

## **La loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique : intérêt, comparaison et cohabitation avec la police administrative générale**

**Auteur :** Floriani, Lara

**Promoteur(s) :** Paques, Michel

**Faculté :** Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme :** Master en droit, à finalité spécialisée en droit public

**Année académique :** 2021-2022

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/14693>

---

*Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

**La loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police  
administrative lors d'une situation d'urgence épidémique :  
intérêt, comparaison et cohabitation avec la police  
administrative générale**

**Lara FLORIANI**

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit administratif

Année académique 2021-2022

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Michel PAQUES

Professeur extraordinaire



## RESUME

Depuis le mois de mars 2020, la Belgique, comme le reste du monde, connaît une crise sanitaire exceptionnelle suite à la pandémie de Covid-19. Elle a entraîné une surcharge des hôpitaux mais également une augmentation de la mortalité de la population. Pour y faire face, il fallait prendre des mesures toutes aussi exceptionnelles. C'est ainsi que le ministre de l'Intérieur, les bourgmestres, les gouverneurs et le Ministre-Président bruxellois ont pris des mesures de police administrative générale selon les lois existantes. Un an et demi plus tard, le législateur a adopté la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

L'objet du présent travail consiste à comparer cette nouvelle loi de police administrative spéciale par rapport à la police administrative générale qui a été utilisée pour lutter contre la pandémie de Covid-19 et ainsi en vérifier sa nécessité de même que sa cohabitation avec la police générale.

La première partie de ce mémoire a vocation à analyser la police générale utilisée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et à examiner les critiques à son sujet. Bien que les différents fondements aient été considérés suffisants par diverses juridictions dont le Conseil d'État, leur application pendant une aussi longue durée a posé de plus en plus question surtout à partir de la deuxième vague.

La seconde partie de ce mémoire se donne pour objectif d'étudier les apports de la loi pandémie ainsi que certaines dispositions sujettes à la réflexion.

La dernière partie du travail consiste à préciser la cohabitation entre la loi pandémie et la police générale qui fut utilisée pour lutter contre la propagation du virus.

Même si elle n'est pas une révolution en soi, la loi pandémie prévoit un cadre juridique unique et tente de répondre aux critiques survenues lors de la crise du Covid-19.



## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Monsieur le Professeur Pâques pour m'avoir laissé mener ce travail de fin d'études en toute autonomie et pour les précieux aiguillages qu'il m'a apportés. J'espère que ce mémoire sera à la hauteur de ses espérances.

Je remercie par ailleurs mon papa pour sa relecture attentive et pour ses précieux conseils.



## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>10</b>
<b><i>I.- La police administrative générale utilisée lors de la crise du Covid-19 .....</i></b>	<b>11</b>
<b>A.- Contexte .....</b>	<b>11</b>
<b>B.- Aperçu théorique .....</b>	<b>13</b>
<b>C.- Les autorités compétentes .....</b>	<b>14</b>
1) Le ministre de l'Intérieur .....	14
2) Les bourgmestres .....	16
3) Les gouverneurs de province et le Ministre-Président bruxellois .....	17
<b>D.- Les critiques juridiques perçues pendant la crise sanitaire .....</b>	<b>18</b>
a) La répartition de compétences .....	19
b) L'habilitation expresse au ministre de l'Intérieur .....	20
c) L'évolution du principe de légalité relative aux mesures d'urgence .....	21
1. Le principe de légalité matérielle des restrictions aux libertés .....	21
2. Les limites des fondements utilisés .....	22
a. Le caractère « subsidiaire » et « nécessaire » .....	23
b. La mise de côté du Parlement .....	24
3. La position de la section du contentieux du Conseil d'État .....	24
d) Le volet pénal .....	26
<b><i>II.- La loi du 14 août 2021 et ses apports .....</i></b>	<b>28</b>
<b>A.- Aperçu théorique et réflexion .....</b>	<b>28</b>
<b>B.- Les apports .....</b>	<b>28</b>
1) L'articulation des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées .....	29
a) L'empiètement d'une mesure sanitaire fédérale .....	29
b) Une certaine primauté de l'intervention fédérale .....	30
2) Du ministre de l'Intérieur au Roi .....	31
3) Les restrictions aux droits fondamentaux .....	33
4) Le volet pénal .....	35
5) La confirmation législative .....	35
a) L'arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique .....	35



b)	Les arrêtés royaux portant sur les mesures nécessaires .....	36
<b>C.-</b>	<b>Analyse de quelques dispositions spécifiques .....</b>	<b>37</b>
1)	La notion de situation d'urgence épidémique.....	37
2)	La limite dans le temps des mesures adoptées .....	38
3)	La place du bourgmestre et du gouverneur de province à l'avenir.....	40
4)	La référence à la police générale du gouverneur .....	41
<b>III.-</b>	<b><i>Cohabitation de la police générale et la loi pandémie .....</i></b>	<b>42</b>
<b>A.-</b>	<b>Aperçu théorique .....</b>	<b>42</b>
<b>B.-</b>	<b>Avant la loi .....</b>	<b>43</b>
<b>C.-</b>	<b>Depuis la loi .....</b>	<b>44</b>
1)	La police générale des autorités locales et la police sanitaire spéciale.....	44
2)	La police générale du ministre de l'Intérieur et la police sanitaire spéciale.....	45
<b>CONCLUSION .....</b>		<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>		<b>49</b>



## INTRODUCTION

Depuis le début de l'année 2020, la Belgique a dû faire face à une crise sanitaire inédite causée par un virus apparu non loin de Wuhan, fin 2019<sup>1</sup>. Pour faire face à cette épidémie, les états ont dû profondément s'adapter afin de protéger leur population. Le Gouvernement fédéral a dû chercher rapidement des bases légales existantes afin de limiter efficacement sa propagation. Il choisit dès lors d'utiliser, principalement, la compétence du ministre de l'Intérieur en matière de police administrative générale pour prendre des mesures restreignant les droits fondamentaux.

Un an après, la ministre de l'Intérieur a créé une loi spécifique à une situation d'urgence épidémique pour donner suite à de nombreuses critiques de jurisprudence et de doctrine, mais également des citoyens. Ainsi fut adoptée la « loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique »<sup>2</sup>.

Notre travail de fin d'études portera sur la nécessité ou non d'avoir créé une loi de police spéciale par rapport à la police administrative générale qui a été utilisée pendant un an et demi pour gérer la crise sanitaire.

Pour se faire, il faudra comprendre et analyser les dispositions de police administrative générale utilisées pour lutter contre la pandémie et ainsi dégager les critiques qui ont été rencontrées face à celles-ci, notamment, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées et l'insuffisance législative pour prendre des mesures aussi attentatoires aux libertés fondamentales.

Ensuite, nous analyserons concrètement les apports spécifiques de la loi pandémie par rapport à ce que prévoyait la police générale. Nous commenterons également quelques dispositions pour une meilleure compréhension de celles-ci.

Enfin, la police administrative générale n'a pas été totalement écartée du champ d'application de la loi pandémie. Ainsi, nous verrons dans quels cas, elle aura lieu de s'appliquer sachant qu'en principe, une police administrative spéciale est censée exclure l'application d'une police administrative générale.

---

<sup>1</sup> Ce virus s'appelle SRAS-CoV-2 et la maladie s'appelle Covid-19 ; voy. sur la terminologie et sur l'écriture de ce mot : K. HENDRICKX, « Coronaterminologie », *T.V.W.*, 2020/4, p. 337.

<sup>2</sup> *M.B.*, 20 août 2021, ci-après « loi commentée ».

# I.- LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE UTILISÉE LORS DE LA CRISE DU COVID-19

## A.- CONTEXTE

Pour comprendre les compétences de police qui ont été utilisées pour faire face à la pandémie, il est intéressant, à notre sens, de commencer par rappeler certains faits marquants qui ont certainement amené à l'adoption de la loi pandémie.

Premièrement, en Belgique, la date dont l'ensemble de la population se souvient encore est le 13 mars 2020. En effet, à cette date, un arrêté ministériel portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19<sup>3</sup> et l'arrêté du même jour portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19<sup>4</sup> furent adoptés. Cela fit entrer la Belgique dans une phase de confinement. A ce moment, l'État belge, ses intervenants et la population pensaient que la situation sanitaire n'allait pas durer, ce qui constitue un élément à ne pas négliger dans la façon dont la crise a été gérée.

Deuxièmement, cette crise sanitaire voit le jour au sein d'une crise politique avec un gouvernement en affaires courantes ne pouvant toucher qu'à la gestion journalière, aux affaires qui étaient déjà en cours lorsque le gouvernement s'appuyait sur une majorité parlementaire et aux affaires urgentes<sup>5</sup>. C'est d'ailleurs sous le bénéfice des « affaires urgentes » que sera adopté l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale<sup>6</sup>. Pour faire face au désastre sanitaire, le gouvernement va alors bénéficier de la confiance d'une majorité parlementaire grâce à l'appui des membres de partis de l'opposition.

Troisièmement, la Belgique est tenue juridiquement par la Convention européenne des Droits de l'Homme d'intervenir activement pour protéger le droit à la vie prévu à l'article 2<sup>7</sup>,

---

<sup>3</sup> M.B., 2<sup>ème</sup> édition, 13 mars 2020 : cet arrêté ministériel a été abrogé le 11 mars 2022.

<sup>4</sup> M.B., 13 mars 2020, *err.*, 14 mars 2020 : il fut l'un des premiers d'une longue série permettant au ministre de l'Intérieur de prendre des mesures administratives en vertu de trois lois différentes que nous aurons l'occasion d'analyser par la suite ; P. BOUVIER, « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *A.P.T.*, 2021/2, p. 163.

<sup>5</sup> P. BOUVIER, *ibidem*, p. 164.

<sup>6</sup> P. BOUVIER, « L'Etat de droit et la crise sanitaire », colloque organisé le 17 juin 2021 par la société de législation comparée : [https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/questionnaire\\_belgique-31.05.21.doc.pdf](https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/questionnaire_belgique-31.05.21.doc.pdf) , p. 3 du document.

<sup>7</sup> 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, *err.*, 29 juin 1961, art. 2.

notamment, en évitant les décès prévisibles<sup>8,9</sup>. A défaut de respecter cette obligation, un État membre peut engager sa responsabilité au niveau international<sup>10</sup>. Pour faire face à la crise, la Belgique était bloquée par l'article 187 de la Constitution qui en interdisait sa suspension. Le gouvernement ne pouvait donc pas invoquer l'état d'urgence prévu à l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour accorder des pouvoirs exceptionnels à l'exécutif en vue de surmonter une situation exceptionnelle qu'était le coronavirus<sup>11</sup>. Toutefois, dans les faits, des procédés exceptionnels n'en ont pas moins été utilisés. La Belgique a dès lors opté pour deux techniques : les pouvoirs spéciaux fondés sur l'article 105 de la Constitution et l'adoption de mesures de police administrative. Nous nous pencherons dans ce travail sur la deuxième technique et nous renvoyons à divers ouvrages très intéressants concernant la première<sup>12</sup>. Ce que nous pouvons déjà constater à ce stade est que malgré l'absence d'état d'urgence, la Belgique a quand même restreint fortement les libertés fondamentales garanties par sa Constitution ce qui peut paraître, pour certains, contraire à celle-ci, et pour d'autres nécessaire au vu de la crise sanitaire qui nous a frappé<sup>13</sup>.

Quatrièmement, l'élaboration de la loi pandémie n'a vu le jour que vers le début de l'année 2021 et est entrée en vigueur le 4 octobre 2021. Il est interpellant que le gouvernement n'ait pas rapidement réfléchi à créer une telle loi. Il aura fallu divers arrêts de juridictions d'instance<sup>14</sup>, d'articles de doctrine<sup>15</sup> pour enclencher la machine vers un projet de dispositions relatives à une situation d'urgence épidémique. La ministre de l'Intérieur Verlinden pensait que la situation début octobre n'allait pas permettre d'utiliser la loi. Ce fut pourtant le cas au vu de l'augmentation des contaminations en octobre 2021<sup>16</sup>.

Bien que cette loi ait été appliquée tardivement pour la Covid-19, elle pourra toujours être, par la suite, utilisée dans d'autres situations similaires futures.

---

<sup>8</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'Etat belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, n°2446, p. 7 ; Cour eur.D.H.(gde ch.), *Öneriyildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, §90.

<sup>9</sup> Voy. not. Cour eur.D.H., *Le Mailloux c. France*, 5 janvier 2021.

<sup>10</sup> La Cour européenne des droits de l'homme est compétente pour statuer sur la violation des dispositions de la C.E.D.H et engager la responsabilité d'un État membre pour non-respect de celle-ci.

<sup>11</sup> R. DELFORGE, C. ROMAINVILLE, S. VAN DROOGENBROECK et M. VERDUSSEN, « Absence d'état d'urgence en droit constitutionnel belge », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon et al. (dir.), 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 25.

<sup>12</sup> Voy. not. F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », Bruxelles, Parlement européen, 2021.

<sup>13</sup> M. VERDUSSEN, « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *Confluence des droits*, 26 juillet 2020, p.1 disponible via l'URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1354>.

<sup>14</sup> Voy. Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, *J.L.M.B.*, 2021, liv. 16, p. 726.

<sup>15</sup> Voy. H. MUSSELY et P. CABOOR, « De bespreking van het voorontwerp van de pandemiewet in de Kamer : Kroniek van een experiment van democratische vernieuwing », *T.V.W.*, 2021/2, p. 158 : notamment de nombreux constitutionnalistes, juges et organisations de défense des droits de l'homme.

<sup>16</sup> <https://www.rtb.be/article/coronavirus-en-belgique-ce-20-octobre-les-cas-augmentent-de-plus-en-plus-vite-et-les-admissions-suivent-10863699>.

## B.- APERÇU THÉORIQUE

La police administrative est un ensemble de pouvoirs d'action contraignante attribués aux autorités compétentes par ou en vertu d'un acte législatif afin de prévenir les atteintes à l'ordre public en limitant, notamment, les droits et libertés des individus<sup>17</sup>. Celle-ci peut se diviser en deux catégories de police : générale et spéciale. Plus précisément, la police générale tend à prévenir les atteintes à l'ordre public général qui concernent toutes les activités humaines en général<sup>18</sup>. Son but est de maintenir l'ordre public et donc d'éviter qu'un comportement ne survienne ou ne se reproduise<sup>19</sup>.

Les autorités principalement compétentes en cette matière sont les communes qui sont les plus proches du citoyen. On peut citer l'article 135 paragraphe 2 de la nouvelle loi communale qui confie expressément cette compétence. L'alinéa premier contient une habilitation générale à l'action et comprend les composantes de l'ordre public : la tranquillité<sup>20</sup>, la sécurité<sup>21</sup> et la salubrité<sup>22</sup>.

De plus, d'autres autorités sont compétentes pour adopter des mesures de police, notamment en vertu de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police<sup>23</sup> qui reconnaît depuis 1998<sup>24</sup> un pouvoir subsidiaire au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions et aux gouverneurs des provinces dans trois hypothèses : lorsque le trouble s'étend à un territoire plus large qu'une commune, lorsque l'intérêt général exige leur intervention et lorsque les communes manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités<sup>25</sup>.

Cette compétence subsidiaire est intéressante car elle a été utilisée pour gérer la pandémie de Covid-19 avant l'entrée en vigueur de la loi « pandémie ».

