

La gestion de la pandémie de Covid-19 dans l'État fédéral belge : chronique d'une vie dénoncée ou d'une mort annoncée ?

David RENDERS, Pauline ABBA, Stéphanie GOBERT, Esther ROMBAUX

La Belgique n'est pas sur la lune. Elle est beaucoup plus ambitieuse : elle est sur la France.

Hélas, cette ambition lui coûte d'avoir également connu la pandémie de Covid-19 et il a donc fallu y faire face, comme en France.

I. LA CRISE SANITAIRE

Comme en France, l'on apprend, au crépuscule de l'an 2019, que des cas groupés de pneumonies de cause inconnue sont découverts à Wuhan, en Chine.

Peu de temps après, l'on découvre que le SARS-CoV-2 est identifié comme étant l'agent pathogène à l'origine de ces pneumonies.

Le 4 février 2020, à 22 heures très exactement, un premier cas d'infection est confirmé sur le territoire belge⁽¹⁾.

Et – faut-il le préciser ? – le nombre de cas positifs augmente rapidement.

Début mars 2020, les communes – au nombre de cinq cent quatre-vingt-une – commencent à prendre des mesures de lutte contre la propagation du virus.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, le 1^{er} mars, le bourgmestre d'une des dix-neuf communes qui forment le « Grand Bruxelles » interdit, entre autres, « l'accès aux écoles, [aux] bibliothèques et [aux] bâtiments de l'administration » aux personnes revenant d'une zone « à risque »⁽²⁾.

À la même période – et parce que le virus se répand très vite –, les provinces – au nombre de dix – se mobilisent à leur tour.

(1) www.rtbef.be/info/societe/detail_un-an-apres-le-premier-cas-de-covid-19-chez-nous-retour-au-centre-belge-de-referance-des-coronavirus?id=10684606; www.lavenir.net/cnt/dmf20210203_01551562/il-y-a-un-an-le-tout-premier-cas-de-coronavirus-en-belgique (consultés le 22 décembre 2021).

(2) www.rtbef.be/info/belgique/detail_coronavirus-une-premiere-commune-interdit-les-lieux-publics-aux-personnes-revenant-des-zones-infectees?id=10444918. Voy. aussi, toujours à titre d'exemple, www.hln.be/steenokkerzeel/deze-impact-heeft-het-coronavirus-op-de-vlaamse-rand-rond-brussel-gemeenten-schrappen-massaal-evenementen~a4820d69/ (consultés le 22 décembre 2021).

Pour, là aussi, ne prendre qu'un seul exemple, le gouverneur de la Province de Liège interdit les manifestations et les événements rassemblant plus de mille personnes en lieux clos⁽³⁾.

C'est alors que, le vendredi 13 mars 2020, tout bascule.

Le ministre de l'Intérieur déclenche la phase dite « fédérale » du plan d'urgence⁽⁴⁾.

Le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence a pour effet instantané de transférer, à ce niveau de pouvoir, la coordination stratégique de la situation d'urgence et de lever les phases provinciale et communale⁽⁵⁾.

Toujours le 13 mars 2020, un premier arrêté du ministre – fédéral, donc – de l'Intérieur est adopté⁽⁶⁾. Trois observations capitales doivent, dès à présent, être formulées à son sujet.

Il y a, d'abord, que cet arrêté est fondé sur un trio de lois : la loi du 31 décembre 1963 « sur la protection civile »⁽⁷⁾, la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police »⁽⁸⁾ et la loi du 15 mai 2007 « relative à la sécurité civile »⁽⁹⁾.

Il y a, ensuite, que ce trio de lois confère d'importantes compétences au ministre de l'Intérieur s'agissant de l'identification des moyens et des mesures nécessaires à la protection civile, de la prévention des troubles à l'ordre public et de la protection de la population en cas de circonstances dangereuses.

Il y a, enfin, que l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 sera le premier d'une très longue série, puisque pas moins de quarante-sept arrêtés ministériels seront pris sur le fondement du trio de lois évoqué.

