁶⁵⁴ *M.B.*, 18 mars 2020.

⁶⁵⁵ *M.B.*, 18 mars 2020.

⁶⁵⁶ *M.B.*, 3 novembre 2020.

⁶⁵⁷ *M.B.*, 3 novembre 2020.

de manière très ouverte et que, contrairement à ce qui a été prévu dans la loi fédérale examinée ci-avant (cadre 55), il n'y a pas ici de liste de domaines dans lesquels le gouvernement wallon pouvait agir.

CADRE 36

Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (articles 1 à 6)

Article 1

§ 1^{er}. Afin de permettre à la Région wallonne de réagir à la pandémie de Covid-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave.

§ 2. Les arrêtés prévus au paragraphe 1er peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par la Constitution.

Ces arrêtés peuvent notamment déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

Article 2

§ 1^{er}. En cas d'ajournement du Parlement wallon dû à la pandémie de Covid-19, aux seules fins d'assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19 et dans la mesure où l'urgence de son action est motivée, le Gouvernement peut, pendant cette période d'ajournement, prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne.

Les mesures visées à l'alinéa 1er ne peuvent entrer en vigueur qu'après la date d'ajournement du Parlement wallon.

§ 2. Les arrêtés prévus à l'article 1er peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par la Constitution.

Ces arrêtés peuvent notamment déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

Article 3

§ 1^{er}. Les arrêtés visés aux articles 1er et 2 peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis.

Le premier alinéa s'applique aux avis de la section de législation du Conseil d'Etat dans les cas spécialement motivés par le Gouvernement.

§ 2. Avant leur publication au Moniteur belge, les arrêtés visés aux articles 1er et 2 sont communiqués au président du Parlement wallon.

Article 4

Les arrêtés visés aux articles 1er et 2 doivent être confirmés par décret dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur.

À défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa 1er, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

Article 5

L'habilitation conférée au Gouvernement par le présent décret est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur.

Le délai fixé à l'alinéa 1er est prorogeable une fois pour une durée équivalente.

Article 6

Le présent décret entre en vigueur le lendemain du jour de sa promulgation par le Gouvernement wallon.

176. Quant aux délimitations temporelles, on observe que les pouvoirs spéciaux de la première vague ont été concédés pour une période de trois mois. Les décrets de l'automne prévoyaient quant à eux une période d'un mois, qui a été étendue à deux mois, par une nouvelle intervention du législateur⁶⁵⁸.

Les quatre décrets en cause ont aussi prévu que les arrêtés de pouvoirs spéciaux devaient être confirmés dans l'année de leur entrée en vigueur, à défaut de quoi ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

177. Les décrets de la Région wallonne ont prévu des dérogations significatives à l'obligation de demander, dans le cours de l'élaboration des arrêtés, les avis qui sont normalement imposés par la législation et la réglementation en vigueur⁶⁵⁹.

En particulier, les décrets autorisent le gouvernement wallon à ne pas solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans tous les cas où il dispose d'une motivation. Dans la pratique, cela a conduit le gouvernement à se passer de cet avis dans de nombreux cas : sur les 53 arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés pendant la première vague, seuls 11 ont donné lieu à de tels avis lorsqu'ils étaient à l'état de projet⁶⁶⁰.

178. Aux 53 arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés dans le contexte de la première vague, s'ajoutent 20 autres arrêtés pris sur la base des habilitations octroyées en automne. La Région wallonne est de loin l'entité du pays qui a produit le plus grand nombre d'arrêtés de pouvoirs spéciaux au cours de la crise⁶⁶¹.

⁶⁵⁸ Voy. le [décret wallon du 19 novembre 2020 modifiant l'article 4 du décret du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19](#) et le [décret wallon du 19 novembre 2020 modifiant l'article 5 du décret du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution](#).

⁶⁵⁹ Voy. not. l'article 3 du [décret du 17 mars 2020](#) repris dans le cadre précédent.

⁶⁶⁰ Voy. BOUHON, F. et SLAUTSKY, E. : « Toekenning, uitoefening van en toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten: gecontrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de COVID-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, p. 267.

⁶⁶¹ LANSSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Covid-19 et pouvoirs spéciaux : une évaluation », in : *Continuité de la justice et respect des droits humains en temps de pandémie*, Limal, Anthémis, 2021, pp. 53-86.

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux liés à la première vague ont été confirmés par deux décrets datés du 3 décembre 2020⁶⁶². À notre connaissance, ceux qui ont adoptés pendant la deuxième vague n'ont pas encore été confirmés à l'heure de clôturer le présent rapport.

➤ Communauté française

179. La Communauté française compte parmi les entités fédérées qui ont habilité leur organe exécutif à prendre les dispositions qui peuvent abroger, modifier, compléter ou remplacer des normes législatives. Deux décrets constituent les fondements de ces habilitations, respectivement pour les première et seconde vagues de la pandémie :

- [Décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#) ;
- [Décret de la Communauté française du 14 novembre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du Covid-19](#).

180. Dans le cadre qui suit, nous reproduisons le contenu intégral du premier décret. On remarquera que, si l'énumération des prérogatives donnée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, a) à f), du décret peut donner l'impression que le champ d'action du gouvernement est limité, l'article 1^{er}, § 1^{er}, g), du décret ouvre quant à lui fortement ce champ.

CADRE 37

Décret de la Communauté française du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (articles 1 à 6)

Art. 1^{er}.