---

<sup>17</sup> M. PÂQUES, *droit administratif. Premier volume, syllabus*, Presses Universitaires de Liège, 2021, pp. 333 et 335.

<sup>18</sup> M. PÂQUES, *ibidem*, p. 346. ; Projet de loi relatif aux mesures de police administrative en situation d'urgence épidémique, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1951/001, p.5. ; Cass., 20 juin 2008, *J.L.M.B.*, 2008, p. 1310 : « Ces mesures ne sont pas limitées aux seuls biens publics et s'étendent aux causes qui ont leur origine dans l'enceinte des propriétés privées et dont l'action, se propageant au dehors, menace la salubrité publique » (exemple : mэрule).

<sup>19</sup>A. VASSART, « le maintien de l'ordre public par les communes », Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2017, p. 14.

<sup>20</sup> Ce concept peut se définir comme étant l'absence de désordre ou de troubles.

<sup>21</sup> La sécurité signifie l'absence d'accident ou de risque d'accident causant des dommages à autrui ou aux choses ; J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant 1956, p.81.

<sup>22</sup> CE (6<sup>e</sup> ch.), 10 juillet 2019, n° 245.128, *Tonglet*, p. 10 : la salubrité l'absence de maladie ou de risque de maladie.

<sup>23</sup> Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, art.11 (Ci-après « loi sur la fonction de police ou loi du 5 août 1992 »).

<sup>24</sup> Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999, art. 165 qui a modifié l'article 11 de la loi sur la fonction de police pour y insérer une compétence subsidiaire au ministre de l'Intérieur.

<sup>25</sup> K. MUNUNGU LUNGUNGU, A. SCHAUS, C. DEGRAVE et Y. MOSSOUX, « La police administrative », *Les grands arrêts du droit administratif*, P. Goffaux et al. (dir.), 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 304.

## C.- LES AUTORITÉS COMPÉTENTES

### 1) *Le ministre de l'Intérieur*

Début mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé déclara le caractère de pandémie de Covid-19. Même si au départ, les communes ont été sollicitées pour réagir, il devenait évident que l'autorité fédérale agissent pour une meilleure coordination dans l'ensemble du pays. Ainsi, le 13 mars 2020, la phase fédérale du plan d'urgence nationale fut déclarée par arrêté ministériel et la compétence du ministre de l'Intérieur fut appliquée pour un long moment<sup>26</sup>. Cet arrêté a été pris sur la base de deux arrêtés royaux, à savoir l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence<sup>27</sup> et l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence<sup>28</sup>. Ceux-ci trouvent à leur tour leur base juridique dans des habilitations qui figurent, pour le premier, dans la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile<sup>29</sup> et, pour le second, dans la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile<sup>30</sup>.

Les responsables publics ont dû trouver des bases légales dont ils disposaient et dont ils pouvaient faire usage pour prendre des mesures au niveau fédéral plutôt qu'au niveau local. Ils se sont appuyés principalement sur les articles 11 et 42 de la loi sur la fonction de police, l'article 4 de la loi portant la protection civile et les articles 181, 182 et 187 sur la sécurité civile. Ces dispositions confient de larges compétences pour prendre des mesures nécessaires au maintien de l'ordre public ainsi qu'à la sécurité civile et à la protection de la population en cas de circonstances dangereuses<sup>31</sup>.

Nous pouvons trouver les raisons de ces fondements au travers des arrêts du Conseil d'État dès fin octobre 2020.

---

<sup>26</sup> Voy. 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.

<sup>27</sup> 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, *M.B.*, 21 décembre 2003.

<sup>28</sup> Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence<sup>28</sup> et à 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, *M.B.*, 27 juin 2019.

<sup>29</sup> Loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *M.B.*, 16 janvier 1964, ci-après « loi sur la protection civile ou loi du 31 décembre 1963 ».

<sup>30</sup> Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, *M.B.*, 31 juillet 2007, ci-après « loi relative à la sécurité civile ou loi du 15 mai 2007 ».

<sup>31</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n°69.253/AG du 23 avril 2021 sur un projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, point 14.

Tout d'abord, l'article 11 de la loi sur la fonction de police peut être considéré comme le fondement principal pour prendre des mesures restreignant nos droits et libertés pendant un an et demi<sup>32</sup>. C'est d'ailleurs à des fins de salubrité publique que les mesures furent prises<sup>33</sup>. Cette disposition confère au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions ainsi qu'au gouverneur de province un pouvoir de police subsidiaire à celui des communes lorsque le trouble s'étend au-delà du territoire de plusieurs communes, ou lorsque, l'intérêt général exige leur intervention<sup>34</sup>. Par ailleurs, le renvoi aux compétences du bourgmestre au sein de l'article 11 doit s'entendre comme un renvoi aux dispositions de police administrative de la nouvelle loi communale, notamment les articles 119 et 134<sup>35</sup>. Plus précisément, ils sont invités à prendre subsidiairement des mesures pouvant prévenir les catastrophes et les fléaux, telles que les épidémies, en vertu de l'article 135, §2, alinéa 2, 5°. Il est intéressant de noter que cet alinéa contient une habilitation de police générale plus précise que l'alinéa premier<sup>36</sup>. Le fondement choisi est donc important.

Il ressort de l'arrêt du 30 octobre 2020, confirmé par celui du 13 novembre 2020, que la référence à la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile est utile puisque c'est sur la base de cette législation que se fonde l'arrêté royal du 31 janvier 2003 permettant de déclencher la phase fédérale<sup>37</sup>. Ainsi, l'article 4 permet au ministre de l'Intérieur de coordonner l'application des mesures nécessaires à la « protection civile » qui vise notamment l'aide et l'assistance en temps de paix en cas d'événements désastreux, incluant les infections par un virus<sup>38</sup>. Le renvoi à cette disposition confirme dès lors le rôle central du ministre de l'Intérieur face à une situation telle qu'une pandémie où une coordination dans l'ensemble du pays est primordial<sup>39</sup>.

En ce qui concerne la loi du 15 mai 2007, l'article 182 porte que « 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. » Cette disposition permet au ministre de l'Intérieur, pour assurer la protection de la population, de prévoir des mesures de confinement mais également des interdictions de tout mouvement ou déplacement de la population. Elle vient donc en appui de l'article 11 de la loi sur la fonction de police puisque diverses mesures ont consisté à interdire ou limiter le

---

<sup>32</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon et al. (dir), 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 415.

<sup>33</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 404.

<sup>34</sup> C.E. (ass. gén.), 28 octobre 2020, n°248.781, *S.P.R.L Mainego*, p.16.

<sup>35</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n°69.253/AG, point 7.

<sup>36</sup> M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 348.

<sup>37</sup> C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, *Nv Umami*, n° 248.818, point 10.

<sup>38</sup> *Ibidem*, point 10.

<sup>39</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 415.



déplacements de la population<sup>40</sup>. De plus, la référence à l'article 187 a permis au ministre de l'Intérieur de s'appuyer sur une disposition prévoyant des sanctions pénales. Nous y reviendrons par la suite.

En vertu de ces différents fondements, des mesures d'urgence pour limiter la propagation du virus ont été prises dès les 13, 18 et 23 mars 2020 par arrêtés ministériels par le ministre de l'Intérieur<sup>41</sup>. Ceux-ci ont prévu des interdictions dans divers secteurs notamment culturel, commercial, folklorique, religieux et sportif. Par exemple, l'arrêté ministériel du 18 mars prévoyait un confinement de la population et une limitation des déplacements essentiels. On peut citer également l'interdiction de rassemblement dans les espaces publics, la fermeture des établissements d'enseignement, les restrictions aux libertés de commerce et d'industrie, etc<sup>42</sup>.

## 2) Les bourgmestres

Sur la base de la nouvelle loi communale, il a d'abord été fait appel à l'autorité de premier rang qu'est la commune mais cela s'est avéré inefficace<sup>43</sup>. Rapidement, celles-ci se sont vues mises au second plan puisque le trouble de l'ordre public s'étendait à tout le territoire national. Toutefois, leurs interventions ne sont pas exclues<sup>44</sup>.

Elles restent chargées d'exécuter les arrêtés adoptés par le ministre de l'Intérieur, y compris ceux pris en vertu de l'article 182 de la loi relative à la sécurité civile<sup>45</sup>.

De plus, depuis l'arrêté ministériel du 24 juillet 2020 modifiant celui du 30 juin<sup>46</sup>, l'article 13, §1, alinéa 2 modifiant l'article 23 prévoit également que les autorités locales compétentes peuvent prendre des mesures préventives complémentaires à celles prévues dans l'arrêté.

---

<sup>40</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 417.

<sup>41</sup> Voy. l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 (*M.B.*, 2e édition, 13 mars 2020 ; *err.*, 14 mars 2020), l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 (*M.B.*, 3e édition, 18 mars 2020) et l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 2e édition, 23 mars 2020).

<sup>42</sup> G. NINANE, « la pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », *J.L.M.B.*, 2021/1, p. 17.

<sup>43</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 404.

<sup>44</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », *op. cit.*, p. 70.

<sup>45</sup> Voy. not., l'article 11 de l'arrêté ministériel du 18 mars 2020, l'article 28 de l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 octobre 2020.

<sup>46</sup> Arrêté ministériel du 24 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 20 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 24 juillet 2020.

Pour se faire, elles doivent tout de même se concerter avec les autorités compétentes des entités fédérées. Cette complémentarité signifie qu'elles ne peuvent pas déroger à ce que le ministre prévoyait. Il semblerait que cette solution retenue au sein des différents arrêtés consacre par analogie les règles relatives à la théorie du concours de police<sup>47</sup>. Les bourgmestres peuvent donc en vertu de leur compétence de police générale<sup>48</sup>, par exemple, obliger le port du masque à toute personne de plus de 12 ans dans des lieux situés en dehors de ce que prévoit le ministre de l'Intérieur si des circonstances locales spécifiques l'exigent.

L'arrêté ministériel du 24 juillet est également intéressant car il prévoit une autre nouveauté. Il confère aux seuls gouverneurs et bourgmestres l'obligation et non pas la possibilité de prendre des mesures complémentaires en réaction à une résurgence locale de l'épidémie. Selon Madame Vassart, bien qu'il soit possible d'appliquer la police générale dans cette situation, il semble plus approprié d'utiliser l'arrêté ministériel car il traite spécifiquement de la situation et est plus facile à mettre en œuvre<sup>49</sup>. En effet, il permet une action directe, sans confirmation des autres organes à l'exception de l'information du Gouverneur ou de la concertation en cas d'impact<sup>50</sup>. Cette nouveauté sera dès lors reprise également dans les arrêtés ministériels futurs.

De plus, en vertu des articles 133 alinéa 2 et 135, §2, 5° de la nouvelle loi communale, les bourgmestres peuvent également imposer aux personnes contaminées de se confiner. Ils peuvent en outre, à titre subsidiaire, réquisitionner des biens ou des personnes si c'est le seul moyen de parvenir au maintien de l'ordre public. En effet, l'article 42 de la loi du 15 mai 2007, permettant au ministre de l'Intérieur de faire des réquisitions, celles-ci doivent prioritairement être respectées.

Donc, bien que la plupart des mesures aient été prises par le ministre de l'Intérieur et devaient être respectées par les autorités locales, les bourgmestres ont pu utiliser leur compétence de police générale avec une marge de manœuvre plus restreinte qu'en temps normal.

### **3) Les gouverneurs de province et le Ministre-Président bruxellois**

Les gouverneurs de province ont pu également prendre des mesures de police générale en vertu des articles 128 et 129 de la loi provinciale et, à titre subsidiaire, de l'article 11 de la loi sur la fonction de police. A Bruxelles, les compétences du gouverneur sont exercées par le

---

<sup>47</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 430 : Nous en parlerons plus précisément au sein de la troisième partie du travail.

<sup>48</sup> Not. Nouvelle loi communale, art. 135 ; Loi provinciale, art. 128.

<sup>49</sup> A. VASSART, « Deuxième vague de Covid-19- Pouvoirs des Bourgmestres ? », article publié le 26 octobre 2020 : disponible sur <https://www.uvcw.be/police-administrative/actus/art-4850>

<sup>50</sup> A. VASSART, *ibidem*.

Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale qui, depuis la sixième réforme de l'État a repris la fonction du gouverneur à la suite de sa suppression<sup>51</sup>. Il a dès lors également pris des mesures complémentaires à celles édictées au niveau fédéral et uniformes sur l'ensemble du territoire bruxellois<sup>52</sup>.

Comme nous venons de le voir pour les bourgmestres, les gouverneurs de province doivent également exécuter les mesures de police prises par le ministre de l'Intérieur et les respecter. En vertu des arrêtés ministériels, des mesures préventives complémentaires peuvent être adoptées si une circonstance locale l'exige<sup>53</sup>. En effet, le coronavirus ne s'est pas répandu équitablement dans l'ensemble du pays, c'est pourquoi, il était important de pouvoir moduler les mesures nationales.

C'est ainsi que le Gouverneur de la Province de Namur a pris un arrêté de police le 13 janvier 2021<sup>54</sup> renforçant l'interdiction de se trouver sur la voie publique entre 22 heures et 6 heures du matin. Nous pouvons constater au sein des considérants qu'une mesure plus forte devait être prise au vu de l'augmentation des cas plus élevée qu'au niveau national. Autre exemple, le 2 octobre 2021, un des derniers arrêtés des Gouverneurs de certaines provinces pris avant l'entrée en vigueur de la loi pandémie a prévu que le port du masque pour toute personne âgée de plus de 12 ans était obligatoire dans différents lieux, notamment, dans les magasins, les marchés, les fêtes foraines, *etc* <sup>55</sup>.

#### **D.- LES CRITIQUES JURIDIQUES PERÇUES PENDANT LA CRISE SANITAIRE**

Nous pouvons citer plusieurs problèmes juridiques qui ont été mis sur la table et qui ont potentiellement mené à l'adoption de la loi pandémie : le respect de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, la constitutionnalité de l'habilitation faite au ministre de l'Intérieur, le principe de légalité conditionnant la prise de restrictions des libertés fondamentales et les sanctions en cas de non-respect des mesures.

---

<sup>51</sup> Art. 48, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui se réfère à l'article 4, §2 *quater*, 1°, de la loi d 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

<sup>52</sup> Not. l'arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 août 2020 portant l'obligation de porter un masque à tout moment sur le domaine public et tout lieu privé mais accessible au public sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 12 août 2020.

<sup>53</sup> Voy. not. arrêté ministériel du 8 octobre 2020 modifiant l'arrêté du 30 juin portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 8 octobre 2020, art. 5.

<sup>54</sup> Arrêté de police du Gouverneur de Namur du 13 janvier 2021.

<sup>55</sup> Voy. notamment, les arrêtés de police des Gouverneurs des provinces du Brabant wallon, du Hainaut et de Liège du 2 octobre 2021.

## a) La répartition de compétences

Le fédéralisme belge impose de respecter des règles de répartition de compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées qu'il faut remplir même en cas d'urgence<sup>56</sup>. En Belgique, il n'existe pas de compétence unique contre la lutte d'une pandémie<sup>57</sup>. C'est d'ailleurs ce qu'affirme la section de législation du Conseil d'État dans son avis donné le 7 avril 2021 « *la compétence de lutter contre une situation d'urgence épidémique n'est pas une compétence qui, en tant que telle, est attribuée exclusivement à une seule autorité – fédérale, communautaire ou régionale* »<sup>58</sup>.