Dans le cadre ainsi tracé, il est légitime de s'interroger sur le rôle que peuvent encore jouer les bourgmestres des communes et les gouverneurs de province.

En réalité, les bourgmestres et les gouverneurs *appuient* la coordination stratégique du ministre de l'Intérieur, chacun sur le territoire de la commune ou de la province qui le concerne, par la *mise en œuvre* des décisions du ministre

(3) <http://gouverneur.provincedeliege.be/sites/default/files/media/7697/Arr%C3%AAt%C3%A9%20Gouverneur-Rassemblements%201000pers-11032020.pdf> (consulté le 22 décembre 2021).

(4) 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.

(5) Art. 28, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2019 « relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national », *M.B.*, 27 juin 2019. L'arrêté royal du 31 janvier 2003 « portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national » (*M.B.*, 21 février 2003) organise la phase fédérale de la procédure ascendante de planification d'urgence décrite par l'arrêté royal du 22 mai 2019.

(6) *M.B.*, 13 mars 2020, *err.*, *M.B.*, 14 mars 2020.

(7) *M.B.*, 16 janvier 1964, art. 4.

(8) *M.B.*, 22 décembre 1992, art. 11.

(9) *M.B.*, 31 juillet 2007, art. 182 et 187.

et par l'adoption de décisions *complémentaires* éventuelles prises en concertation avec le ministre⁽¹⁰⁾.

Dans l'attente des décisions du ministre, les bourgmestres et gouverneurs prennent aussi les mesures *provisoires* nécessaires en vue de limiter les conséquences de la situation d'urgence et en informent immédiatement le ministre⁽¹¹⁾.

À titre d'exemple, le bourgmestre de la Ville de Namur a ainsi interdit la participation à des stages, à des mouvements de jeunesse ou à des plaines de vacances, aux enfants âgés de 12 ans et plus, durant les vacances d'automne⁽¹²⁾. Quant au gouverneur de la Province du Brabant wallon, il a étendu le couvre-feu, fixé de minuit à 5 heures sur le territoire national, de 22 heures à 6 heures sur le territoire de la Province du Brabant wallon⁽¹³⁾.

II. LA CRISE JURIDIQUE

C'est ici que la crise non plus sanitaire, mais juridique, éclate.

Les arrêtés ministériels dont il vient d'être question sont très vite contestés en justice⁽¹⁴⁾. Tel est le cas devant le Conseil d'État, qui connaît de ces arrêtés au contentieux de l'excès de pouvoir, mais aussi devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, qui connaissent de ces arrêtés au contentieux des droits subjectifs⁽¹⁵⁾.

Si l'on schématise, les critiques portent, dans un premier temps, c'est-à-dire de mars 2020 à septembre 2020, sur le fait que ces arrêtés ministériels successifs limiteraient l'exercice des droits fondamentaux de façon disproportionnée et créeraient des discriminations en tout genre.

(10) Art. 28, § 2, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2019, susvisé. Il est imposé aux bourgmestres et gouverneurs concernés de rendre compte au ministre de l'exécution des décisions et mesures prises en phase fédérale (art. 28, § 3).

(11) *Ibid.*

(12) Art. 1^{er}, 2^e tiret, de l'ordonnance du bourgmestre du 27 octobre 2020 « Lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 – Mesures complémentaires relatives aux stages, mouvements de jeunesse, plaines de vacances, ainsi qu'à l'enseignement au Conservatoire et à l'Académie des Beaux-Arts ».

(13) Voy., parmi d'autres, l'arrêté de police du gouverneur de la Province du Brabant wallon du 24 octobre 2020 « portant sur les mesures additionnelles en Brabant wallon suite aux annonces des Gouvernements de Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles ».