§ 1er - Afin de permettre à la Communauté française de réagir à la pandémie de Covid-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour :

- a) suspendre les activités de services agréés, subventionnés ou organisés par la Communauté française ;*
- b) définir les modalités par lesquelles des activités peuvent être dispensées en vue de réduire les contacts sociaux ;*
- c) limiter l'accès aux bâtiments ;*
- d) tenir compte de l'impact des mesures de confinement sur les activités des opérateurs et organisateurs d'événements dans le financement desquels la Communauté intervient ;*
- e) modifier les conditions d'octroi, de justification et de contrôle des subventions ;*
- f) adapter les exigences en matière de présence, d'évaluation et de sanction des études à la suspension des cours et des activités d'apprentissage ;*
- g) prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave.*

§ 2. Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par ou en vertu de la Constitution.

⁶⁶² [Décret du 3 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19](#) et [décret du 3 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution](#).

Ces arrêtés peuvent notamment déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause.

Art. 2.

§ 1er En cas d'impossibilité de réunir le Parlement de la Communauté française due à la pandémie de Covid-19 ou à des mesures ou des recommandations de confinement, générales ou particulières, et dûment constatées par le bureau du Parlement, le cas échéant au terme d'une délibération électronique si les membres de celui-ci ne peuvent pour les mêmes raisons se réunir physiquement, le Gouvernement peut, aux seules fins d'assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19, prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent de la compétence de la Communauté française dans le but soit de préparer la rentrée scolaire et académique 2020-2021, soit de répondre à une impérieuse nécessité dûment démontrée.

La fin de l'impossibilité de se réunir est dûment constatée par le même bureau.

§ 2. Les arrêtés prévus au § 1er peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par ou en vertu de la Constitution.

Ces arrêtés peuvent notamment déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause.

§ 3. Lorsqu'un décret prévoit qu'un arrêté du Gouvernement doit faire l'objet d'un décret de confirmation par le Parlement dans le délai qu'il définit, ce délai est suspendu pendant toute la durée des pouvoirs spéciaux organisés par le présent décret.

Art. 3.

Les arrêtés visés à l'article 1er peuvent être adoptés sans que les avis, concertations et négociations légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis ou organisés. Si le Gouvernement souhaite toutefois solliciter un avis, ou organiser une concertation ou une négociation, il peut le faire, même par voie électronique dans un délai réduit qu'il fixe.

Les arrêtés visés à l'article 2 peuvent être adoptés sans que les avis, concertations ou négociations légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis ou organisés, si lesdits organes indiquent ne pas être en mesure de se prononcer dans le délai légal ou réglementaire ou le délai fixé par le Gouvernement eu égard à la pandémie de Covid-19. Ces démarches peuvent être le cas échéant effectuées selon une procédure électronique.

Les arrêtés visés aux articles 1er et 2 sont toutefois adoptés après avoir recueilli l'avis de la Section de Législation du Conseil d'Etat, sauf si celle-ci indique ne pas être en mesure de communiquer son avis dans un délai de cinq jours s'agissant des arrêtés visés à l'article 1er, ou dans le délai demandé par le Gouvernement s'agissant des arrêtés visés à l'article 2.

Art. 4.

Les arrêtés visés aux articles 1er et 2 doivent être confirmés par décret dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par le présent décret.

A défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa 1er, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

Les arrêtés visés aux articles 1er et 2 sont communiqués au bureau du Parlement avant leur publication au Moniteur belge.

Art. 5.

§ 1er. L'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 1er du présent décret est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur.

Le délai fixé à l'alinéa 1er est prorogeable une fois pour une durée équivalente. Cette décision peut être adoptée par le bureau du Parlement, statuant le cas échéant par courrier électronique, dans l'hypothèse où l'impossibilité de réunir le Parlement est dûment constatée.

§ 2. L'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 2 du présent décret est valable durant la période d'impossibilité de se réunir dûment constatée par le bureau du Parlement, sans pouvoir être supérieure à une période de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 6.

Le présent décret entre en vigueur le lendemain du jour de sa publication au Moniteur belge.

181. Comme la Région wallonne, la Communauté française a prévu, lors de la première vague, de conférer l'habilitation principale pour trois mois. Une disposition particulière ajoute que le délai est prorogeable une fois pour une durée équivalente et que la décision de proroger peut être prise « par le bureau du Parlement, statuant le cas échéant par courrier électronique, dans l'hypothèse où l'impossibilité de réunir le Parlement est dûment constatée ». Si on peut comprendre le souci qui, à la mi-mars 2020, a mû le législateur de la Communauté française à prévoir ce dispositif face aux grandes incertitudes générées par la naissance de la crise sanitaire, on doit aussi constater qu'une prérogative significative a ainsi été octroyée à un organe dont l'existence repose juridiquement sur le simple règlement du Parlement. En pratique, il n'a toutefois pas été fait usage de cette habilitation.

À l'occasion de la seconde vague, le [décret de la Communauté française du 14 novembre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du Covid-19](#) a à nouveau prévu une habilitation d'une durée de trois mois.

Quant au délai donné pour la confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux, il a été fixé à six mois (première vague) ou neuf mois (deuxième vague) à partir de la fin de la période des pouvoirs spéciaux.