On aurait pu penser que le législateur spécial, après l'épisode épidémique de la grippe H1N1 en 2011, aurait éventuellement réservé exclusivement au législateur fédéral la politique de crise en cas de pandémie aiguë au sein de la loi spéciale du 8 août 1980 mais ce ne fut pas le cas<sup>59</sup>.

L'autorité fédérale et les entités fédérées sont dès lors compétentes pour prendre des mesures pour lutter contre une crise sanitaire, chacune dans leurs compétences matérielles<sup>60</sup>. Et pourtant, les arrêtés ministériels portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation de la maladie pris par le ministre de l'Intérieur ont touché à divers secteurs communautarisés et régionalisés, notamment, l'enseignement et le secteur culturel<sup>61</sup>. Ces arrêtés ont été pris en vertu des compétences en matière de police sanitaire, composante de la compétence relative au maintien de l'ordre public, à la sécurité civile et à la protection civile, qui ont joué un rôle central dans la gestion de la crise<sup>62</sup>.

Cette immixtion au sein des compétences fédérées peut sembler être une figure juridique étonnante au regard du principe de l'exclusivité des compétences<sup>63</sup>. Toutefois, si nous regardons celle-ci comme une application des règles d'articulation entre une police générale

---

<sup>56</sup> K. REYBROUCK, « De bevoegdheidsverdeling in het licht van Covid-19 », *Juristenkrant*, 2020, n°487, p. 16.

<sup>57</sup> M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGENBROEK et L. LOSSEAU, « Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie de Covid-19 à l'épreuve de la répartition des compétences », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon et al. (dir.), 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 88.

<sup>58</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/001, point 10.

<sup>59</sup> M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGENBROECK, « Chapitre 16 - La répartition des compétences face aux situations de crise », *Principes de la répartition des compétences*, M. El Berhoumi et S. Van Drooghenbroeck (dir.), 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 413.

<sup>60</sup> Avis de la section de législation, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 10.

<sup>61</sup> C.f. l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 2<sup>e</sup> édition, 13 mars 2020 ; l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 3<sup>e</sup> édition, 18 mars 2020.

<sup>62</sup> Fr. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *op. cit.*, p. 11.

<sup>63</sup> M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGENBROEK et L. LOSSEAU, « Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie de Covid-19 à l'épreuve de la répartition des compétences », *op. cit.*, p. 101.

et spéciale, elle apparaît justifiée à condition qu'il n'existe pas de police spéciale dans les domaines concernés<sup>64</sup>. Cependant, nous verrons par la suite que la section de législation du Conseil d'État souhaite un meilleur respect de la répartition des compétences pour l'avenir<sup>65</sup>.

## **b) L'habilitation expresse au ministre de l'Intérieur**

Les divers fondements utilisés par le gouvernement pour prendre des mesures renferment des délégations au pouvoir exécutif, plus précisément au seul ministre de l'Intérieur. Plusieurs constitutionnalistes ont dès lors soulevé une question sur la constitutionnalité de cette habilitation directement faite à un ministre. Ils pensent que le législateur doit d'abord attribuer une compétence réglementaire au Roi pour qu'ensuite, celui-ci puisse décider d'organiser une délégation de compétences en faveur d'un ministre<sup>66</sup>.

Nous pensons que cette thèse n'est pas réaliste puisque le but ici est de permettre au ministre de l'Intérieur d'avoir toute la compétence de police générale pour lutter contre la Covid-19. En effet, la délégation de pouvoir faite par le Roi ne peut porter que sur des éléments accessoires de la compétence envisagée ce qui ne permettrait pas d'atteindre le but de protéger l'ordre public général<sup>67</sup>.

De plus, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'attribution directe de compétence réglementaire dans des matières réservées à la loi par la Constitution est permise pour autant que cette habilitation soit suffisamment précise et comprenne les éléments essentiels de l'exécution des mesures<sup>68</sup>. Notons toutefois que la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la constitutionnalité de cette délégation au ministre malgré les questions préjudicielles posées<sup>69</sup>. Nous allons tenter d'y répondre par nous-mêmes.

L'article 11 de la loi sur la fonction de police étant l'habilitation au ministre de l'Intérieur la plus large, nous allons analyser prioritairement si celui-ci contient les éléments essentiels pour respecter la Constitution.

Tout d'abord, cette disposition permet de prendre des mesures de police administrative générale, et donc, celles prises à des fins de salubrité publique entrent bien dans cette notion

---

<sup>64</sup> M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGENBROEK et L. LOSSEAU, *ibidem*, p. 102 ; Nous vous renvoyons au Titre III de ce travail relatif à la cohabitation entre une police administrative générale et une police spéciale.

<sup>65</sup> Avis de la section de législation, n° 68.936/AG, *op. cit.*, points 10 à 42.

<sup>66</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 419.

<sup>67</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 420.

<sup>68</sup> C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006, pts B.14.2 et B.14.3 ; C.C., 15 janvier 2009, n°7/2009, pt B.4.2.

<sup>69</sup> Voy. notamment les affaires 7543 et 7544 introduites le 9 mars 2021 qui n'ont toujours pas été analysées (consultation le 22 avril 2022 des affaires pendantes à la Cour).

de police générale notamment définie à l'article 135 §2 de la nouvelle loi communale. Il ressort de cette disposition que le ministre de l'Intérieur peut dès lors adopter toutes les mesures de police que le bourgmestre aurait pu envisager sur son territoire. Ensuite, les travaux préparatoires indiquent que le ministre peut prendre des actes individuels et des règlements<sup>70</sup>. L'organisation de sa compétence est également définie puisqu'il est indiqué qu'il pourra agir seulement à titre subsidiaire par rapport aux communes.

Il ressort de ce point que le ministre de l'Intérieur a valablement pu prendre des arrêtés ministériels sur la base de l'article 11 de la loi sur la fonction de police puisqu'elle lui permettait de savoir quand et comment agir<sup>71</sup>.

### **c) L'évolution du principe de légalité relative aux mesures d'urgence**

Le principe de légalité des mesures restreignant les libertés fondamentales de tout un chacun peut s'apprécier de façon évolutive depuis mars 2020 jusqu'à l'étape de l'élaboration de la loi pandémie. Les critiques fortes ne portant que sur celles prises par le ministre, nous analyserons seulement celles-ci.

#### **1. Le principe de légalité matérielle des restrictions aux libertés**

Dès mars 2020, les mesures pour lutter contre la propagation du virus ont fortement restreint les droits fondamentaux, notamment la liberté d'association, la liberté de réunion et de manifestation, la liberté des cultes, le droit au respect de la vie privée, etc. Les droits fondamentaux du titre II de la Constitution étant une matière réservée à la loi par celle-ci, certains pensaient alors qu'une loi devait prévoir les mesures les limitant.

Nous avons vu au point ci-dessus que le législateur peut déléguer au pouvoir exécutif à partir du moment où il indique les éléments essentiels permettant à l'autorité administrative de police générale d'agir.

Cependant, « La Constitution ne peut être suspendue ni en tout ni en partie »<sup>72</sup>. En conséquence, l'autorité administrative doit respecter, même en situation d'urgence, les

---

<sup>70</sup> Projet de loi sur la fonction de police, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1990-1991, n° 1637/1, pp.7 et 8.

<sup>71</sup> Le Conseil d'Etat a jugé à plusieurs reprises que les arrêtés ministériels peuvent trouver un fondement légal dans les dispositions légales : C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, n° 248.818, *Nv. Umami*, pt 10 ; C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, n°248.819, *Verelst*, pt 25 ; C.E. (prés. 15<sup>e</sup> Ch.), 4 février 2021, n° 249.723, *S.R.L. Mainego* ; Avis de la section de législation, 23 avril 2021, n°69.253/AG.

<sup>72</sup> Const., art. 187.

triples conditions pour qu'une ingérence soit justifiée<sup>73</sup>. Ce qui nous intéresse particulièrement est l'obligation d'avoir une base légale qui soit suffisamment prévisible, accessible et précise. Il s'agit du principe de légalité matérielle. La Cour européenne des Droits de l'Homme estime qu'il n'est pas contraire au principe de légalité de prévoir des compétences de manière générale à une autorité administrative et donc de permettre une marge de manœuvre plus grande<sup>74</sup>. En effet, selon la Cour, il serait impossible de baliser chaque situation dans lesquelles l'autorité administrative devrait agir pour protéger l'ordre public<sup>75</sup>. Une habilitation aussi large que celle utilisée par le ministre est donc tout à fait possible.

Nous pouvons en déduire, au vu de la jurisprudence évoquée, que les dispositions légales utilisées comme fondement, bien qu'elles ne balisent pas toutes les éventualités d'intervention de la police administrative, sont suffisamment accessibles, précises et prévisibles pour passer le test de légalité.

Enfin, au vu de la marge de manœuvre accordée au pouvoir exécutif par la loi, il faut offrir une protection juridique contre des mesures qui seraient trop attentatoires aux libertés fondamentales<sup>76</sup>. En Belgique, les nombreuses décisions prises par les juges judiciaires et administratifs sont un bon exemple de protection juridique puisque les individus ont pu aller en justice pour contester les arrêtés ministériels prévoyant des mesures, selon eux, trop attentatoires aux libertés fondamentales. Tantôt, elles ont déclaré les bases légales suffisantes pour permettre ces mesures<sup>77</sup>, tantôt elles ont déclaré les arrêtés ministériels illégaux pris en vertu de législations insuffisantes<sup>78</sup>.

## **2. Les limites des fondements utilisés**

A ce stade, nous pensons que l'habilitation large de police générale qui semble passer le test de légalité a bel et bien permis de prendre des mesures aussi diverses pour faire face aux circonstances. Quels problèmes peuvent alors être rencontrés ? Deux objections semblent pouvoir être pointées du doigt au vu de la durée d'application de certaines mesures.

---

<sup>73</sup> La Cour européenne des droits de l'homme applique 3 critères qui sont souvent repris dans la jurisprudence belge : il faut une base légale suffisamment accessible, prévisible et précise ; un but légitime ; l'ingérence doit être nécessaire à atteindre le but et ne peut pas être plus attentatoire qu'une autre mesure.

<sup>74</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, pp. 426 et 427.

<sup>75</sup> Cour eur. D.H., 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas*, considérant 54.

<sup>76</sup> Cour eur. D.H., 4 mai 2005, *Rotaru c. Roumanie*, considérant 55 : jurisprudence constante en ce sens.

<sup>77</sup> Voy not. Civ. Liège, 20 novembre 2020, n° 20/108/C ; CA. Mons, 8 février 2021, n° 2020/H/361.

<sup>78</sup> Trib. Corr. Liège, 25 mai 2021, n° 21L00141.

### a. Le caractère « subsidiaire » et « nécessaire »

Comme Monsieur Thirion le dit si bien, « Même une crise sanitaire ne justifie pas que l'on jette à la rivière les fondements d'un État de droit démocratique »<sup>79</sup>. Bien que la pandémie de Covid-19 entre dans le champ d'application des diverses législations utilisées, les restrictions des droits fondamentaux ne peuvent être maintenues que pour un temps nécessaire<sup>80</sup>. En effet, depuis mars 2020 jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi pandémie le 4 octobre 2021, de nombreuses mesures ont été prises par plusieurs arrêtés ministériels modifiés à de nombreuses reprises dont celui du 28 octobre 2020 qui fut modifié à 24 reprises<sup>81</sup>. C'est d'ailleurs à partir de cet arrêté que nous avons constaté de nombreuses références au caractère temporaire des mesures prises.

Le questionnement récurrent vers le mois d'octobre peut se résumer comme suit : les mesures prises par le ministre de l'Intérieur entrent-elles toujours dans son champ de compétence au vu de leur prolongement sans cesse ?

Pour répondre à cette question, nous pouvons insister sur la compétence « subsidiaire » qui est conférée au ministre de l'Intérieur par l'article 11 de la loi du 5 août 1992 et sur le caractère « nécessaire » de prendre des mesures au sein de la loi du 15 mai 2007.

Premièrement, Monsieur Goffaux précise qu'au vu du caractère subsidiaire évoqué dans l'article 11 de la loi sur la fonction de police, le ministre ne pourrait pas se fonder juridiquement sur celui-ci pour prendre un règlement de police qui ne serait pas temporaire<sup>82</sup>. Il peut donc être difficile d'admettre que les arrêtés ministériels prenant des mesures générales, parfois pendant de nombreux mois, puissent être considérés comme des « réglementations subsidiaires de circonstance »<sup>83</sup>.

Deuxièmement, bien que l'on puisse considérer qu'au début de la pandémie, il fallait s'appuyer sur la loi du 15 mai 2007 au vu de l'urgence de prendre des mesures nécessaires, il paraît plus difficile d'avoir la même position sur l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020. Prenons un exemple qui a marqué les esprits<sup>84</sup> : l'ordonnance du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 mars 2021 explique qu'il ne paraît plus justifié de se

---

<sup>79</sup> N. THIRION, « Pourquoi la loi pandémie ne réglera pas tous les problèmes. », *Le Soir*, le 1 avril 2021.

<sup>80</sup> J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales, 1978, p. 359.

<sup>81</sup> Voy. not. les arrêtés ministériels du 1 et 28 novembre 2020.

<sup>82</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 491.

<sup>83</sup> G. NINANE, « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », *op. cit.*, p. 23 repris dans l'ordonnance du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 mars 2021.

<sup>84</sup> A. JOUSTEN et X. MINY, « La légalité des mesures visant à freiner la propagation du coronavirus devant la Cour d'appel de Bruxelles : suite et fin des controverses ? », *A.P.T.*, 2021/2, p. 345.



soustraire au principe de légalité qu'exigent les restrictions des droits fondamentaux<sup>85</sup>. Dès lors, il enjoint l'État belge, dans un délai de 30 jours, à prendre toutes les mesures possibles pour mettre fin à la situation d'illégalité qui plane sur les mesures de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020. De plus, la ministre de l'Intérieur indiquait que la loi de 2007 n'avait pas été créée pour gérer une telle situation de pandémie, ce qui pouvait confirmer le mécontentement du tribunal qui a invoqué dans ses motifs, l'article de presse y faisant référence<sup>86</sup>.

### **b. La mise de côté du Parlement**

De nombreux intervenants ont critiqué la mise de côté du Parlement à propos des droits fondamentaux. Nous comprenons qu'au début de la crise, celui-ci ait été écarté des décisions par des mécanismes légaux mais pourquoi le laisser encore de côté huit mois après ?

Prenons un exemple qui marque cette volonté de permettre un débat démocratique. Le 3 novembre 2020, dans une carte blanche, plusieurs constitutionnalistes souhaitent qu'on sorte le Parlement de la quarantaine<sup>87</sup>. Selon eux, les fondements utilisés ne sont plus adaptés pour prendre des restrictions longues et aussi radicales au vu de l'évolution de la situation<sup>88</sup>. Il faudrait dès lors que le Parlement puisse intervenir dans les matières qui lui sont réservées par la Constitution ou au moins contrôler les mesures prises par un seul ministre<sup>89</sup>.