(14) Voy. not. X. MINY, « Au nom de l'État de droit », note sous Civ. Bruxelles (réf.), 5 août 2020, *A.P.T.*, 2021, pp. 628-641 ; N. THIRION, « La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception », *R.D.C.*, 2020, pp. 1307-1311 ; P. POPELIER, « De rol van de Raad van State in het crisisbeheer: een kwestie van legitimiteit en expertise », *R.W.*, 2020-2021, pp. 1322-1334 ; Ph. BOUVIER, « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *A.P.T.*, 2021, pp. 178-190 ; D. RENDERS, P. ABBA et E. ROMBAUX, « L'action publique face à la COVID-19 en Belgique », *Annuaire eur. adm. publ.*, n° 43, 2020, pp. 27-86.

(15) D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 7 et s.

Le plus souvent, c'est le Conseil d'État qui aura à connaître de ces recours – dits de la première vague – et qui les déclarera tous⁽¹⁶⁾, ou presque⁽¹⁷⁾, irrecevables faute de présenter le degré d'urgence requis pour saisir la juridiction administrative.

Le temps passant, des voix s'élèvent – notamment des professeurs d'université et des représentants d'associations de protection des droits fondamentaux – pour estimer que le trio de lois au fondement des arrêtés ministériels n'est pas de nature à permettre l'adoption régulière de ces arrêtés.

Des requérants emboîtent le pas à ce discours critique et saisissent la justice – tant le Conseil d'État que les cours et tribunaux – de recours dénonçant notamment l'irrégularité des arrêtés ministériels parce qu'ils sont fondés sur des lois qui ne permettraient pas l'adoption des mesures sanitaires concernées.

Au sujet de cette critique de légalité – qui va progressivement devenir l'objet d'un véritable débat national –, la réaction des juges n'est pas univoque.

Le Conseil d'État juge, en synthèse, que les arrêtés ministériels en cause pouvaient parfaitement être pris sur le fondement du trio de lois qui leur servent de fondement juridique depuis le 13 mars 2020. C'est même l'assemblée générale de la juridiction qui en décidera ainsi.

Le 28 octobre 2020, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État rend, ainsi, deux arrêts à propos des arrêtés ministériels portant fermeture du secteur des hôtels, cafés et restaurants⁽¹⁸⁾.

Dans l'un d'eux, le Conseil d'État rappelle que les articles 105 et 108 de la Constitution confèrent le pouvoir réglementaire au roi. Il ajoute qu'il « n'est cependant pas exclu qu'en vertu de ces [dispositions constitutionnelles], une délégation de pouvoirs puisse dans des circonstances précises et délimitées être accordée à un Ministre »⁽¹⁹⁾.

Le 30 octobre 2020, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État rend, à nouveau, deux arrêts à propos des arrêtés pris par le ministre de l'Intérieur⁽²⁰⁾.

(16) Voy., p. ex., à propos du défaut d'extrême urgence, C.E., 28 mai 2020, *Suenens et crts*, n° 247.674 ; C.E., 26 juin 2020, *SA Sonic et crts*, n° 247.939 ; C.E., 13 août 2020, *Cherradi Hadi*, n° 248.145 ; C.E., 13 août 2020, *Melis et crts*, n° 248.141 ; C.E., 24 septembre 2020, *XXX*, n° 248.347.

(17) Pour des arrêts où le Conseil d'État a analysé les moyens invoqués, voy. not. C.E., 27 avril 2020, *Nv Andreas Stihl et crts*, n° 247.452 ; C.E., 10 août 2020, *Bv The Masters*, n° 248.131 ; C.E., 10 août 2020, *Bv Harman*, n° 248.132 ; C.E. (ass. gén.), 28 octobre 2020, *SPRL Mainego*, n° 248.781, *J.L.M.B.*, 2021, pp. 4-17, note G. NINANE, « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur » ; C.E., 8 décembre 2020, *Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Ltd. et crts*, n° 249.177.

(18) C.E. (ass. gén.), 28 octobre 2020, *Bv Brasserie Flandria*, n° 248.780 ; C.E. (ass. gén.), 28 octobre 2020, *SPRL Mainego*, n° 248.781.

(19) C.E. (ass. gén.), 28 octobre 2020, *SPRL Mainego*, n° 248.781.