182. Les décrets d'habilitation de la Communauté française ont aussi prévu des possibilités d'échapper aux demandes d'avis qui sont normalement obligatoires dans le processus d'élaboration des arrêtés. Contrairement à ce qui a été prévu en Région wallonne, la demande d'avis à la section de législation du Conseil d'État demeure cependant en principe obligatoire. Ceci s'est répercuté dans la pratique : sur les 39 arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés pendant la première vague, 32 ont été examinés par le Conseil d'État lorsqu'ils étaient à l'état de projet ; seuls sept n'ont pas été concernés, en application des exceptions prévues par le décret d'habilitation⁶⁶³.

183. En plus des 39 arrêtés que nous venons d'évoquer et qui concernent la période de mars à juin 2020, un nombre nettement plus limité d'arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été adoptés par le gouvernement de la Communauté française dans le cadre de l'habilitation octroyée pour faire face à la seconde vague.

⁶⁶³ Voy. BOUHON, F. et SLAUTSKY, E. : « Toekenning, uitoefening van en toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten: gecontrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de COVID-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, p. 267.

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux que le gouvernement de la Communauté française a pris lors de la première vague ont fait l'objet d'un processus de confirmation législative. Contrairement à la Région wallonne, les confirmations n'ont pas formellement été concentrées dans un nombre restreint de décrets, mais déployées progressivement entre les mois d'août et décembre 2020⁶⁶⁴. À notre connaissance, les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui ont adoptés pendant la deuxième vague n'ont pas encore été confirmés à l'heure de clôturer le présent rapport.

➤ Région de Bruxelles-Capitale

184. La Région de Bruxelles-Capitale a également eu recours aux pouvoirs spéciaux à deux reprises. Nous ne proposons pas d'analyse détaillée ici et renvoyons aux législations d'habilitation pertinentes :

- [Ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#) ;
- [Ordonnance du 23 novembre 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#).

➤ COCOM

185. La dynamique est similaire pour la COCOM, qui exerce, pour rappel, certaines compétences dans les matières communautaires sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les textes de référence sont les suivants :

- [Ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#) ;
- [Ordonnance du 23 novembre 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#).

⁶⁶⁴ Camille Lanssens et Emmanuel Slautsky ont recensé 23 décrets de confirmation adoptés par la Communauté française entre le 26 août et le 17 décembre 2020 (LANSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Covid-19 et pouvoirs spéciaux : une évaluation », in : *Continuité de la justice et respect des droits humains en temps de pandémie*, Limal, Anthémis, 2021, pp. 53-86). À titre d'exemples, voy. le [décret du 12 novembre 2020 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020 pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien et des arrêtés du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 3 du 23 avril 2020 et n° 18 du 4 juin 2020 relatifs au renforcement du fonds d'urgence et de soutien](#) et le [décret du 9 décembre 2020 portant confirmation de divers arrêtés de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Communauté française en matière d'enseignement obligatoire conformément à l'article 4, alinéa 1er, du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 et portant modification des arrêtés de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Communauté française n° 33 du 18 juin 2020 relatif à l'aménagement du calendrier des évaluations externes non certificatives pour l'année scolaire 2020-2021 dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 et n° 34 du 18 juin 2020 dérogeant à certaines dispositions relatives au pilotage du système éducatif dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19](#).

➤ COCOF

186. Enfin, c'est aussi le cas de la COCOF qui est, pour rappel, compétente sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour les matières dont la Communauté française lui a transféré l'exercice. On consultera opportunément les deux décrets suivants :

- [Décret du 23 mars 2020 accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19](#);
- [Décret du 26 novembre 2020 accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de Covid-19](#).

VI.2.2.2 Critiques par la doctrine

187. Même si le recours aux pouvoirs spéciaux a pu être considéré comme une « nécessité cyclique »⁶⁶⁵, son caractère extraordinaire et le bouleversement qu'il opère quant à la répartition des prérogatives entre les organes de l'État suscite généralement la vigilance de la doctrine. Ainsi, dans une des premières études approfondies sur le sujet, publiée en 1939, André Buttgenbach évoquait déjà « une arme dangereuse »⁶⁶⁶. Pendant les années 1980, c'est-à-dire à une époque où la technique des pouvoirs spéciaux avait été utilisée à de nombreuses reprises, d'autres ont attiré l'attention sur la « banalisation » des pouvoirs spéciaux et son implication sur le régime parlementaire⁶⁶⁷.

188. Dans le contexte particulier de la crise sanitaire de 2020, les auteurs qui ont étudié la question ont peu critiqué le principe de l'octroi des pouvoirs spéciaux. En effet, au regard de la pratique antérieure, il a pu être admis que la survenance d'une crise sanitaire de grande ampleur constituait une « circonstance exceptionnelle » qui était susceptible de justifier la mise en œuvre de cet instrument extraordinaire. C'est donc principalement sur l'ampleur des habilitations et sur les modalités de l'exercice et du contrôle des pouvoirs spéciaux que les commentaires se sont portés.