### **3. La position de la section du contentieux du Conseil d'État**

Au fil des recours portés devant le Conseil d'État, nous pouvons dégager une certaine évolution intéressante dans sa méthode d'analyse. Du mois de mars à fin octobre, la majorité des arrêts rendus furent des arrêts de rejet fondés sur un défaut d'extrême urgence voire sur l'absence de motif sérieux<sup>90</sup>. Ils ne permettaient donc pas d'avoir un réel aperçu de la position du Conseil d'État sur les arrêtés-ministériels.

---

<sup>85</sup> Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, *J.L.M.B.*, 2021/16, p. 739.

<sup>86</sup> <https://plus.lesoir.be/357202/article/2021-02-25/annelies-verlinden-au-soir-si-un-depute-soppose-un-arrete-il-peut-reclamer-son>.

<sup>87</sup> Carte blanche : « Sortez le parlement de la quarantaine ! », *Le Soir*, le 3 novembre 2020.

<sup>88</sup> P. BOUVIER, « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *op. cit.*, p. 185

<sup>89</sup> P. BOUVIER, *ibidem*, p. 185.

<sup>90</sup> P. BOUVIER, *ibidem*, p. 179 ; C.E., 4 juin 2020, n°247.710, *SPRL B. Wandre* (défaut d'extrême urgence) ; C.E., 10 août 2020, n°248.132, *Bv Harman* (moyens non sérieux).

A partir du mois d'octobre, le Conseil d'État a décidé de se réunir en assemblée générale pour se prononcer sur les futures demandes en suspension<sup>91</sup>. Le but était de rendre des arrêts de principe afin d'assurer clairement l'unité de sa jurisprudence<sup>92</sup>. C'est ainsi qu'il rendit deux arrêts le 28 octobre 2020 relatifs au secteur de l'Horeca<sup>93</sup>. Au sein de ceux-ci, le Conseil d'État va alors, même dans l'urgence, faire un contrôle *prima facie* de la légalité des mesures notamment en appréciant le caractère proportionné de celles-ci<sup>94</sup>. Bien qu'il considère en l'espèce que les moyens ne sont pas sérieux, il envoie une sorte de signal aux autorités en estimant que la proportionnalité de la mesure dépendra de la cohérence de l'action publique mais aussi du caractère évolutif de celle-ci dont il faudra tenir compte, surtout lors d'une crise<sup>95</sup>.

Pour la première fois, le 8 décembre 2020, le Conseil d'État a rendu un arrêt sur des dispositions de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 qui viole *prima facie* la liberté de culte<sup>96</sup>. Les requérants de confession juive estimaient que les dispositions litigieuses entraînaient une interdiction de la pratique collective de leur culte puisque le nombre maximum de participants était inférieur au nombre minimum requis par la Torah. Le Conseil d'État a dès lors estimé que l'interdiction d'exercer collectivement son culte sauf dans trois cas strictement limités étaient disproportionnés eu égard à l'objectif de limiter la propagation du virus. Il a ordonné à l'État de prendre des mesures provisoires<sup>97</sup> en concertation avec les représentants des cultes reconnus et des philosophies non confessionnelles afin de remplacer les dispositions litigieuses<sup>98</sup>. Alors que le 28 mai 2020<sup>99</sup>, le Conseil d'État rejetait la demande de suspension et d'imposition d'une mesure provisoire, il n'a plus eu la même position en décembre 2020.

Cet arrêt ne serait-il dès lors pas un signe avant-coureur que les mesures générales semblables à celles de mars 2020 ne soient plus adaptées à la situation actuelle ? Nous le pensons d'autant plus que le 4 février 2021, il annonça également qu'il ne suffit pas d'invoquer la « crise sanitaire » pour justifier de l'urgence afin d'éviter le contrôle *a posteriori* de la section de législation<sup>100</sup>.

Il ressort de la jurisprudence qu'au fil de l'évolution sanitaire, les mesures adoptées devront être de plus en plus justifiées et seront restrictivement contrôlées.

---

<sup>91</sup> M. KERKHOFS et S. BEN MESSAOUD, « Les mesures sanitaires COVID-19 soumises au contrôle de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », *Revue de droit de la santé*, 21/22, p. 197.

<sup>92</sup> M. KERKHOFS et S. BEN MESSAOUD, *Ibidem*, p. 197.

<sup>93</sup> C.E., 28 octobre 2020, n° 248.780, *Bv Brasserie Flandria* et n° 248.781, *SPRL Mainego*..

<sup>94</sup> M. KERKHOFS et S. BEN MESSAOUD, *op. cit.*, p. 197.

<sup>95</sup> M. KERKHOFS et S. BEN MESSAOUD, *Ibidem*, p. 199 ; C.E., 28 octobre 2020, n°248. 181, *Sprl Mainego*, p. 18.

<sup>96</sup> C.E. (10<sup>e</sup> Ch.), 8 décembre 2020, n°249.177, *Congregation Yetev*.

<sup>97</sup> Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, art. 17, §2.

<sup>98</sup> C.E. (10<sup>e</sup> Ch.), 8 décembre 2020, n°249.177, *Congregation Yetev*, point 25.

<sup>99</sup> C.E., 28 mai 2020, n°247.674, *Suenens et autres*, p.10.

<sup>100</sup> C.E., 4 février 2021, n°249.723, *Sprl Mainego*, p. 6.

## d) Le volet pénal

Pour pouvoir sanctionner les comportements des individus, le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 pour instituer un volet pénal à partir de l'arrêté du 18 mars 2020. Cette disposition sanctionne « le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181 §1, et 182 » de la même loi. En d'autres termes, l'article 187 expose les citoyens qui ne respecteraient pas l'interdiction de tout déplacement ou mouvement, l'obligation d'obtempérer aux ordres de réquisition, l'obligation de se tenir éloigné des lieux ou des régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, à un emprisonnement de 8 jours à 3 mois ou à une amende de 26 à 500 euros. Le problème est le fait que le non-respect de nombreuses mesures qui ne sont pas contenues dans l'article 181§1 et 182 ait pu être sanctionné de la même façon. Contenu de l'adage « *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* », ne serait-il pas étrange de permettre de telles sanctions ?<sup>101</sup> Nous pouvons ainsi comprendre que des juridictions pénales aient refusé de condamner certains justiciables par manque de fondement légal suffisant des mesures coronavirus en vertu des articles 12 et 14 de la Constitution.<sup>102</sup> Toutefois, si ce raisonnement semble intéressant et nous renvoyons sur le sujet à un article de Monsieur Franklin Kutty<sup>103</sup>, il est important d'évoquer que l'annulation de la disposition de l'arrêté ministériel relative aux sanctions pénales n'aurait pas entraîné pour la cause l'annulation de l'ensemble d'un arrêté ministériel. Les mesures adoptées auraient donc de toute façon continué d'exister.

Il est intéressant de noter que la politique criminelle des poursuites pénales en cas de non-respect des mesures de confinement ait donné lieu à quelques difficultés. L'organe judiciaire compétent pour faire respecter l'art 187 de la loi de 2007 est le tribunal correctionnel puisqu'il s'agit d'une peine délictuelle. Au vu de la situation, le Collège des procureurs généraux a adopté la circulaire COL 6/2020<sup>104</sup>, modifiée à plusieurs reprises, afin de préciser aux

---

<sup>101</sup> N. THIRION, « La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'Etat de droit à l'état d'exception ? », *R.D.C.-T.B.H.*, 2020/10, p. 1303.

<sup>102</sup> A.-E. BOURGAUX et T. GAUDIN, « (In)compétences des parlements belges en période de confinement et de distanciation sociale : pouvoirs spéciaux et mesures urgentes pour lutter contre le Covid-19. Du principe de légalité... au principe de l'arrêté : enrayer le basculement », *Le droit public belge face à la crise du Covid-19. Quelles leçons pour l'avenir ?*, F. Bouhon et al. (dir.), *op. cit.*, p. 210 ; voy. Trib. Police Hainaut (Charleroi), 21 septembre 2021, jugement n° 2020/2538 ; T.P.I. West-Vlaanderen (Kortrijk), 21 mei 2021, vonnis van n°911/2021.

<sup>103</sup> F. KUTTY, « Les implications pénales de la sécurité civile- Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1<sup>ère</sup> partie) », *J.T.*, 2020/16, p. 296 et s : il est intéressant de voir comment Monsieur Kutty fait éventuellement entrer ou non les mesures prises par le ministre de l'Intérieur en appliquant l'adage « *Qui peut le plus peut le moins* ».

<sup>104</sup> Circulaire n°COL06/2020 du 7 avril 2020 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel relatif à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et relatives à l'application de l'arrêté royal du 6 avril 2020 portant sur le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID- 19 par la mise en place de sanctions administratives communales.

magistrats et forces de police, les directives à suivre en cas d'infractions aux mesures de confinement décidées.

Dans la même période, par un arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 6 avril 2020<sup>105</sup>, le gouvernement a prévu la possibilité pour les communes de choisir entre une sanction administrative et pénale. Ceci a dès lors posé problème en terme d'égalité entre les individus puisque d'une sanction à l'autre, le montant de l'amende pouvait varier. Ainsi, l'arrêté royal prévoyait une amende de 250 euros pour le non-respect de l'obligation de fermeture des commerces et magasins tandis que la circulaire des procureurs généraux 6/2020 fixait la transaction pénale à 750 euros dans la même situation. Ensuite, une loi du 20 mai 2020 portant sur des dispositions diverses en matière de justice a attribué au tribunal de police le contentieux relatif à la Covid-19. Ceci a totalement désorganisé le fonctionnement des différents parquets et des juridictions pénales.

A ce sujet, l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2021 semble intéressant à expliquer. La Cour a interprété largement l'article 182 de la loi sur la sécurité civile permettant de faire entrer dans son champ d'application l'interdiction de se rassembler. Cette interprétation permet de valider l'application de l'article 187 de la même loi lorsqu'un individu ne respecterait pas cette mesure. Toutefois, il y a lieu de constater que cette décision fait l'impasse sur les travaux préparatoires de la loi, même si ceux-ci sont peu clairs. Nous constatons dès lors que la Cour a fait preuve de tolérance envers les fondements et les mesures prises par le ministre puisqu'elle a finalement fait entrer une situation dans une disposition qui ne semble pas être aussi large.

Toutefois, nous pouvons comprendre qu'il était difficile de contrarier tout ce qui a été utilisé pour gérer rapidement et efficacement cette crise sanitaire. Si la Cour avait constaté que l'interdiction de se rassembler ne rentrait pas dans le champ d'application de la loi du 15 mai 2007, ne pouvant pas moduler l'effet de sa décision, les sanctions prises n'auraient pas pu être maintenues<sup>106</sup>. Des questions au-delà du droit ont dû être mises en balance, notamment, l'urgence et l'accroissement du nombre de décès.

---

<sup>105</sup> Arrêté royal n°1 du 6 avril 2020 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales, *M.B.*, 7 avril 2020.

<sup>106</sup> M.-F. RIGAUX, « Cour de cassation (2<sup>e</sup> ch., N., aud. Plén.), 28 septembre 2021 », *Rev. dr. pén. crim.*, p. 73.

## II.- LA LOI DU 14 AOUT 2021 ET SES APPORTS

### A.- APERÇU THÉORIQUE ET RÉFLEXION

A côté de la compétence de police générale, le législateur peut adopter des lois réglant spécifiquement un aspect de l'ordre public, on parle alors de police administrative spéciale<sup>107,108</sup>. C'est notamment dans cette idée que la loi du 14 août 2021 fut adoptée. Elle prévoit une police administrative spéciale alors que la crise sanitaire a été manifestement encadrée par des dispositions prévoyant des mesures de police administrative générale.

Au vu de l'analyse faite concernant l'utilisation de la police générale pendant plus d'un an et demi, la présente partie permettra de voir si l'adoption de la loi pandémie était finalement nécessaire. En effet, jusqu'à maintenant, nous pensons que les bases légales utilisées par le ministre de l'Intérieur étaient suffisantes pour prendre des mesures d'urgence.

### B.- LES APPORTS

Nous allons analyser concrètement ce que la dite « loi pandémie » a apporté par rapport à la police générale et voir si les différentes critiques ont été entendues et concrétisées.

En réalité, la loi permet surtout d'avoir un meilleur cadre juridique unique mais elle n'est pas une révolution en soi. Elle confirme tout de même ce que la pratique a utilisé pendant un an et demi avec toutefois quelques nuances. Le législateur souhaitait un meilleur agencement des compétences administratives et une harmonisation de la forme et du contenu des mesures de police au sein d'un territoire plus large que celui des communes qui sont compétentes en matière de police générale<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> A. VASSART, « le maintien de l'ordre public par les communes », *op. cit.*, p. 45.

<sup>108</sup> Par exemple : Code forestier, police de la circulation routière, les lois sur le bien-être animal.

<sup>109</sup> M. PAQUES, *op. cit.*, p. 360.

## **1) L'articulation des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées**

L'avis du 7 avril 2021 est remarquable car le Conseil d'État a dressé une liste complète des compétences qui peuvent être mobilisées dans la lutte contre une situation d'urgence épidémique par l'autorité fédérale mais également par les entités fédérées. Il analyse également l'articulation de celles-ci soit lorsque l'autorité fédérale empiéterait sur les compétences matérielles des entités fédérées soit lorsque des mesures sanitaires fédérales entreraient en conflit avec des mesures fédérées. En effet, lorsque le ministre de l'Intérieur a utilisé son pouvoir de police générale, il a empiété sur des compétences des entités fédérées, ce qui est difficilement concevable eu égard aux principes constitutionnels. L'avis du Conseil d'État a permis de prendre en compte ces difficultés rencontrées.

Nous allons nous attarder sur les deux situations envisagées par la section de législation qui apportent un éclaircissement relatif à l'articulation des compétences.

### **a) L'empiètement d'une mesure sanitaire fédérale**

Le Conseil d'État ne manque pas de rappeler que certaines mesures sanitaires fédérales ont eu un impact dans des domaines relevant des entités fédérées, notamment la culture et l'enseignement. Dans l'avis commenté, il énonce trois conditions que doivent rencontrer les mesures de police sanitaire pour que l'empiètement sur des compétences fédérées soit admissible et conforme aux règles répartitrices de compétences<sup>110</sup>.

D'abord, l'autorité fédérale doit respecter le principe de proportionnalité, corollaire de la loyauté fédérale consacrée à l'article 143, §1, de la Constitution<sup>111</sup>. La section de législation ajoute que ce principe doit être appliqué de manière identique à celui en matière de limitation des droits fondamentaux<sup>112</sup>. Il faut dès lors que l'autorité fédérale fasse une mise en balance minutieuse, basée sur des connaissances scientifiques, entre le résultat souhaité de la mesure et l'incidence dans les domaines politiques qui relèvent des entités fédérées<sup>113</sup>.

Ensuite, si l'autorité fédérale entend adopter une mesure ayant une incidence significative dans un domaine relevant des entités fédérées, elles devront alors se concerter au préalable<sup>114</sup>. Cette condition a été concrétisée à l'article 4 paragraphe 1. Il est impératif qu'une telle concertation se fasse afin d'évaluer correctement les incidences des mesures prises dans

---

<sup>110</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, points 32 à 42.

<sup>111</sup> Avis, *ibidem*, point 33.

<sup>112</sup> Avis, *ibidem*, point 33.

<sup>113</sup> Avis, *ibidem*, point 33.

<sup>114</sup> Avis, *ibidem*, point 35.

les domaines politiques des entités. Elle est donc essentielle pour se concilier avec le principe de proportionnalité<sup>115</sup>.