(20) C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, *Nv Umami*, n° 248.818 ; C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, *Verelst et crts*, n° 248.819.

Elle juge, dans l'un d'eux, que, *prima facie*, l'arrêté ministériel qui ordonne la fermeture du secteur de l'hôtellerie et de la restauration semble pouvoir être rattaché à la compétence conférée au ministre par le trio de lois susmentionné, et en particulier par la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police ». Elle juge aussi qu'une telle mesure semble servir la sécurité civile, et donc la protection de la population, de sorte que pareille fermeture semble pouvoir être vue comme une interdiction de circuler au sens de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007. Le Conseil d'État rappelle, à cette occasion, qu'il ne lui appartient pas de juger de la constitutionnalité d'une loi⁽²¹⁾.

Le 13 novembre 2020, le Conseil d'État confirme cette jurisprudence⁽²²⁾.

Comme on l'a évoqué, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ont, eux aussi, le pouvoir de contrôler la régularité des actes administratifs unilatéraux, donc, notamment, les arrêtés ministériels en cause.

Sous cet angle, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ont eu des appréciations différentes. Certains juges ont estimé que ces arrêtés étaient légaux⁽²³⁾. D'autres ont estimé, pour leur part, que ces arrêtés étaient illégaux, n'hésitant pas, par exemple, à lever les poursuites pénales entamées contre des citoyens qui avaient bravé des interdictions passibles de sanctions pénales⁽²⁴⁾.

La division des points de vue juridictionnels ne fait, bien sûr, qu'alimenter le débat national où les uns continuent de défendre la régularité des arrêtés ministériels en cause et où les autres réclament l'adoption d'une loi « pandémie » permettant l'adoption d'arrêtés de cette importance pour la limitation des droits et libertés fondamentaux.

Dans ce contexte, la Ligue des droits humains, fervente partisane de l'adoption d'une loi « pandémie », décide de saisir la justice en vue de voir condamner l'État à adopter une telle loi.

(21) C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, *Nv Umami*, n° 248.818. Voy. également C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, *Verelst et crts*, n° 248.819.

(22) C.E., 13 novembre 2020, *SPRL Mainego*, n° 248.918. Dans le même sens, voy. C.E., 4 février 2021, *SA Derby et crts*, n° 249.723, et C.E., 24 février 2021, *SPRL Mainego et crts*, n° 249.904.

(23) Voy. not. Bruxelles (18^e ch. nl.), 28 octobre 2020, R.G. n° 2020/KR/45 ; Mons, 8 février 2021, R.G. n° 2020/H/361, et Gand, 24 février 2020, R.G. n° 2020/NT/867, inédits, cités par Ph. BOUVIER, « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *op. cit.*, pp. 183 et 192.

(24) Voy., en ce sens, Pol. Hainaut (div. Charleroi), 21 septembre 2020, R.G. n° 20/C/004137, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1692-1706, *A.P.T.*, 2021, pp. 305-311, note S. KAISERGRUBER, « L'interdiction de rassemblement au temps de Covid et le principe de légalité en matière pénale ». Cette décision a été réformée en appel par Corr. Hainaut (div. Charleroi), 9 février 2021, R.G. n° 20/C/001830, *A.P.T.*, 2021, pp. 311-317, note S. KAISERGRUBER, « L'interdiction de rassemblement au temps de Covid et le principe de légalité en matière pénale ». Voy. également Pol. Bruxelles (fr.), 12 janvier 2021, R.G. n° 20/B/016966, inédit, et Trib. jeun. Bruxelles, 26 février 2021, R.G. n° 227/2019/BM, inédit, cités par Ph. BOUVIER, « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *op. cit.*, pp. 182 et 192.

C'est ainsi que, le 31 mars 2021, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, rend une décision qui suscite de vives réactions⁽²⁵⁾.