189. Comme il a été indiqué ci-avant⁶⁶⁸, les pouvoirs spéciaux ont été concédés de façon très large à tous les niveaux de pouvoirs, sauf pour ce qui concerne la Communauté flamande (aucune habilitation) et la Communauté germanophone (habilitation très limitée). En ce que les législations pertinentes permettent aux organes exécutifs d'intervenir par arrêtés de pouvoirs spéciaux, sous des conditions relativement peu strictes, pour gérer toute situation en lien avec la crise sanitaire, elles soulèvent des questions de constitutionnalité. Le fait que la plupart des législations fournissent des listes de domaines dans lesquels l'organe exécutif compétent peut prendre des mesures n'atténue guère le problème, puisqu'elles sont exemplatives ou accompagnées d'une clause d'habilitation plus générale. La section de législation du Conseil d'État a relevé la difficulté dans plusieurs avis, notamment lorsqu'elle a été saisie des législations d'habilitation en devenir de la deuxième vague⁶⁶⁹.

⁶⁶⁵ Ou une « cyclische noodwendigheid » (RIMANQUE, K. : « Kritische kanttekeningen bij de recente ontwikkelingen inzake de bijzondere machten », in : *Liber Amicorum Robert Senelle*, Bruges, Die Keure, 1986, pp. 245-265, ici p. 264).

⁶⁶⁶ BUTTGENBACH, A. : « La pratique des pouvoirs spéciaux et le droit constitutionnel de la Belgique », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1939, p. 109.

⁶⁶⁷ Voy., par exemple, DEHOUSSE, F. : « Pouvoirs spéciaux et changement de régime », *J.T.*, 1984, pp. 353-365, ici p. 365.

⁶⁶⁸ Voy. *supra*, n° 174.

⁶⁶⁹ C.E., section de législation, [avis n° 68.206/4/AG, 9 novembre 2020](#) ; C.E., section de législation, [avis n° 68.215/4/AG, 9 novembre 2020](#), pp. 5-6 ; C.E., section de législation, [avis n° 68.231/AG/3, 10 novembre 2020](#), pp.

Comme nous l'avons indiqué⁶⁷⁰, les normes législatives d'habilitation adoptées par les entités fédérées au printemps 2020 contenaient, outre des habilitations principales déjà larges, une habilitation spéciale permettant aux gouvernements d'intervenir dans toutes les matières relevant de la compétence de l'entité concernée dans l'hypothèse où l'assemblée se serait trouvée dans l'impossibilité de poursuivre ses travaux en raison de la pandémie. Comme le relèvent Camille Lanssens et Emmanuel Slautsky, il est permis « de douter que de telles habilitations remplissaient l'une des conditions traditionnelles posées au recours aux pouvoirs spéciaux »⁶⁷¹, à savoir celle qui impose la définition précise de ces pouvoirs, tant en ce qui concerne les buts et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières pour lesquelles des mesures peuvent être adoptées et leur portée⁶⁷².

190. Comme nous l'avons observé à différentes reprises, la volonté de permettre aux organes exécutifs habilités de pouvoir agir rapidement a notamment conduit les législateurs à les dispenser de devoir obtenir certains avis préalables au cours du processus d'élaboration des arrêtés. À cet égard, la possibilité offerte au gouvernement wallon de ne pas solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'État a particulièrement interpellé la doctrine. En effet, la conformité d'une telle dispense à la Constitution est douteuse : en la consacrant, le législateur wallon a en effet empiété sur la compétence de l'Autorité fédérale d'organiser le fonctionnement du Conseil d'État⁶⁷³. Or, contrairement à ce qu'avait estimé le législateur wallon, il n'est pas certain que les conditions du recours à la théorie des pouvoirs implicites – qui permet, pour rappel, dans certains cas à une entité d'empiéter marginalement sur les compétences matérielles d'une autre – étaient réunies dans ce cas de figure⁶⁷⁴.

VI.2.2.3 Affaires portées devant la justice

191. Nous avons exposé les différents types de contrôles juridictionnels qui peuvent porter sur les législations d'habilitation et les arrêtés de pouvoirs spéciaux⁶⁷⁵. À notre connaissance, les premières n'ont pas été soumises, à l'heure actuelle, à un tel contrôle. On constate en revanche l'existence de plusieurs affaires qui concernent des arrêtés pris dans le cadre de l'exercice des pouvoirs spéciaux.

Il est tout d'abord utile de noter que, à la suite de questions préjudicielles que lui avait adressées un tribunal de première instance, la Cour constitutionnelle a rappelé, conformément à sa jurisprudence constante, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur la conformité à la [Constitution](#) d'arrêtés de pouvoirs spéciaux qui n'ont pas été confirmés par le législateur compétent⁶⁷⁶.

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux non confirmés peuvent en revanche être contrôlés par la section du contentieux administratif du Conseil d'État. À l'heure actuelle, on recense cinq

17-19 ; C.E., section de législation, [avis n° 68.232/AG/3, 10 novembre 2020](#), pp. 20-22.

⁶⁷⁰ Voy. *supra*, n° 174.

⁶⁷¹ LANSSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Covid-19 et pouvoirs spéciaux : une évaluation », Limal, Anthémis, 2021, pp. 53-86

⁶⁷² Les auteurs précités se réfèrent à juste titre à l'[avis de la section de législation du Conseil d'État n° 67.142/AG](#) du 25 mars 2020, p. 22.

⁶⁷³ Voy. l'article 160 de la [Constitution](#).

⁶⁷⁴ BOUHON, F. et SLAUTSKY, E. : « Toekenning, uitoefening van en toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten: geconstrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de COVID-19 pandemie », *T.v.W.*, 2020/4, p. 265 ; BERNARD, N. : « Les pouvoirs du gouvernement fédéral en période de crise : le gouvernement Wilmès face à l'épidémie de Covid-19 », *J.T.*, 2020/18, n° 6814, pp. 372-375, ici p. 373 ; LANSSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Covid-19 et pouvoirs spéciaux : une évaluation », in : *Continuité de la justice et respect des droits humains en temps de pandémie*, Limal, Anthémis, 2021, pp. 53-86.