Enfin, l'autorité fédérale devra veiller à se limiter strictement aux matières inscrites dans ses compétences de police sanitaire, de protection civile ou de sécurité civile<sup>116</sup>. Cela a pour conséquence que l'autorité fédérale ne peut pas prendre des mesures qui seraient dépourvues de dimension sanitaire. Elle peut donc, par exemple, imposer la distanciation sociale dans un musée ou imposer le port du masque dans une école, pour autant que cette mesure respecte les autres conditions expliquées ci-dessus. A l'inverse, elle ne peut plus exiger l'organisation d'un enseignement à distance comme elle l'a fait auparavant car cette mesure ne peut pas être considérée comme sanitaire<sup>117</sup>.

### **b) Une certaine primauté de l'intervention fédérale**

La section de législation a également commenté l'articulation possible entre des mesures prises par l'autorité fédérale en vertu de ses compétences en matière de police sanitaire, de protection civile et de sécurité civile et des mesures sanitaires prises par les communautés grâce à leur compétence en matière de médecine préventive. Il est prévu qu'une entité fédérée puisse prendre une mesure sanitaire seulement si elle ne rend pas difficilement exécutable voire inopérante les mesures sanitaires fédérales<sup>118</sup>. Ainsi, si l'autorité fédérale impose le port du masque buccal dans les lieux publics sur base de sa compétence en matière de police sanitaire, les communautés ne pourraient pas restreindre cette obligation sur base de leurs compétences en matière de médecine préventive. Toutefois, la section de législation semble analyser l'hypothèse où la mesure fédérale précède la mesure fédérée<sup>119</sup>. Même si nous comprenons bien que l'autorité fédérale soit mise au premier plan, il est tout à fait envisageable qu'une entité fédérée adopte des mesures sanitaires avant l'autorité fédérale. Comment alors envisager cette hypothèse ? Au regard de l'avis du Conseil d'État, il semblerait que la norme fédérale la plus sévère primera<sup>120</sup>. Peut-être s'agit-il de l'application du cumul de polices spéciales sanitaires fédérale et fédérées ?<sup>121</sup> Encore faut-il savoir quelle mesure

---

<sup>115</sup> Avis, *ibidem*, point 34.

<sup>116</sup> M. EL BERHOUMI, C. RIZCALLAH, J. CLARENNE *et al.*, « Le Conseil d'État et l'avant-projet de loi "pandémie" : Expiation du passé ou balises pour l'avenir ? », *A.P.T.*, 2021/4, p. 646.

<sup>117</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 35 ; M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGENBROEK et L. LOSSEAU, « Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie de Covid-19 à l'épreuve de la répartition des compétences », *op. cit.*, p. 104.

<sup>118</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 68.936/AG, *op. cit.*, points 40 à 42.

<sup>119</sup> M. EL BERHOUMI, C. RIZCALLAH, J. CLARENNE *et al.*, *op. cit.*, p. 647.

<sup>120</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 42.

<sup>121</sup> M. EL BERHOUMI, C. RIZCALLAH, J. CLARENNE *et al.*, *op. cit.*, p. 647.

devra être considérée comme étant la plus stricte, ce qui n'est ni soulevé par le Conseil d'État ni envisagé dans la loi<sup>122</sup>.

Il ressort de ce qui précède une sorte de primauté fédérale dans le but de protéger la population et d'assurer sa survie et pour cela, il faut permettre à l'autorité fédérale de prendre des mesures significatives ayant une incidence dans le domaine d'autres autorités dans le respect des conditions susmentionnées<sup>123</sup>. Le professeur Jan Velaers a également été dans ce sens dans ses conclusions lors du colloque sur le droit public face à la crise sanitaire du Covid-19<sup>124</sup>.

## **2) Du ministre de l'Intérieur au Roi**

La délégation du pouvoir réglementaire au ministre de l'Intérieur fut un élément fortement critiqué lors de la pandémie et également dans l'avant-projet de la loi<sup>125</sup>. Au départ, l'article 4 paragraphe 1 attribuait le pouvoir de prendre des mesures de police pour limiter ou prévenir les conséquences d'une situation d'urgence épidémique au ministre qui à l'Intérieur dans ses attributions par arrêté ministériel délibéré en Conseil des ministres<sup>126</sup>. La section de législation du Conseil d'Etat a commenté subtilement cette délégation de pouvoir au ministre, nous allons l'analyser.

Tout d'abord, elle rappelle quelques principes, notamment que le pouvoir réglementaire appartient en principe au Roi et qu'il est de son ressort de déléguer son pouvoir<sup>127</sup>. Toutefois, il est admis qu'une délégation légale directe à un ministre soit prise, à titre exceptionnel, lorsque des motifs objectifs requièrent l'intervention urgente du pouvoir réglementaire<sup>128</sup>.

Par la suite, la section de législation tente de se délier du passé au moyen de différentes formules comme « consciente de l'historicité du droit », « dans le passé », mais également de ce qui a été fait « dans le contexte actuel de la pandémie de Covid-19 »<sup>129</sup>. Elle ne veut pas

---

<sup>122</sup> M. EL BERHOUMI, C. RIZCALLAH, J. CLARENNE *et al*, *ibidem*, p. 647.

<sup>123</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 37.

<sup>124</sup> M. EL BERHOUMI, C. RIZCALLAH, J. CLARENNE *et al.*, *op. cit.*, p. 648 ; J. VELAERS, « Trois principes fondamentaux de droit constitutionnel, reconsidérés à la suite de la crise du Covid-19 », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19. Quelles leçons pour l'avenir ?*, F. Bouhon *et al.* (dir.), Bruxelles, Larcier, 2022, p. 986.

<sup>125</sup> Avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de l'Immigration et des Matières administratives, *Doc.,Ch.*, 2020-2021, n°55-1897/001 : commentaires de C. ROMAINVILLE (p292) ; M. VERDUSSEN (p. 309 et 310), P. POPELIER (p. 318 et 319).

<sup>126</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, points 58 à 60.

<sup>127</sup> Articles 37, 105 et 108 Constitution : le Conseil d'État, dans son avis commenté, ne va pas statuer sur les dispositions constitutionnelles. Il renvoie la balle à la Cour constitutionnelle.

<sup>128</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 60 ; C.E. (ass. gén.), *SPRL Mainego*, du 28 octobre 2020, n° 248.781, p. 9.

<sup>129</sup> M. EL BERHOUMI, C. RIZCALLAH, J. CLARENNE *et al.*, *op. cit.*, p. 676.



remettre en cause l'usage qui a été fait des délégations dans le contexte de la pandémie et va donc statuer pour l'avenir<sup>130</sup>. Selon elle, au vu des moyens de communications possibles en 2021 pour prendre un arrêté royal conformément aux dispositions constitutionnelles, l'urgence sera très rarement rencontrée pour accepter que ça soit le ministre qui soit en principe compétent pour adopter de telles mesures. Il apparaît dès lors plus adéquat que le Roi prenne les mesures de police administrative et non le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions.

Cependant, la section de législation ne veut pas exclure l'hypothèse qu'une situation exceptionnelle se produise et empêche l'adoption d'un arrêté royal dans un laps de temps très court. Ainsi, elle soumet la possibilité de déléguer directement le pouvoir de prendre des mesures qui ne peuvent « souffrir d'aucun retard » au ministre de l'Intérieur par un arrêté ministériel. Sur ce point, elle s'interroge s'il y a lieu de maintenir la délibération en Conseil des ministres et de continuer à prévoir la concertation préalable au sein des organes compétents dans le cadre de la gestion de crise<sup>131</sup>.

Il est dès lors prévu au sein de la loi du 14 août 2021 que le Roi devra d'abord déclarer la situation d'urgence épidémique pour une durée strictement nécessaire qui ne pourra pas dépasser 3 mois mais sera renouvelable selon les mêmes modalités<sup>132</sup>. Nous reviendrons, par la suite, sur une des modalités qui est la confirmation législative. A la suite de cette déclaration, en vertu de l'article 4, §1, le Roi peut adopter directement, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, des mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences d'une situation d'urgence épidémique.

De plus, le législateur a suivi l'avis de la section de législation et a dès lors prévu à l'alinéa 3 du même paragraphe que le ministre de l'Intérieur pourra prendre les mesures qui ne peuvent souffrir d'aucun retard par arrêté ministériel délibéré en Conseil des ministres. Sur ce dernier élément, il appert que le législateur ne s'est pas positionné sur le questionnement du Conseil d'État à propos de l'opportunité de conserver la délibération.

Enfin, la section de législation conclut qu'à l'avenir, il faudra interpréter de façon stricte les législations prévoyant une délégation directe à un ministre<sup>133</sup>. Elle insiste une dernière fois sur le fait que si, dans le passé, des dispositions législatives assez larges ont offert un fondement pour prendre des arrêtés ministériels, le pouvoir du ministre de l'Intérieur sera davantage cadré à l'avenir.

---

<sup>130</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 65.

<sup>131</sup> Avis, *ibidem*, point 67.

<sup>132</sup> Art 3, §1 de la loi commentée.

<sup>133</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 67 dernier alinéa.

Nous pouvons conclure sur ce point que le législateur a répondu aux critiques émises sur la compétence du ministre de l'Intérieur utilisée pour gérer la crise du Covid-19.

### **3) Les restrictions aux droits fondamentaux**

L'avis du Conseil d'État s'intéresse particulièrement aux limites des restrictions des droits fondamentaux. Comme nous l'avons développé plus haut, le principe de légalité posait *a priori* un problème. Toute mesure ingérant un droit fondamental doit se fonder sur une base légale. C'est d'autant plus important au vu des mesures prises qui ont porté gravement atteinte à la vie quotidienne de tous : chacun a dû revoir ses habitudes familiales, professionnelles mais également sociales<sup>134</sup>.

Toutefois, nous avons pu constater que le principe de légalité a finalement été respecté puisqu'au sein des trois législations utilisées pour lutter contre le virus, une délégation expresse au ministre de l'Intérieur était prévue et les normes étaient suffisamment accessibles, précises et donc raisonnablement prévisibles, selon notamment le Conseil d'État dans divers arrêts<sup>135</sup>.

Après avoir rappelé la signification des trois conditions pour qu'une ingérence à un droit fondamental soit admissible<sup>136</sup>, le Conseil d'État, section de législation, va contrôler leurs respects au sein de l'avant-projet de loi. Il estime que l'article 5 prévoyant les mesures de police répondait de manière suffisante aux exigences de légalité tant formelle que matérielle<sup>137</sup>. Cette disposition détermine donc de manière limitative les mesures qui peuvent être prises et définissent de manière précise les circonstances dans lesquelles ces dernières peuvent être sollicitées en cas de situation d'urgence épidémique. Ainsi, le Roi a pu adopter par arrêté royal du 28 octobre 2021, comme il avait déjà été prévu auparavant, une mesure d'interdiction aux personnes n'ayant pas la nationalité d'un pays de la zone Schengen et qui ont leur résidence principale en dehors des pays tiers repris dans l'annexe I de la Recommandation (UE) 2020/912 de prévoir un voyage non-essentiel vers la Belgique<sup>138</sup>.

De plus, il est important de rappeler, et le Conseil d'État le fait dans son avis du 7 avril 2021, que les mesures qui pourront être prises en vertu de l'article 5 de la loi ne peuvent en aucun

---

<sup>134</sup> F. BOUHON et M. FRANSSSEN, « Devoir et pouvoir de protéger la vie en temps de pandémie : essai d'analyse transversale au regard des droits fondamentaux », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon et al., *op. cit.*, p. 771.

<sup>135</sup> Nous vous renvoyons au point b) du Titre I-D.

<sup>136</sup> Voy. Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, du n° 68.936/AG, *op. cit.*, points 68 à 75.

<sup>137</sup> Voy. article 5 de la loi commentée.

<sup>138</sup> Arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus Covid-19, 3<sup>ème</sup> édition, *M.B.*, 29 octobre 2020, art. 16, §1.

cas être des mesures préventives interdites par la Constitution. Il s'agit des contrôles préalables à l'exercice de la liberté<sup>139</sup>. Nous pouvons citer les articles 19 (liberté d'expression)<sup>140</sup>, 24, §1, alinéa 1 (liberté d'enseignement), 25 (liberté de presse), 26 (liberté de réunion) et 27 (liberté d'association) de la Constitution. Ainsi, il est possible de prévoir des mesures de police limitatives, justifiées et proportionnées dont seule une sanction *a posteriori* sera admissible<sup>141</sup>. Toutefois, les mesures prises sur la base de la loi pandémie ne seront pas considérées comme préventives pour autant que leur objet soit exclusivement lié à des considérations sans lien avec ces droits<sup>142</sup>. Le Conseil d'État donne comme exemple que « si la restriction ou l'interdiction d'accès à une école ou un lieu de culte, notamment, est exclusivement fondée sur des considérations liées à la santé publique, sans aucune appréciation relative à l'enseignement ou à la culture, pareille restriction ou interdiction ne constitue pas une « mesure préventive » au sens des articles 19 et 24, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution »<sup>143</sup>.

Il est également intéressant de noter qu'au départ, l'avant-projet de la loi comprenait un article 6 concernant le traitement de données à caractère personnel qui constitue une ingérence au respect à la vie privée prévu à l'article 22 de la Constitution ainsi qu'à l'article 8 de la CEDH. La section de législation a noté que cette disposition ne se conformait pas aux conditions admettant une ingérence à ce droit. En effet, les éléments essentiels concernant cette possibilité de traiter certaines données des individus ne ressortaient aucunement du texte. Cette disposition ne reprenait ni les personnes, ni les catégories de traitement concernés et leur finalité, ni les catégories de personnes pouvant avoir accès à ces données et encore moins la durée de conservation de ces données<sup>144</sup>. De plus, elle ne se conformait pas non plus au principe de proportionnalité car il n'y avait aucune démonstration que l'utilisation des données était nécessaire et proportionnée dans une société démocratique. Face à ces nombreuses critiques, le législateur a décidé d'abandonner purement et simplement cette disposition au sein de cette loi.

Nous pouvons conclure à propos des restrictions aux droits fondamentaux qu'il n'y a pas eu réellement d'apports nouveaux. La loi permet simplement une meilleure sécurité juridique puisqu'elle détaille plus spécialement les mesures que le Roi pourra prendre à l'avenir.

---

<sup>139</sup> M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 345.

<sup>140</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 96 ; C.C., 22 octobre 2003, n°136/2003, B.5.1 et B.6.1 à B.6.1 à B.6.3.

<sup>141</sup> M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 345.

<sup>142</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 96.

<sup>143</sup> Avis, *ibidem*, point 96 dernier alinéa.

<sup>144</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 101.

#### **4) Le volet pénal**

L'article 6 de la loi prévoit une disposition concernant les sanctions en cas d'infraction aux mesures prises en application des articles 4 et 5. Il permet de répondre aux critiques évoquées plus haut sur l'utilisation de l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 et sur l'inégalité des sanctions.