Le tribunal juge que les arrêtés ministériels ne peuvent trouver un fondement juridique régulier dans le trio de lois dont question. Il ajoute que « c'est au pouvoir législatif d'intervenir pour décider des limites à apporter aux libertés fondamentales ».

Le tribunal condamne, en conséquence, l'État belge à prendre toutes les mesures qu'il estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité apparente découlant des mesures restrictives des libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique contenues dans les arrêtés ministériels luttant contre l'épidémie.

Mieux encore, le tribunal donne, à l'État, un délai de maximum trente jours pour prendre toutes les mesures appropriées, en vue de mettre un terme à l'illégalité constatée. C'est au point que, s'il n'obtempère pas, l'État sera, à compter du trente et unième jour suivant la signification de la décision par un huissier de justice, redevable, à la partie demanderesse, d'une astreinte de 5 000 euros par jour de retard, plafonnée à un montant total de 200 000 euros.

L'État belge interjette aussitôt appel auprès de la cour d'appel de Bruxelles qui, par un arrêt du 7 juin 2021, réforme la décision rendue le 31 mars.

Elle juge, tout d'abord, qu'il n'est pas démontré que les arrêtés ministériels sont manifestement dépourvus de fondement légal⁽²⁶⁾. En l'absence de toute intervention, le législateur lui-même semble, en effet, avoir admis que les mesures prises peuvent se fonder sur ces législations, sans qu'il soit tenu de prendre une loi spécifique à cet effet. Elle juge, encore, que tant la section de législation⁽²⁷⁾ que la section du contentieux administratif du Conseil d'État confirment cette analyse. L'État échappe ainsi à une condamnation plus ennuyeuse – celle d'une cour d'appel –, ce qui lui offre une respiration à l'entame de l'été.

(25) Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, R.G. n° 2021/14/C. Voy., à ce sujet, D. RENDERS, « L'État a trente jours pour revoir des mesures COVID jugées à première vue illégales ! », www.justice-en-ligne.be/L-Etat-a-trente-jours-pour-revoir (consulté le 22 décembre 2021).

(26) Bruxelles (18° ch. fr. réf.), 7 juin 2021, R.G. n° 2021/KR/17, *J.L.M.B.*, 2021, pp. 1209-1236, *A.P.T.*, 2021, pp. 322-343, note 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 ? ». Voy., à ce sujet, D. RENDERS, « Justice et mesures COVID : pour la Cour d'appel de Bruxelles, tout est, à première vue, légal... ou presque ! », www.justice-en-ligne.be/Justice-et-mesures-COVID-pour-la (consulté le 22 décembre 2021).

(27) Section de législation du Conseil d'État, avis 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 », spéc. point 10.4.

III. UNE SOLUTION JURIDIQUE À LA CRISE SANITAIRE

L'été, bienvenu, est largement mis à profit.

Eu égard à la division des points de vue juridictionnels et à la suite de divers appels pressants de professeurs d'université et d'associations de protection des droits fondamentaux dénonçant l'absence de fondement des arrêtés ministériels adoptés depuis mars 2020⁽²⁸⁾, le Conseil des ministres avait, dès le 26 février 2021, communiqué à la Chambre des représentants – l'Assemblée nationale belge – un avant-projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique »⁽²⁹⁾, en parallèle de la saisine de la section de législation du Conseil d'État et de celle de l'Autorité de protection des données.

Si le projet était destiné à donner, pour les uns, une assise plus confortable, pour les autres, une assise « tout court » à la pratique des arrêtés ministériels, c'est la « première fois qu'un avant-projet de loi [pandémie] est débattu au sein du Parlement »⁽³⁰⁾.

Durant la fin de l'hiver puis tout le printemps, le texte suit alors, dans un ordre quelque peu décousu, le parcours législatif inhabituel qui lui est imposé, lequel n'a pas été exempt de critiques⁽³¹⁾. À la suite des travaux de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Affaires administratives de la Chambre des représentants, et à l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État⁽³²⁾, le gouvernement dépose à la Chambre des représentants, le 27 avril 2021, le projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique »⁽³³⁾. Le travail parlementaire poursuit alors son cours. Les amendements sont nombreux et transmis à l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, laquelle rend trois avis supplémentaires.