⁶⁷⁵ Voy. *supra*, titre IV.2.3.

⁶⁷⁶ C.C., 4 juin 2020, [arrêt n° 83/2020](#).

décisions pertinentes, dont quatre qui rejettent des recours en suspension introduits selon la procédure d'extrême urgence, au motif que l'extrême urgence n'était pas démontrée⁶⁷⁷. La cinquième affaire a donné lieu à un arrêt du 24 novembre 2020 dans lequel le Conseil d'État a jugé que certaines dispositions des arrêtés de pouvoirs spéciaux n^{os} 2 et 20 du Gouvernement wallon, qui concernent la suspension du délai de recours devant le Conseil d'État pendant la première vague de la crise sanitaire, n'avaient pas valablement été adoptées par ce gouvernement qui manquait de compétence à cette fin⁶⁷⁸.

Enfin, les juridictions judiciaires ont aussi eu l'occasion d'exercer un contrôle sur certains arrêtés de pouvoirs spéciaux, en application de [l'article 159 de la Constitution](#). À titre d'exemple, on signale que la Cour de cassation a écarté l'application de l'article 6, §1^{er}, de l'arrêté royal n^o 3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19⁶⁷⁹. La juridiction judiciaire suprême du Royaume a considéré que la différence de traitement entre les condamnés à qui était octroyée l'interruption de l'exécution de la peine sur base de l'article 6, §1^{er}, de l'arrêté royal n^o 3 du 9 avril 2020, et d'autres catégories de condamnés n'était pas suffisamment justifiée.

⁶⁷⁷ C.E., 29 avril 2020, [arrêt n^o 247.472](#), *Husic*; C.E., 19 mai 2020, [arrêt n^o 247.585](#), *Goossens*; C.E., 1^{er} juin 2020, [arrêt n^o 247.689](#), *bv. Quanteus Group et autres*; C.E., 22 juin 2020, [arrêt n^o 247.856](#), *a.s.b.l. Syndicat national des propriétaires et copropriétaires*.

⁶⁷⁸ C.E., 24 novembre 2020, [arrêt n^o 249.019](#), *commune de Morlanwez*.

⁶⁷⁹ Cass., 19 août 2020, [P.20.0840.F](#).

VII. Conclusion

192. A la lecture du présent rapport, on peut retenir que, les états de guerre et de siège mis de côté, l'ordre juridique belge ne connaît pas de dispositif d'état d'urgence ou d'état d'exception *de iure*. Toutefois, lorsque l'on se projette dans l'histoire (juridique) belge, les exemples de mesures exceptionnelles, destinées à réagir à des situations de crise nombreuses et variées, ne manquent pas.

193. Le caractère exceptionnel de ces mesures se manifeste, en substance, de deux manières.

D'une part, les mesures concrètes visant à réagir à des crises sont régulièrement adoptées dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police administrative, dont l'extension semble potentiellement très large. Destiné à prévenir, limiter ou remédier à des troubles à l'ordre public – dont les définitions sont, comme nous l'avons vu, multiples – l'exercice de ces pouvoirs entraîne par nature des ingérences dans les droits et libertés des citoyens. Des libertés fondamentales peuvent se voir limitées de manière significative, dans l'optique de protéger des objectifs légitimes, comme le droit à la vie et à la santé.

D'autre part, il peut être dérogé au fonctionnement ordinaire des institutions. On peut ainsi songer à la remise en cause de l'équilibre ordinaire entre le Parlement et le gouvernement sur le plan législatif : les pouvoirs extraordinaires accordés en temps de guerre et les pouvoirs spéciaux attribués dans ces circonstances exceptionnelles conduisent à un renforcement des pouvoirs des organes exécutifs, qui se trouvent alors habilités à modifier des normes législatives. Dans la même optique, lorsqu'une situation d'urgence se rencontre, le droit belge permet l'aménagement d'un certain nombre de procédures, ce qui permet par exemple d'éviter la consultation de la section de législation du Conseil d'État.

194. Face à des mesures s'inscrivant dans l'un ou l'autre – voire l'un et l'autre – de ces pans « d'exceptionnalité », le contrôle des décisions prises par les autorités devient d'autant plus important. Ce contrôle peut, bien entendu, se réaliser à un niveau politique. Ainsi, une assemblée qui confie au gouvernement responsable devant lui le pouvoir de modifier, par la voie réglementaire, la législation en vigueur, devra veiller à renforcer son contrôle politique du gouvernement, que ce soit en questionnant, en interpellant, en enquêtant ou, s'il y échet, en faisant état de sa méfiance. Au contrôle politique s'ajoute celui exercé par les juridictions qui, en tant que gardiennes de la légalité au sens large, s'assurent que les droits et libertés des citoyens ne soient restreints que sur des bases suffisamment solides et dans la mesure du nécessaire pour faire face à la situation de crise. On pourrait, enfin, ajouter également un certain contrôle exercé par la société civile, qui, faisant usage notamment des libertés d'expression et de presse, fait aussi office de contre-pouvoir face aux institutions. La pandémie de covid-19 et sa gestion par l'État belge fournissent une illustration manifeste de l'ensemble de ces éléments.