Ainsi, la loi pandémie prévoit ses propres peines sanctionnant le refus ou la négligence de se conformer aux mesures prises en application de celle-ci. La diversité des sanctions possibles et de peines est suffisamment large pour permettre une action adaptée en fonction de la gravité de la situation d'urgence, de l'importance de la mesure violée ou de la nature de l'infraction<sup>145</sup>. Il sera possible de prévoir les peines traditionnelles d'amende ou de prison, mais également des peines alternatives comme une peine de travail, de surveillance électronique ou une peine de probation autonome<sup>146</sup>. Les travaux préparatoires nous permettent d'avoir une petite idée sur la priorité à appliquer les sanctions, par exemple, la peine d'emprisonnement prévue à l'article 6, §1, alinéa 1, 5°, doit être considérée comme l'ultime recours si les autres sanctions prévues aux points 1° à 4° ne suffisent pas<sup>147</sup>.

De plus, pour répondre aux critiques relatives à l'inégalité des sanctions, il n'est plus possible en principe d'avoir des transactions pénales et des amendes administratives différentes qui s'appliqueraient en fonction du lieu de l'infraction ce qui est plus égalitaire envers les citoyens.

Enfin, le tribunal de police est le seul compétent pour connaître des infractions aux mesures prises en application des articles 4 et 5 de la loi. Nous avons dès lors une seule juridiction qui est compétente ce qui permet d'avoir une procédure unifiée.

#### **5) La confirmation législative**

##### **a) L'arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique**

L'article 3, §2, alinéa 2 prévoit que chaque arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique et son maintien pour une durée maximale de trois mois doit être confirmé par la

---

<sup>145</sup> Exposé des motifs précité, *Doc., Ch.*, 2020-2021, n°55-1951/001, p. 27.

<sup>146</sup> Art. 6, §1, 1° à 5° de la loi commentée.

<sup>147</sup>, *Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, rapport de la première lecture fait au nom de la Commission de l'Intérieur, Doc., Ch.*, 2020-2021, n°55-1951/005, p. 11.

loi dans un délai de 15 jours à compter de son entrée en vigueur<sup>148</sup>. A défaut, l'arrêté royal cessera de sortir ses effets pour l'avenir. Il sera donc valable durant la période de son entrée en vigueur jusqu'à la non-confirmation ou au dépassement du délai de 15 jours.

Il est à noter qu'une telle confirmation n'est pas réglée par la Constitution<sup>149</sup>. Les acteurs politiques ont souhaité que le Parlement puisse intervenir afin de confirmer la situation d'urgence épidémique et ainsi garantir un contrôle contre l'arbitraire du pouvoir exécutif<sup>150</sup>. Elle est dès lors une condition préalable à la validité des mesures qui seraient prises par le Roi.

Nous pouvons constater que cette confirmation *a posteriori* par le législateur s'inspire de la théorie des pouvoirs spéciaux prise sur la base de l'interprétation audacieuse de l'article 105 de la Constitution mais n'était pas obligatoire en l'espèce<sup>151</sup>. Toutefois, raisonner sur la base de cette théorie s'avère intéressante puisqu'elle est unanimement admise et comprise dans la pratique<sup>152</sup>. L'objectif est non pas d'accorder des pouvoirs spéciaux au Roi mais de générer un débat démocratique au sein du Parlement<sup>153</sup>.

De plus, le contrôle parlementaire ne s'arrête pas là puisqu'il est également prévu que le gouvernement devra rendre un rapport chaque mois à la Chambre au sujet de la situation d'urgence ainsi que des mesures prises<sup>154</sup>. Nous sommes dès lors plutôt face à un processus démocratique.

## **b) Les arrêtés royaux portant sur les mesures nécessaires**

Par le biais d'amendements, plusieurs parlementaires souhaitaient que le Parlement puisse confirmer également les arrêtés royaux prenant des mesures en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique<sup>155</sup>. Toutefois, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé qu'il n'était pas nécessaire de prévoir une confirmation législative des arrêtés royaux prenant des mesures puisque la loi pandémie

---

<sup>148</sup> Voy. Arrêté royal du 28 octobre 2021 portant la déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, *M.B.*, 29 octobre 2021 ; Loi du 10 novembre 2021 portant confirmation de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant la déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, *M.B.*, 11 novembre 2021.

<sup>149</sup> M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 116.

<sup>150</sup> Voy. not., rapport de la première lecture fait au nom de la Commission de l'Intérieur, *Doc.*, Ch., 2021-2022, n°55-1987/001, p. 42 ; Exposé des motifs précité, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/001, p. 16.

<sup>151</sup> G. NINANE, « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », *op. cit.*, p. 25.

<sup>152</sup> Annexe, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1897/001, p. 172.

<sup>153</sup> G. NINANE, *op. cit.*, pp. 23 et 91.

<sup>154</sup> Article 9 de la loi commentée.

<sup>155</sup> Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, amendements, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/002, p. 5 ; Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, amendements, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/004, p. 8.

prévoit de façon suffisamment précise les éléments essentiels pour les prendre<sup>156</sup>. A l'inverse, à défaut de précision concernant les éléments essentiels d'une politique gouvernementale, la Cour constitutionnelle a déjà jugé qu'une confirmation législative *a posteriori* était alors obligatoire. La Cour est d'autant plus regardante lorsque la violation de dispositions en cause est sanctionnée pénalement<sup>157</sup>. La ministre de l'Intérieur a également précisé que le Parlement sera de toute façon associé régulièrement pour avoir son mot à dire, dès lors qu'il pourra aller jusqu'à abroger certaines mesures, ce qui semble suffisant pour ne pas prévoir de confirmation<sup>158</sup>.

Nous trouvons regrettable que la loi ne prévoit pas plus de garanties pour s'assurer à l'avenir que le gouvernement ne prenne pas automatiquement des mesures aussi attentatoires qu'il ne l'a fait lors de cette crise<sup>159</sup>. En effet, bien qu'il soit prévu que le Parlement doive confirmer l'arrêté royal déclarant une situation d'urgence épidémique, celui-ci ne devra ni débattre ni confirmer les mesures prises par l'exécutif prévues à l'article 5 de la loi<sup>160</sup>. Il faudra dès lors attendre l'avis des juridictions concernant les différents arrêtés royaux, soit du Conseil d'État, soit des diverses juridictions judiciaires.

## C.- ANALYSE DE QUELQUES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

### 1) *La notion de situation d'urgence épidémique*

L'article 2, 3° définit la notion de situation d'urgence épidémique qui permet de circonscrire le champ d'application de cette loi aux situations d'urgence sanitaires causées par une maladie contagieuse<sup>161</sup>. Pour entrer dans le champ d'application de la loi, il faut que la situation d'urgence sanitaire remplisse les trois premières conditions qui sont cumulatives<sup>162</sup>. La quatrième condition permet de penser au-delà des frontières de la Belgique, notamment en faisant référence à une reconnaissance d'une pandémie par l'organisation mondiale de la

---

<sup>156</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, points 76 et 77.

<sup>157</sup> G. NINANE, « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », *op. cit.*, p. 24.

<sup>158</sup> Rapport de la première lecture, *Doc., Ch., 2021-2022, n°55-1951/005*, p. 71 (réponse à l'amendement n°20 du *doc.*, n°55 1951/004)

<sup>159</sup> N. THIRION, « Pourquoi la loi pandémie ne réglera pas tous les problèmes. », *Le Soir*, le 1 avril 2021.

<sup>160</sup> F. BOUHON et M. FRANSSSEN, « Devoir et pouvoir de protéger la vie en temps de pandémie : essai d'analyse transversale au regard des droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 777.

<sup>161</sup> Exposé des motifs précité, *Doc., Ch., 2020-2021, n°55-1951/001*, p. 13.

<sup>162</sup> Nous le comprenons grâce aux travaux parlementaires mais également aux termes « et », « et qui », repris au point a à c de l'article 2, 3°.

santé. Nous n'aborderons que les trois premières conditions, la dernière n'ayant pas de valeur normative. Elle a simplement été prise par soucis de clarté<sup>163</sup>.

Tout d'abord, l'épidémie devra toucher un grand nombre de personnes en Belgique affectant ou susceptible d'affecter gravement leur santé. La jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne estime que des mesures peuvent être prises avant que le risque de gravité et de réalité ne soit clairement déterminé en vertu du principe de précaution<sup>164</sup>.

Ensuite, la situation doit conduire à une atteinte du système des soins de santé : surcharge des services, nécessité de prévoir des renforts, déploiement rapide de médicaments<sup>165</sup>. Un exemple type est la surcharge des hôpitaux qu'il faut diminuer en prenant des mesures permettant de les désengorger, notamment en restreignant les déplacements de la population.

Enfin, la troisième condition cumulative est en lien avec la phase fédérale . Il s'agit du besoin de mettre en place un système de coordination au niveau national afin de permettre de limiter les conséquences néfastes<sup>166</sup>.

Nous trouvons qu'il était judicieux de délimiter le plus strictement possible les situations pouvant entrer dans le champ d'application de la loi pandémie afin d'éviter qu'elle ne soit invoquée à tort. Comme il était également judicieux d'exclure cette situation d'urgence épidémique de la loi du 15 mai 2007<sup>167</sup> et de la loi du 31 décembre 1963<sup>168</sup>.

## **2) La limite dans le temps des mesures adoptées**

L'article 4, §3, alinéa 2 prévoit que les mesures visées à l'article 5 sont adoptées « pour l'avenir, pour une durée maximale de trois mois et ne peuvent sortir leurs effets que pour autant que la situation d'urgence épidémique existe encore ou ait été maintenue »<sup>169</sup>.

Au sein de l'avant-projet, cette phrase n'était pas écrite de cette façon. L'article 4, §2, alinéa 2 indiquait seulement « ces mesures sont adoptées pour une durée maximale de trois mois. Elles peuvent être prolongées chaque fois pour une durée de trois mois au maximum »<sup>170</sup>. Le

---

<sup>163</sup> Exposé des motifs précité, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/001, p. 15.

<sup>164</sup> C.J.U.E., arrêt du 9 juin 2016, *Pesce e.a.*, C-78/16 et C-79/16, EU:C:2016:428, points 47 et 48.

<sup>165</sup> Art 2, 3°, b. de la loi commentée.

<sup>166</sup> Art 2, 3°, c. de la loi commentée ; Exposé des motifs précité, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/001, p. 15.

<sup>167</sup> Art 12 de la loi commentée.

<sup>168</sup> Art 11 de la loi commentée.

<sup>169</sup> Art. 4, §3, alinéa 2 de la loi commentée.

<sup>170</sup> Projet de loi relatif aux mesures de police administrative en situation d'urgence épidémique, avant-projet, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/001, p. 34.

changement s'est produit après l'avis du Conseil d'État qui a soumis une proposition de phrase<sup>171</sup>. Celle-ci a d'ailleurs été reprise mot à mot par le législateur.

Le problème était qu'il ne ressortait pas clairement de l'avant-projet une limite dans le temps de l'application des différentes mesures adoptées. Certes, au vu de la variété des situations d'urgence épidémique, il est impossible de limiter concrètement dans le temps les différentes mesures. Toutefois, il ne faut pas omettre que ces mesures ne peuvent pas durer plus longtemps que la déclaration de la situation d'urgence en elle-même. Par exemple, si le Roi adopte un arrêté royal déclarant une situation d'urgence épidémique le 12 avril qui est confirmé par une loi et qu'un arrêté royal portant des mesures de police administrative est adopté. Celui-ci ne pourra pas dépasser le délai de trois mois commençant à partir du 12 avril, quand bien même ces mesures seraient prises au cours de cette période, voire à proximité de l'expiration de la situation d'urgence épidémique<sup>172</sup>.

Il fallait donc que la loi précise que les mesures adoptées à la suite de la déclaration d'une situation d'urgence ne puissent pas dépasser la durée de celle-ci. Elles cessent automatiquement leur effet à la fin du délai de 3 mois concernant l'arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique ou même avant si le Parlement considère que tous les critères pour entrer dans la définition d'une situation d'urgence ne sont plus remplis. C'est d'ailleurs ce qu'il s'est passé en mars 2022<sup>173</sup>. L'arrêté royal du 27 janvier 2022 a permis de maintenir la situation d'urgence épidémique pour trois mois supplémentaires, soit jusqu'au 27 avril inclus<sup>174</sup>. Les mesures adoptées au sein de l'arrêté royal du 28 octobre 2021<sup>175</sup> ont été revues quelques fois pour s'adapter à l'évolution de la pandémie et donc sortent encore leur effet au vu du maintien de la situation normalement jusqu'au 27 avril inclus également. Toutefois, le 11 mars 2022, le législateur a adopté une loi abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique<sup>176</sup>. Cela signifie que depuis le 11 mars 2022, les mesures ont également cessé leur effet puisque la situation d'urgence n'existe plus.

---

<sup>171</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 94.

<sup>172</sup> Avis, *ibidem*, point 94.

<sup>173</sup> Loi du 11 mars 2022 abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus Covid-19, *M.B.*, 11 mars 2022.

<sup>174</sup> Arrêté royal du 27 janvier 2022 portant la déclaration du maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 27 janvier 2022.

<sup>175</sup> Arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus Covid-19, modifiée le 19 et le 27 novembre, le 4, 23 et 29 décembre, le 27 janvier, le 11 et le 17 février et le 5 mars, *M.B.*, 29 octobre 2021.

<sup>176</sup> Loi du 11 mars 2022 abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus Covid-19, *M.B.*, 11 mars 2022.



### **3) La place du bourgmestre et du gouverneur de province à l'avenir**

La crise du Covid-19 a démontré qu'il était nécessaire que des mesures renforcées soient prises dans certaines communes et provinces, là où l'épidémie augmentait de façon plus localisée<sup>177</sup>. Avant l'élaboration de la loi, ces mesures de renfort pouvaient être prises en vertu de leurs compétences administratives générales. Qu'en est-il depuis le 4 octobre 2021 ?

L'article 4, §2 de la loi permet aux autorités locales de prendre des mesures renforcées par rapport à celles prises par le Roi lorsque des circonstances locales l'exigent. A défaut d'urgence, une concertation préalable devra être envisagée avec les autorités compétentes. Dans tous les cas, les mesures prises par le bourgmestre devront être préalablement concertées avec le gouverneur et celles du gouverneur avec le ministre<sup>178</sup>. Celles-ci sont énumérées à l'article 5, §2. La seule mesure que le Roi peut prendre sans que les autorités locales ne puissent la renforcer est la détermination de modalités en vue de limiter l'entrée ou la sortie du territoire belge<sup>179</sup>. En revanche, le bourgmestre ou le gouverneur pourraient prévoir une mesure de distanciation sociale au sein de différents établissements, notamment culturel, lorsqu'un virus se transmet par la bouche comme le coronavirus.

La loi pandémie énonce finalement une compétence similaire à ce que les autorités ont pu faire en vertu de leur compétence en matière de police générale et des arrêtés ministériels. Nous pouvons donc nous demander si la compétence accordée aux bourgmestres et aux gouverneurs relève de leur police administrative générale, respectivement en vertu de l'article 135, §2 de la nouvelle loi communale et des articles 128 et 139 de la loi provinciale ou de la police spéciale organisée par la loi pandémie.

Au sein des travaux parlementaires, plusieurs députés ont souhaité que le paragraphe 2 de l'article 4 soit supprimé puisque, selon eux, il n'ajoutait rien à la police générale déjà existante des autorités locales<sup>180</sup>. Malheureusement, il ne ressort pas clairement une réponse précise au sein des travaux préparatoires. Quel est donc le but de ce paragraphe ?