Les pouvoirs de police ont ainsi été employés pour adopter des mesures destinées à lutter contre la propagation du coronavirus. Compte tenu de leur caractère extrêmement contraignant, de nombreuses libertés – telles que la liberté de circulation, la liberté de réunion, le droit au respect de la vie privée, la liberté d'entreprendre ou encore le droit de propriété – ont fait l'objet de limitations substantielles et prolongées.

Par ailleurs, dans la plupart des composantes de la Belgique fédérale, des pouvoirs spéciaux, souvent étendus, ont été attribués par les assemblées aux gouvernements concernés, bouleversant ainsi les rapports ordinaires entre ces deux institutions. Les organes exécutifs pouvaient ainsi modifier des normes législatives et adopter des mesures dans de nombreux domaines afin de réagir promptement à une situation de crise inédite en temps de paix.

Depuis le mois de mars 2020, ces mesures ont été analysées et commentées à de multiples reprises. Tout comme la crise sanitaire soulève des questions de société importantes, les aspects juridiques de la gestion de crise ont fait – et font toujours – l’objet de nombreuses interrogations. Sous ce dernier angle, on peut s’attendre à ce que ces interrogations – et les réponses éventuelles que celles-ci ont reçues et recevront encore dans la doctrine et la jurisprudence – conduisent, dans le futur, à un aménagement du régime juridique applicable en Belgique. Comme nous l’avons mentionné ci-dessus, l’appel pour une adoption plus transparente et pluraliste des mesures de lutte contre le coronavirus et les incertitudes liées aux bases légales actuelles pourraient conduire, dans un futur proche, à l’adoption d’une ou plusieurs « lois pandémie ».

La crise sanitaire aura constitué et constitue toujours une étape fondamentale dans le développement du droit belge, tant en ce qui concerne le fonctionnement et les rapports entre les institutions – parlementaires, gouvernementales et juridictionnelles du pays – qu’en ce qui concerne les rapports entre citoyen et État. Il faut espérer que les défaillances identifiées ou développées à cette occasion, tout comme les expériences positives qui ont pu ou pourront encore être faites, serviront de source d’inspiration pour le régime juridique des situations d’exception – sanitaires ou non – de demain. Quant au régime juridique actuel, nous espérons avoir pu fournir au lecteur une entrée en matière qui éveillera peut-être son intérêt et son attention pour les solutions belges de situations de crise telles que la pandémie de covid-19.

Liste sélective des actes juridiques adoptés lors de la crise du COVID-19

Nous reprenons ci-après une sélection des actes principaux adoptés durant la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19⁶⁸⁰. Nous nous limitons à des actes centraux relevant des pouvoirs spéciaux et des pouvoirs de police du ministre de l'intérieur. Concernant ces derniers, nous ne reprenons que les arrêtés de base et non les nombreux arrêtés modificatifs⁶⁸¹.

Normes législatives

[Décret wallon du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#), *M.B.*, 18 mars 2020

[Décret wallon du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution](#), *M.B.*, 18 mars 2020

[Décret de la Communauté française du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#), *M.B.*, 20 mars 2020

[Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#), *M.B.*, 20 mars 2020

[Ordonnance de la COCOM du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19](#), *M.B.*, 20 mars 2020

[Décret flamand du 20 mars 2020 contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique](#), *M.B.*, 24 mars 2020

[Décret de la COCOF du 23 mars 2020 accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19](#), *M.B.*, 3 avril 2020

[Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 \(I\)](#), *M.B.*, 30 mars 2020

[Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 \(II\)](#), *M.B.*, 30 mars 2020

[Décret de crise 2020 \(II\) du 27 avril 2020](#), *M.B.*, 7 mai 2020

[Décret wallon du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19](#), *M.B.*, 3 novembre 2020

[Décret wallon du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution](#), *M.B.*, 3 novembre 2020

[Décret de la Communauté française du 14 novembre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux](#)

⁶⁸⁰ Pour une liste plus complète, voy. not. http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=1013 (première vague) et http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=1037 (début de la deuxième vague).

⁶⁸¹ Pour un aperçu complet, voy. *supra*, n° 150.

[au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du Covid-19, M.B., 18 novembre 2020](#)

[Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, M.B., 25 novembre 2020](#)

[Ordonnance de la COCOM du 23 novembre 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, M.B., 25 novembre 2020](#)

[Décret de la COCOF du 26 novembre 2020 accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de Covid-19, M.B., 2 décembre 2020](#)

Arrêtés ministériels

[Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19, M.B., 13 mars 2020](#)

[Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 13 mars 2020](#)

[Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 18 mars 2020](#)

[Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 23 mars 2020](#)

[Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 30 juin 2020](#)

[Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 18 octobre 2020](#)

[Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 28 octobre 2020](#)

Liste des autres actes juridiques cités

Les références aux actes juridiques significatifs pour l'étude sont reprises dans les autres listes.