Au vu de la théorie relative aux polices administratives, nous avons l'impression qu'il découle, de la loi une réponse implicite que cette attribution de compétence relève de la police spéciale des situations d'urgence épidémiques<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> Exposé des motifs précité, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/001, p. 20.

<sup>178</sup> Exposé des motifs précité, *ibidem*, p. 20.

<sup>179</sup> Article 5, §1, a. non repris au §2 de la loi commentée.

<sup>180</sup> Amendements, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/002 p. 4.

<sup>181</sup> Avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de l'Immigration et des Matières administratives, Annexe, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1897/001, p. 472.

Premièrement, la loi explique clairement les mesures renforcées que les gouverneurs et bourgmestres peuvent prendre et la procédure à respecter pour se faire. A la différence de la police générale, le législateur limite les mesures pouvant être prises et ne s'en tient pas seulement aux buts que peut poursuivre une autorité administrative de police générale<sup>182</sup>.

Deuxièmement, afin de prendre des mesures renforcées, le législateur a rendu compétent seulement les gouverneurs et les bourgmestres. Il n'a donc pas voulu que d'autres autorités locales puissent intervenir dans une situation d'urgence épidémique<sup>183</sup>. Nous avons également pu voir cette piste lorsque Madame Vassart énonçait qu'il était préférable que le bourgmestre et le gouverneur agissent sur la base de l'arrêté ministériel qui traitait spécifiquement de la situation bien que leur compétence de police générale suffisait<sup>184</sup>.

Finalement, la seule différence à l'heure actuelle est qu'ils devront désormais se fonder sur cette disposition de « police spéciale » plutôt que sur leur compétence de police générale, en tout cas dans l'espace d'intersection des deux types de police. Nous verrons au sein de la partie III que lorsque la loi ne permet pas de maintenir l'ordre public dans son ensemble, les bourgmestres et les gouverneurs pourront encore prendre des mesures de police générale.

#### **4) La référence à la police générale du gouverneur**

Tout d'abord, l'article 6, §3 énonce que « Le tribunal de police connaît des infractions visées au paragraphe 1er, y compris les infractions décrites dans les ordonnances arrêtées par les gouverneurs et les commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale ».

Dès la première modification du projet de la loi pandémie et actuellement à l'article 6, §3, on faisait référence aux articles 128 et 139 qui rendent compétent le gouverneur de province et le commissaire d'arrondissement en matière de police générale. Ceci peut dès lors paraître curieux puisque la loi du 14 août 2021 prévoit une police spéciale pour les situations d'urgence épidémique.

Bien qu'il subsiste un doute sur l'attribution spéciale des compétences des gouverneurs, nous allons tenter d'élaborer une réponse malgré que la ministre de l'Intérieur ne se soit pas prononcée concrètement à ce sujet au sein des travaux parlementaires.

L'hypothèse qui nous semble la plus plausible est que le législateur ait souhaité introduire une disposition générale afin que les mesures prises dans le cadre d'une situation d'urgence

---

<sup>182</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 « , *op. cit.*, p. 448.

<sup>183</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 448.

<sup>184</sup> Nous vous renvoyons au Titre I- C-2) et 3).

épidémique soient sanctionnées de la même façon et par le même organe<sup>185</sup>. En effet, lors de la gestion de la crise du Covid-19, nous avons vu qu'en fonction du lieu où l'infraction se produisait, un individu n'était pas forcément soumis à la même sanction. Cela pouvait donc poser problème sous l'angle du principe d'égalité. Ainsi, le législateur a potentiellement souhaité que tant la sanction de mesures prises dans le cadre de la police spéciale que celles prises dans le cadre de la police générale soient soumises à un juge unique.

### III.- COHABITATION DE LA POLICE GÉNÉRALE ET LA LOI PANDÉMIE

#### A.- APERÇU THÉORIQUE

Au sein de ce point, il s'agit de rappeler certaines règles posées par la théorie du concours des polices administratives. En particulier, nous allons aborder brièvement l'articulation de la police générale avec une ou des polices spéciales, en théorie.

Tout d'abord, il faut analyser ce que prévoit expressément la loi de police spéciale afin de savoir si elle exclut ou non une coexistence avec la police générale<sup>186</sup>.

Si rien n'est prévu par le législateur expressément, la police spéciale est censée s'appliquer en priorité à partir du moment où elle constitue un corps de règles complet, précis et suffisant pour maintenir l'ordre public. Il s'agit dès lors de l'application du principe *specialia generalibus derogant*<sup>187</sup>.

Toutefois, cette exclusion de police générale n'est pas absolue puisque celle-ci ne se produit que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial et dans la mesure où la police spéciale permet de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général<sup>188</sup>. Si ces conditions ne sont pas remplies, la police générale peut s'appliquer de façon complémentaire sans qu'une habilitation spécifique du législateur ne soit requise<sup>189</sup>.

---

<sup>185</sup> Annexe, Doc., Ch., 2020-2021, n°55-1897/001, p. 466.

<sup>186</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 405.

<sup>187</sup> A.- L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif : tome 1 : l'action publique*, 2<sup>e</sup> ed., Bruxelles, Larcier, 2018, p. 171.

<sup>188</sup> C.E., 25 octobre 2011, S.A. Mobistar, n° 215.982 ; C.E., 12 octobre 2017, Francescato, n° 239.390 ; A. VASSART, « le maintien de l'ordre public par les communes », *op. cit.*, pp. 44 et 45.

<sup>189</sup> M. PAQUES, *op. cit.*, p. 367.

Nous reviendrons dès lors plus précisément sur ce que la loi pandémie prévoit dans le contexte d'une situation d'urgence épidémique.

## **B.- AVANT LA LOI**

Lors de la gestion de la crise avant l'entrée en vigueur de la loi, l'habilitation de police générale, principalement, du ministre de l'Intérieur a été appliquée pour prendre des mesures d'urgence afin de lutter contre la propagation du coronavirus. De façon complémentaire à celle-ci, les autorités locales sont intervenues en vertu de leur compétence de police au sein de la nouvelle loi communale et de la loi provinciale, comme nous avons déjà pu le constater.

En l'espèce, il semblerait que le ministre de l'Intérieur ait choisi d'appliquer par analogie les règles régissant le concours d'une mesure de police générale et d'une mesure de police spéciale<sup>190</sup>. Ainsi, les bourgmestres, les gouverneurs de province et le Ministre-Président à Bruxelles ont pu prendre des mesures de police qu'ils estimaient plus adéquates pour atteindre l'objectif d'ordre public, tout en devant respecter celles prises par le ministre de l'Intérieur<sup>191</sup>.

Selon Monsieur Goffaux, deux normes auraient pu éventuellement être utilisées en tant que police spéciale pour lutter spécifiquement au trouble de salubrité publique. Il s'agit d'une part du décret sanitaire du 18 juillet 1831, d'autre part, de la loi sanitaire du 1 septembre 1945<sup>192</sup>.

Le premier, le décret de 1831 concerne la prophylaxie des maladies dites « pestilentielles », définies comme étant « toutes les maladies humaines qui, paraissant contagieuses, sont de nature à exercer de grands et rapides ravages dans la population et qui doivent ainsi être considérées comme de véritables fléaux pour l'humanité »<sup>193</sup>. Toutefois, ce décret du Congrès national n'a pas été modifié depuis 1831, il aurait été encore plus compliqué d'invoquer cette base légale pour gérer la pandémie de Covid-19. Par exemple, ce décret prévoit encore dans certains cas que la violation de celui-ci entraînerait la peine de mort, ce qui n'est en pratique plus possible en Belgique.

La loi sanitaire quant à elle prévoit une compétence de police sanitaire au Roi pour les maladies non pestilentielles, c'est-à-dire, « les maladies transmissibles présentant un danger général, dont la liste aura été dressée sur l'avis conforme du conseil supérieur d'hygiène

---

<sup>190</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 430.

<sup>191</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 430.

<sup>192</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 406.

<sup>193</sup> Projet de loi sanitaire, exposé des motifs, *Doc., Ch., 1912-1913, n°25, p. 19.*

publique »<sup>194</sup>. Cette compétence était en principe donnée aux communes en vertu de leur compétence au maintien de l'ordre public général. Toutefois, en 1945, il n'y avait pas encore eu de transfert aux entités fédérées en matière de police sanitaire et donc, la loi de 1945 s'adaptait mal aux révolutions institutionnelles survenues par la suite<sup>195</sup>.

C'est dans ce contexte que le gouvernement s'est tourné vers des dispositions prévoyant des compétences en matière de police générale. Nous n'avons donc pas eu de difficultés en matière de cohabitation entre police générale et police sanitaire puisque seules des dispositions de police générale ont été utilisées pendant plus d'un an et demi. Il en sera autrement à la suite de l'adoption de la police spéciale en situation d'urgence épidémique que nous allons développer maintenant.

## **C.- DEPUIS LA LOI**

Les mesures de police en matière sanitaire prévues par la loi du 14 août 2021 sont des mesures de police spéciale. Ainsi, nous allons d'abord analyser la cohabitation de cette nouvelle police spéciale avec les pouvoirs de police générale des autorités locales. Ensuite, nous allons examiner si une cohabitation entre les nouveaux pouvoirs créés et les pouvoirs de police générale du ministre de l'Intérieur dont il a été fait usage pour gérer la pandémie est toujours possible.

### **1) La police générale des autorités locales et la police sanitaire spéciale**

Si le Roi -ou le ministre de l'Intérieur à titre exceptionnel- n'a pas déclaré de situation d'urgence par un arrêté royal ou qu'il n'y ait pas de confirmation législative au motif que l'épidémie en cours ne touche pas l'ensemble de la population, les autorités locales- bourgmestres et gouverneurs- seront compétents pour adopter des mesures de police générale afin de lutter contre une épidémie locale. Ils pourront dès lors se baser sur l'article 135 §2 de la nouvelle loi communale ou sur les articles 128 et 139 de la loi provinciale et l'article 11 de la loi du 5 août 1992 qui leur donnent un pouvoir pour le maintien de l'ordre public<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> Loi sanitaire du 1<sup>er</sup> septembre 1945, *M.B.*, 15 juin 2012, art 1, al.1, 1<sup>o</sup>.

<sup>195</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, pp. 409 et 410.

<sup>196</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 452.

Ils pourront également prendre des mesures de police générale, sur ces mêmes bases, si la loi pandémie ne permet pas de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général<sup>197</sup>. Toutefois, ils ne pourront plus se baser sur un motif de situation d'urgence épidémique<sup>198</sup>. Il s'agit dès lors du pouvoir de police générale résiduelle.

Une réflexion reste en suspens et concerne les mesures complémentaires que les autorités locales peuvent prendre lorsque les circonstances locales l'exigent. Lorsque nous avons analysé la place du bourgmestre et du gouverneur au sein de la loi pandémie, nous avons émis des doutes concernant le type de police administrative abordée. Les doutes s'intensifient d'autant plus ici puisqu'il est possible d'attribuer expressément un pouvoir de police générale complémentaire qui permettrait aux autorités compétentes d'adopter des mesures plus sévères dans l'espace d'intersection avec l'ordre public spécial<sup>199</sup>. D'ailleurs, la Cour de cassation a déjà eu à faire à une loi de police spéciale relative aux jeux et paris utilisée comme fondement d'un pouvoir complémentaire général<sup>200</sup>. Ne serait-on pas dans ce cas de figure à l'article 4, § 2 de la loi pandémie ? Comme nous l'avons déjà analysé, quelques pistes nous permettent toutefois de penser que le législateur a voulu prévoir également une police spéciale des autorités locales au sein de la loi. Elles ne devront donc plus se baser sur leur compétence générale pour prendre des mesures renforcées lorsque des circonstances locales l'exigent.

## **2) La police générale du ministre de l'Intérieur et la police sanitaire spéciale**

Le Conseil d'état et les parlementaires ont regardé avec beaucoup d'attention le problème de l'articulation des différents régimes de police administrative générale du ministre utilisés jusqu'à présent et la nouvelle loi de police spéciale. Nous pouvons dès lors faire ressortir différents points à ce sujet.

Tout d'abord, en vertu des articles 11 et 12 de la loi, les dispositions de police administrative énoncées par la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile et par la loi du 5 mai 2007 relative à la sécurité civile ne peuvent plus s'appliquer à une situation d'urgence épidémique<sup>201</sup>. Cela peut paraître logique puisque le législateur organise de manière effective

---

<sup>197</sup> C.E., 25 octobre 2011, n°215.982, *Mobistar*.

<sup>198</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 56.

<sup>199</sup> M. PÂQUES, « Articulation de la police générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », *Communes et Région : quel partenariat pour le XXIème siècle*, Union des villes et communes de Wallonie et CDGEP, Namur, 1999, p. 180.

<sup>200</sup> Cass., 19 septembre 1979, *Pas.*, I, p.67 ; Cass., 21 mai 1980, *Pas.*, I, p.1153, concl. R. Charles.

<sup>201</sup> Art 11 et 12 de la loi commentée.

une police spéciale relative aux situations d'urgence épidémique mais ce n'était pas le cas au début.

Lors de l'avant-projet, Madame Verlinden annonçait que l'adoption de la loi permettrait d'avoir une législation supplémentaire sur laquelle se baser, laissant les autres lois applicables pour une même situation<sup>202</sup>. Ceci était surprenant puisqu'on laisserait la possibilité au gouvernement de choisir entre différents fondements plus restrictifs ou plus permissifs pour adopter des mesures<sup>203</sup>. Face à cette critique largement commune aux divers intervenants dans l'avant-projet, la ministre a ajouté les articles 11 et 12 au sein du projet de loi prévoyant que dès l'adoption de la loi pandémie, les lois de 1963 et de 2007 ne s'appliqueront pas aux situations d'urgence épidémiques. Analysons dès lors la signification de ces exclusions de la police générale.

Il ressort des travaux préparatoires que les exclusions s'appliquent dès la déclaration d'urgence épidémique par le Roi mais également lorsqu'il ne la déclarerait pas ou lorsque le Parlement ne confirmerait pas l'arrêté royal. Dans ces cas de figure, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions ne pourra donc plus se fonder sur ces deux législations utilisées pendant 1 an et demi. Il est important que l'exclusion de cette police générale englobe ces trois situations sinon l'adoption de cette loi n'aurait aucun sens. En effet, s'il suffisait que le Roi ne déclare pas une situation d'urgence épidémique pour que ces deux législations s'appliquent, l'adoption de cette loi n'aurait plus aucune utilité puisqu'on pourrait rapidement tomber dans les travers de la gestion de la crise du coronavirus de ces deux dernières années<sup>204</sup>. En d'autres termes, le ministre de l'Intérieur ne pourra plus utiliser la loi de 2007 et la loi de 1963 pour imposer des mesures restrictives aux libertés pour des raisons épidémiologiques.

A l'inverse, nous pouvons noter que la loi pandémie ne prévoit pas d'exclusion concernant l'article 11 de la loi sur la fonction de police et c'est bien utile<sup>205</sup>. En effet, en principe, une police générale n'est plus censée intervenir lorsqu'une police spéciale prévoit un corps de règles détaillé et complet. Toutefois, la jurisprudence constante du Conseil d'État énonce que cette exclusion « ne se produit que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question et dans les cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général »<sup>206</sup>. En d'autres termes, il pourrait être fait recours à des dispositions permettant de prendre des mesures de police générale, notamment via l'article 11 de la loi sur la fonction de police, lorsque la loi pandémie ne peut

---

<sup>202</sup> Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de l'Immigration et des Matières administratives, *Doc, Ch.*, 2020-2021, n°55-1897/001, p. 7.

<sup>203</sup> Annexe, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1897/001, p. 289.

<sup>204</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n°69.598/AG du 23 juin 2021 sur des amendements à un projet de loi « relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/013, point 13.3.

<sup>205</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 450.

<sup>206</sup> Voy. par exemple, C.E., 13 juin 2002, n° 107.824, *Mathieu* ; C.E., 12 octobre 2017, *Francescato*, n°239.390.

protéger l'ordre public général et sans qu'on puisse se fonder sur une situation d'urgence épidémique<sup>207</sup>. Par exemple, un blocage politique qui empêcherait la confirmation législative alors que dans les faits nous sommes face à une situation critique<sup>208</sup>.

Enfin, il y a lieu de constater que la section de législation du Conseil d'État aurait éventuellement souhaité que le législateur se prononce sur une coexistence entre la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1945 et la loi pandémie<sup>209</sup>. Toutefois, le législateur n'y a pas répondu et c'est bien dommage. Au vu de la désuétude de cette loi, il aurait été intéressant d'évoquer une éventuelle abrogation de celle-ci ou en prévoir son exclusion<sup>210</sup>.

## CONCLUSION

Nous avons commencé par analyser les pouvoirs de police administrative générale utilisés pour gérer la crise sanitaire depuis le mois de mars 2020. Si nous mettons de côté le potentiel problème de constitutionnalité de l'habilitation donnée au ministre de l'Intérieur, les bases légales sur lesquelles il s'est appuyé semblent avoir été suffisantes au regard des arrêts rendus par le Conseil d'État, la Cour de cassation et de nombreuses juridictions d'instance. Cependant, la durée de la crise sanitaire amena à ce que d'autres juridictions écartent les arrêtés ministériels avec insistance de qui entraîna une insécurité juridique qui ne pouvait être niée. Au vu des nombreuses critiques exposées, notamment relatives au caractère temporaire qui commençait à faire défaut, il fut donc préférable d'agir.

Bien qu'elle ne soit pas une révolution en soi, nous avons mis en évidence que la loi pandémie n'est pas pour autant sans intérêt. Elle permet d'avoir un cadre juridique unique qui apprend du passé afin d'éviter de commettre les mêmes erreurs pour le futur. Elle prévoit une procédure en deux temps permettant non plus au ministre de l'Intérieur mais au Roi de prendre des mesures restreignant les droits fondamentaux. Certes, il pourra prendre des mesures similaires au passé mais son pouvoir est mieux encadré et plus spécifié que l'habilitation de police générale.

Nous avons terminé par la cohabitation entre la police générale et la loi pandémie. Une des nouveautés attendues concernait l'exclusion des lois sur la sécurité civile et la protection civile lors d'une prochaine situation d'urgence épidémique. Il ne sera dès lors plus possible pour le ministre de l'Intérieur de se baser sur ces législations au motif d'une situation d'urgence épidémique. Cependant, la police générale sera encore d'application dans diverses situations.

---

<sup>207</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, point 56.

<sup>208</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 451.

<sup>209</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n° 68.936/AG, *op. cit.*, p. 32, note 95.

<sup>210</sup> P. GOFFAUX, « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *op. cit.*, p. 452.





# BIBLIOGRAPHIE

## 1) Législation

### a. Lois

- Loi provinciale du 30 avril 1836, *M.B.*, 27 novembre 1891.
- Loi sanitaire du 1 septembre 1945, *M.B.*, 15 juin 2012.
- Loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *M.B.*, 16 janvier 1964.
- Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988.
- Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 12 janvier 1989.
- Loi d 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 24 août 1971.
- Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.
- Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.
- Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.
- Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, *M.B.*, 31 juillet 2007.
- Loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, *M.B.*, 20 août 2021.
- Loi du 10 novembre 2021 portant confirmation de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant la déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, *M.B.*, 11 novembre 2021.
- Loi du 11 mars 2022 abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus Covid-19, *M.B.*, 11 mars 2022.
- Constitution, art. 37, 105, 108 et 187.
- 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, *err.*, 29 juin 1961.

## **b. Arrêtés**

- 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, *M.B.*, 21 décembre 2003.
- Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence<sup>1</sup> et à 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, *M.B.*, 27 juin 2019.
- Arrêté royal n°1 du 6 avril 2020 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales, *M.B.*, 7 avril 2020.
- Arrêté royal du 28 octobre 2021 portant la déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, *M.B.*, 29 octobre 2021.
- Arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus Covid-19, 3<sup>ème</sup> édition, *M.B.*, 29 octobre 2020.
- Arrêté royal du 27 janvier 2022 portant la déclaration du maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 27 janvier 2022.
  
- 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.*, 2<sup>ème</sup> édition, 13 mars 2020.
- Arrêté ministériel du 13 mars 2021 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 2<sup>e</sup> édition, 13 mars 2020, *err.*, 14 mars 2020.
- Arrêté ministériel du 18 mars 2021 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 3<sup>e</sup> édition, 19 mars 2020.
- Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 2<sup>e</sup> édition, 23 mars 2020.
- Arrêté ministériel du 24 juillet modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 24 juillet 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.*, 29 octobre 2020.

- Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 août 2020 portant l'obligation de porter un masque à tout moment sur le domaine public et tout lieu privé mais accessible au public sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 12 août 2020.

- Arrêté de police du Gouverneur de Namur du 13 janvier 2021.

### **c. Documents parlementaires**

- Projet de loi sanitaire, *Doc.*, 1912-1913, n°25.

- Projet de loi sur la fonction de police, *Doc.*, Ch., 1990-1991, n° 1637/1.

- Avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de l'Immigration et des Matières administratives, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1897/001.

- Projet de loi relatif aux mesures de police administrative en situation d'urgence épidémique, *Doc.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1951/001.

- Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, amendements, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/002.

- Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, amendements, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/004.

- Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, rapport de la première lecture fait au nom de la Commission de l'Intérieur, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n°55-1951/005.

### **d. Avis de la section de légalisation du Conseil d'État**

- Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, *Doc.*, Ch., n°55-1951/001.

- Avis de la section de législation du Conseil d'État, n°69.253/AG du 23 avril 2021 sur un projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

- Avis de la section de législation du Conseil d'État, n°69.598/AG du 23 juin 2021 sur des amendements à un projet de loi « relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, *Doc., Ch., n°55-1951/013*

#### **e. Circulaire**

- Circulaire n° COL06/2020 du 7 avril 2020 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel relatif à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et relatives à l'application de l'arrêté royal du 6 avril 2020 portant sur le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales.

## **2) Jurisprudence**

- C.E., 13 juin 2002, n° 107.824, *Mathieu*.
- C.E., 25 octobre 2011, arrêt n°215/982, *Mobistar*.
- C.E., 12 octobre 2017, n° 239.390, *Francescatto*.
- CE (6<sup>e</sup> ch.), 10 juillet 2019, n° 245.128, *Tonglet*.
- C.E., 28 mai 2020, n°247.674, *Suenens et autres*.
- C.E., 4 juin 2020, n°247.710, *SPRL B. Wandre*.
- C.E., 10 août 2020, n°248.132, *Bv Harman*.
- C.E. (ass. gén.), 28 octobre 2020, n°248.781, *S.P.R.L Mainego*.
- C.E., 30 octobre 2020, arrêt n° 248.818, *Nv Umami*.
- C.E., 30 octobre 2020, arrêt 248.819, *Verelst*.
- C.E. (10<sup>e</sup>Ch.), 8 décembre 2020, n°249.177, *Congregation Yetev*.
- C.E. (prés. 15<sup>e</sup> Ch.), 4 février 2021, n° 249.723 , *SRL Mainego*.
- C.E., 28 octobre 2020, n° 248.780 , *Bv Brasserie Flandria*.
  
- C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006.
- C.C., 15 janvier 2009, n°7/2009.

- Cass., 19 septembre 1979, *Pas.*, I, p.67.
- Cass., 21 mai 1980, *Pas.*, I, p.1153.
- Cass., 20 juin 2008, *J.L.M.B.*, 2008,n°30, p. 1310-1317.
  
- Civ. Liège, 20 novembre 2020, n° 20/108/C.
- CA. Mons, 8 février 2021, n° 2020/H/361.
- Civ. Bruxelles (réf.),31 mars 2021 , 2021/14/C, *J.L.M.B.*, 2021/16, p.726 à 743.
- Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, *J.L.M.B.*, 2021, liv. 16, p. 726 .
- T.P.I. West-Vlaanderen (Kortrijk), 21 mei 2021, vonnis van n°911/2021.
- Trib. Corr. Liège, 25 mai 2021, n° 21L00141.
- Trib. Police Hainaut (Charleroi), 21 septembre 2021, jugement n° 2020/2538.
  
- Cour eur. D.H., 4 juin 2002, n° 33129/96, *Oliveira c. Pays-Bas*.
- Cour eur. D. H., Grande chambre, Öneriyildiz c. Turquie, 30 novembre 2004.
- Cour eur. D.H., 4 mai 2005, n° 28341/95, *Rotaru c. Roumanie*.
- Cour eur.D.H., 5 janvier 2021, *Le Mailloux c. France*, n° 18108/20.
  
- C.J.U.E., arrêt du 9 juin 2016, *Pesce e.a.*, C-78/16 et C-79/16, EU:C:2016:428.

### **3) Doctrine**

- BOUHON, F., JOUSTEN, A. et MINY, X., « Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », Bruxelles, Parlement européen, 2021.
- 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, accès libre sur : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-1.htm>).
- BOUHON, F. et FRANSEN, M., « Devoir et pouvoir de protéger la vie en temps de pandémie : essai d'analyse transversale au regard des droits fondamentaux », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Larcier 2022, p. 751 à 784.

- BOURGAUX, A.-E. et GAUDIN, T., « (In)compétences des parlements belges en période de confinement et de distanciation sociale : pouvoirs spéciaux et mesures urgentes pour lutter contre le Covid-19. Du principe de légalité... au principe de l'arrêté : enrayer le basculement », *Le droit public belge face à la crise du Covid-19. Quelles leçons pour l'avenir ?*, F. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, p. 179 à 224.
- BOUVIER, P., « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *A.P.T.*, 2021/2, p. 163 à 200.
- BOUVIER, B., « L'Etat de droit et la crise sanitaire », colloque organisé le 17 juin 2021 par la société de législation comparée : [https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/questionnaire\\_belgique-31.05.21.doc.pdf](https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/questionnaire_belgique-31.05.21.doc.pdf)
- DELFORGE, R., ROMAINVILLE, C., VAN DROOGENBROECK, S. et VERDUSSEN, M., « Absence d'état d'urgence en droit constitutionnel belge », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, p. 25 à 82.
- DEMBOUR, J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956.
- DEMBOUR, J., *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales, 1978.
- DURVIAUX, A.-L., *Principes de droit administratif : tome 1 : l'action publique*, 2<sup>e</sup> édition., Bruxelles, Larcier, 2018.
- EL BERHOUMI, M., VAN DROOGENBROECK, S. et LOSSEAU, L., « Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie de Covid- 19 à l'épreuve de la répartition des compétences », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 83 à 140.
- EL BERHOUMI, M. et VAN DROOGENBROECK, S., « Chapitre 16 - La répartition des compétences face aux situations de crise », *Principes de la répartition des compétences*, M. El Berhoumi et S. Van Drooghenbroeck (dir.), 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 411-423
- EL BERHOUMI, M., RIZCALLAH, C., CLARENNE, J. *et al.*, « Le Conseil d'État et l'avant-projet de loi "pandémie" : Expiation du passé ou balises pour l'avenir ? », *A.P.T.*, 2021/4, p. 633-677.
- GOFFAUX, P., « Pouvoir de police de l'ordre public et crise sanitaire du coronavirus Covid- 19 », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, F. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 391 à 452.
- GOFFAUX, P., *Dictionnaire de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd, Bruxelles, Bruylant, 2016.
- HENDRICKX, K., « Coronaterminologie », *T.V.W.*, 2020/4, p. 337-343
- JOUSTEN, A. et MINY, X., « La légalité des mesures visant à freiner la propagation du coronavirus devant la Cour d'appel de Bruxelles : suite et fin des controverses ? », *A.P.T.*, 2021/2, p. 343-347.

- KERKHOFS, M. et BEN MESSAOUD, S., « Les mesures sanitaires COVID-19 soumises au contrôle de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », *Revue de droit de la santé*, 21/22, p. 196 à 201.
- KUTY F., « Les implications pénales de la sécurité civile- Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1<sup>ère</sup> partie) », *J.T.*, 2020/16, p. 296 à 298.
- MUSSELY, H. et CABOOR, P., « De bespreking van het voorontwerp van de pandemiewet in de Kamer : Kroniek van een experiment van democratische vernieuwing », *T.V.W.*, 2021/2, p. 157 à 163.
- MUNUNGU LUNGUNGU, K., SCHAUS, A., DEGRAVE, C. et MOSSOUX, Y., « La police administrative » , *Les grands arrêts du droit administratif*, P. Goffaux et al. (dir)1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 293 à 348.
- NINANE, G., « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », *J.L.M.B.*, 2021/1, p. 17 à 25.
- PÂQUES, M., « Articulation de la police générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », *Communes et Région : quel partenariat pour le XXI<sup>ème</sup> siècle*, Union des villes et communes de Wallonie et CDGEP, Namur, 1999, p. 169 à 186.
- PÂQUES, M., *droit administratif. Premier volume, syllabus*, Presses Universitaires de Liège, 2021.
- REYBROUCK, K., « De bevoegdheidsverdeling in het licht van Covid-19 », *Juristenkrant*, 2020, n°487.
- RIGAUX, M.-F., « Cour de cassation (2<sup>e</sup> ch., N., aud. Plén.), 28 septembre 2021 », *Rev. dr. pén. crim.*, 2022/1, p. 59 à 73.
- THIRION, N., « La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'Etat de droit à l'état d'exception ? », *R.D.C.-T.B.H.*, 2020/10, p. 1296-1317.
- THIRION, N., « Pourquoi la loi pandémie ne réglera pas tous les problèmes. », *Le Soir*, le 1 avril 2021.
- VASSART, A., « Deuxième vague de Covid-19- Pouvoirs des Bourgmestres ? », article publié le 26 octobre 2020 : disponible sur <https://www.uvcw.be/police-administrative/actus/art-4850>.
- VASSART, A., « le maintien de l'ordre public par les communes », Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2017.
- VERDUSSEN, M., « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *Confluence des droits*, 26 juillet 2020, p.1 disponible via l'URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1354>.



- VELAERS, J., « Trois principes fondamentaux de droit constitutionnel, reconsidérés à la suite de la crise du Covid-19 », *Le droit public belge face à la crise du COVID-19. Quelles leçons pour l'avenir ?*, F. Bouhon, E. Slautsky et S. Wattier (dir.), Bruxelles, Larcier, 2022, p. 985 à 1004.

#### **4) Divers**

- <https://www.rtbf.be/article/coronavirus-en-belgique-ce-20-octobre-les-cas-augmentent-de-plus-en-plus-vite-et-les-admissions-suivent-10863699>.

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

- Carte blanche : « Sortez le parlement de la quarantaine ! », *Le Soir*, le 3 novembre 2020