[Loi du 31 décembre 1963](#), *M.B.*, 16 janvier 1964

[Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles](#), *M.B.*, 15 août 1980

[Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#), *M.B.*, 15 août 1980

[Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#), *M.B.*, 15 août 1980

Liste de la jurisprudence et de la légisprudence citées

Cour de cassation

- Cass., 23 janvier 1865, *Pas.*, I, 1865, p. 143
Cass., 11 février 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 9
Cass., 4 juin 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 97
Cass., 18 février 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 62
Cass., 27 avril 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 124
Cass., 13 mai 1935, *Pas.*, 1935, I, p. 246
Cass., 16 mai 1938, *Pas.*, 1938, I, p. 169
Cass., 29 juin 1939, *Pas.*, 1939, I, p. 341
Cass., 4 mars 1940, *Pas.*, 1946, I, p. 493
Cass., 27 janvier 1943, *Pas.*, I, 1943, p. 32
Cass., 6 novembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 23
Cass., 13 novembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 33
Cass., 27 novembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 54
Cass., 11 décembre 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 65
Cass., 3 mars 1947, *Pas.*, 1947, I, p. 94
Cass., 15 mars 1948, *Pas.*, I, p. 173
Cass., 18 octobre 1949, *Pas.*, 1950, I, p. 90
Cass., 10 janvier 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 302
Cass., 20 avril 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 560
Cass., 8 janvier 1952, *Pas.*, 1952, I, p. 242
Cass., 28 novembre 1955, *Pas.*, 1956, I, p. 295
Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 886
Cass., 3 mai 1974, *Pas.*, 1974, I, p. 910
Cass., 19 août 2020, [P.20.0840.F](#)

Cour d'arbitrage/constitutionnelle

- C.A., 8 juin 1988, [arrêt n° 58/88](#)
C.A., 7 février 1991, [arrêt n° 2/91](#)
C.A., 18 février 1998, [arrêt n° 18/98](#)
C.A., 26 mai 1999, [arrêt n° 52/99](#)
C.A., 10 novembre 1999, [arrêt n° 115/99](#)
C.A., 11 octobre 2000, [arrêt n° 101/2000](#)

C.A., 10 juillet 2002, [arrêt n° 124/2002](#)
C.A., 5 décembre 2002, [arrêt n° 178/2002](#)
C.A. 22 octobre 2003, [arrêt n° 136/2003](#)
C.A., 21 janvier 2004, [arrêt n° 12/2004](#)
C.A., 19 mai 2004, [arrêt n° 88/2004](#)
C.A., 1^{er} décembre 2004, [arrêt n° 195/2004](#)
C.A., 8 décembre 2004, [arrêt n° 197/2004](#)
C.A., 21 décembre 2004, [arrêt n° 202/2004](#)
C.C., 27 mai 2010, [arrêt n° 59/2010](#)
C.C., 29 juillet 2010, [arrêt n° 89/2010](#)
C.C., 28 mars 2013, [arrêt n° 48/2013](#)
C.C., 23 avril 2015, [arrêt n° 44/2015](#)
C.C., 4 juin 2020, [arrêt n° 83/2020](#)

Conseil d'État (section du contentieux administratif)

C.E., 2 février 2005, [arrêt n° 140.008](#)
C.E., 10 avril 2020, [arrêt n° 247.393](#)
C.E., 10 août 2020, [arrêt n° 248.132](#)
C.E., 29 avril 2020, [arrêt n° 247.472](#)
C.E., 19 mai 2020, [arrêt n° 247.585](#)
C.E., 1^{er} juin 2020, [arrêt n° 247.689](#)
C.E., 22 juin 2020, [arrêt n° 247.856](#)
C.E., 13 novembre 2020, [arrêt n° 248.918](#)
C.E., 24 novembre 2020, [arrêt n° 249.019](#)
C.E., 9 octobre 2020, [arrêt n° 248.541](#)
C.E., 8 décembre 2020, [arrêt n° 249.177](#)
C.E., 22 décembre 2020, [arrêt n° 249.314](#)
C.E., 2 février 2021, [arrêt n° 249.685](#)
C.E., 4 février 2021, [arrêt n° 249.723](#)
C.E., 24 février 2021, [arrêt n° 249.904](#)
C.E., 25 février 2021, [arrêt n° 249.913](#)
C.E., 25 février 2021, [arrêt n° 249.918](#)
C.E., 25 février 2021, [arrêt n° 249.919](#)
C.E., 2 mars 2021, [arrêt n° 249.948](#)
C.E., 26 mars 2021, [arrêt n° 250.236](#)

Conseil d'État (section de la législation)

- C.E., section de législation, [avis n° 14.457/VR, 23 décembre 1981](#)
- C.E., section de législation, [avis du 18 mai 1983](#)
- C.E., section de législation, [avis du 31 décembre 1985](#)
- C.E., section de législation, [avis du 3 janvier 1986](#)
- C.E., section de législation, [avis n° L. 25.169/8, 31 mai et 4 juin 1996](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 53.018/VR, 13 mai 2013](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 62.833, 14 février 2018](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 67.578/1-2-3, 3 juillet 2020](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 68.206/4/AG, 9 novembre 2020](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 68.215/4/AG, 9 novembre 2020](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 68.231/AG/3, 10 novembre 2020](#)
- C.E., section de législation, [avis n° 68.232/AG/3, 10 novembre 2020](#)

Tribunal de police

- Pol. Bruxelles (fr.) n° 20B013963, 27 juillet 2020, *CRA*, 2020, liv. 5, p. 42
- Pol. Bruxelles (fr.), 12 janvier 2021, 2021/465, *inédit*, p. 4
- Pol. Liège (division Verviers), 6 janvier 2021, 2021/90, *inédit*
- Pol. Hainaut (div. Charleroi), 29 juillet 2020, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1288 et s
- Pol. Hainaut (div. Charleroi), 21 septembre 2020, 2020/2538, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1692-1706

Tribunal de première instance (correctionnel)

- Trib. corr. du Hainaut, div. Charleroi (7^e ch), 9 février 2021, n° 21/437, *inédit*

Tribunal de première instance (entreprise)

- Trib. entr. Bruxelles (18^e ch. fr.), 5 mai 2020, *inédit*

Tribunal de première instance (civil)

- Civ. fr. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, *inédit*

Bibliographie sélective

BEHRENDT, C. : « Excursion à l'orée de la chasse gardée du juge constitutionnel. La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des arrêtés-lois de temps de guerre, des arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires et des décrets du Congrès national », *Rev. dr. ULg*, 2007/4, pp. 533-542

BONBLED, N. : « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014, pp. 643-646

BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X. et SLAUTSKY, E. : « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020

BOUHON, F. et SLAUTSKY, E. : « Toekenning, uitoefening van en toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten: gecontrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de COVID-19 pandemie », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 271-281

BUTTGENBACH, A. : « La pratique des pouvoirs spéciaux et le droit constitutionnel de la Belgique », *R.D.P.*, 1939, 80-154

BUTTGENBACH, A. : *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., 1^{ère} partie, Bruxelles, Ferdinand Larquier, 1966

DEMBOUR, J. : *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978

ERGEC, R. : « L'état de nécessité en droit constitutionnel belge », in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Académia/Bruylant, 1987, pp. 143-171

ERGEC, R. et WATTHEE, S. : « Les dérogations aux droits constitutionnels », in VERDUSSEN, M. et BONBLED, N. (sous la dir. de) : *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 1, Bruxelles Bruylant, 2011, pp. 395-415

FALLON, C., THIRY, A. et BRUNET, S. : Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2453-2454, 2020

GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. et DIDERICH, M. : « Les états d'exception et la Constitution belge », *Ann. Dr.*, 1953, pp. 49-124

GESNOT, J. : *Les pouvoirs spéciaux, Histoire et analyse*, Bruxelles, La Charte, 1991, 138 pages

HUBERLANT, C. : « État de siège et légalité d'exception en Belgique », in VERHAEGEN, J. (sous la dir. de) : *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs. Contribution à l'étude du règlement juridique des conflits de valeurs en droit pénal, public et international*, X^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1982, pp. 381-431

KUTY, F. : « 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, pp. 296-298 et *ibidem* (deuxième partie), pp. 320-324

LANSENS, C. et SLAUTSKY, E. : « Covid-19 et pouvoirs spéciaux : une évaluation », in : *Continuité de la justice et respect des droits humains en temps de pandémie*, Limal, Anthémis, 2021, pp. 53-86

LEJEUNE, Y. et SIMONART, A. : « L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal », *Ann. Dr.*, 1980, pp. 313-386

LEROY, M. : « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *A.P.T.*, 2015, pp. 483-504

MOONEN, T. : « Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis? », in VANDENBOSSCHE, E. (ed.) : *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, 177-213

MOONEN, T. et RIEMSLAGH, J. : « Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 248-260

MINSIER, P. et PEIFFER, Q. : « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (dirs.) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, pp. 103-135

PAQUES, M. : *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019

PARSA, S. et UYTENDAELE, M. (dirs.) : *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020

POPELIER, P. : « Crisisbeheer per ministerieel besluit », *T.v.W.*, 2020/4, pp. 261-270

VANDENBOSSCHE, E. (sous la dir. de) : *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, 336 pages

VAN DROOGHENBROECK, S. : « L'article 187 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, pp. 293-298

VAN HAEGENBORGH, G. et VERRIJDT, W. : « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », in *Preadviezen 2016*, La Haye, Boom, pp. 11-85

VAN NIEUWENHOVE, J. et POPELIER, P. : « De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de Covid-19-pandemie », *T.v.W.*, 2020, pp. 303-313

Liste des sites internet consultés

Moniteur belge : https://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/moniteur_belge

Chambre des représentants : <https://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm>

Sénat : https://www.senate.be/www/?Mlval=/index_senate&LANG=fr

Parlement wallon : <https://www.parlement-wallonie.be/>

Parlement de la Communauté française : <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/a-propos-de-la-federation/le-parlement/>

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale : <http://www.parlement.brussels/>

Assemblée de la COCOF : <https://www.parlementfrancophone.brussels/accueil>

Parlement flamand : <https://www.vlaamsparlement.be/>

Parlement de la Communauté germanophone : <http://www.pdg.be/>

Gouvernement fédéral : <https://www.gouvernement-federal.be/fr>

Cour constitutionnelle : <https://www.const-court.be/fr/>

Conseil d'État : <http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr>

Cour de cassation : https://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/cours_et_tribunaux/cour_de_cassation

Ce document s'intègre dans une série d'études qui, avec une perspective de droit comparé, visent à faire une présentation du « droit d'exception » dans différents États, avec une attention spéciale aux bases juridiques qui permettent l'adoption de mesures d'urgence dans un contexte de crise, comme par exemple la crise sanitaire provoquée par la pandémie de COVID-19.

La présente étude a pour objet le cas de la Belgique.

Publication de l'Unité Bibliothèque de droit comparé
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.



Papier ISBN 978-92-846-8042-9 | doi:10.2861/48655 | QA-02-21-592-FR-C
PDF ISBN 978-92-846-8041-2 | doi:10.2861/872956 | QA-02-21-592-FR-N