(28) Ph. BOUVIER, « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *op. cit.*, pp. 184-185 ; P. POPELIER, « Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbije en toekomstige crisisbeheer », *R. W.*, 2021-2022, pp. 432-433.

(29) Avant-projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n° 55-1897/001.

(30) Avant-projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », Exposé introductif de la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, *op. cit.*, p. 6.

(31) Ph. BOUVIER, « Avatars juridiques d'une crise sanitaire », *op. cit.*, pp. 192, 193, 195, 199, 200 ; P. POPELIER, « Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbije en toekomstige crisisbeheer », *op. cit.*, pp. 434-435 ; 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, pp. 159-163.

(32) Section de législation du Conseil d'État, avis 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 ».

(33) Projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n° 55-1951/001.

Et l'été venant... arrive l'éclaircie... avec l'adoption de la fameuse loi « pandémie ». Cette loi est votée le 15 juillet 2021, sanctionnée le 14 août suivant par le roi et publiée au *Moniteur belge*, le vendredi 20 août 2021⁽³⁴⁾.

En substance, la loi « pandémie », qui prévoit un cadre global applicable à « la pandémie de Covid-19 (dans la mesure où c'est encore nécessaire), ainsi qu'à d'éventuelles situations épidémiques futures »⁽³⁵⁾, définit la notion de « situation d'urgence épidémique », et prévoit que celle-ci est déclarée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté royal produit ses effets immédiatement, mais doit être confirmé par la loi dans un délai de quinze jours à compter de son entrée en vigueur et a une durée de validité de trois mois. À l'issue des trois mois, le roi peut maintenir la situation d'urgence épidémique chaque fois pour une période de trois mois au maximum.

Dans l'hypothèse où la situation serait « simplement urgente », c'est le roi qui adopte, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les « mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique ». Dans l'hypothèse où la situation constituerait un « péril imminent », ce n'est plus le roi, mais le ministre de l'Intérieur qui est compétent pour prendre les « mesures qui ne peuvent souffrir aucun retard », après délibération en Conseil des ministres.

La loi « pandémie » tranche également le sort du trio de lois ayant donné lieu à des contestations.

En effet, à la suite de la recommandation de l'assemblée générale du Conseil d'État du 7 avril 2021⁽³⁶⁾, le législateur fédéral précise que, dès l'entrée en vigueur de la loi « pandémie », les dispositions de la loi du 31 décembre 1963 « sur la protection civile » et celles de la loi du 15 mai 2007 « relative à la sécurité civile » ne s'appliqueront pas – on pourrait écrire : plus – aux « situations d'urgence épidémique », et ce, même si le roi renonce à déclarer la situation d'urgence épidémique ou même si le législateur refuse de confirmer cette déclaration. En d'autres termes, « l'on ne pourra plus recourir aux lois du 31 décembre 1963 et du 15 mai 2007 que lorsque les conditions déterminées à l'article 2 du projet permettant d'établir une “situation d'urgence épidémique” ne seront pas remplies »⁽³⁷⁾.

(34) Loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », *M.B.*, 21 août 2021, 2^e éd.

(35) Projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 4.

(36) Section de législation du Conseil d'État, avis 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 », pp. 31-33.

(37) Section de législation du Conseil d'État, avis n° 69.598/AG du 23 juin 2021 sur des amendements à un projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », p. 13.

De même, s'agissant de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police », l'exposé des motifs du projet de loi⁽³⁸⁾ contient les explications qui suivent sous le point – éloquent – de « Concours de police spéciale et de police générale » :

« S'agissant de l'hypothèse où les mesures de police administrative spéciale envisagées par le présent projet ne permettraient pas de faire face à tous risques d'atteinte à l'ordre public général, il ressort de l'avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021 rendu par la section de législation du Conseil d'État sur le présent projet qu'il y a lieu d'admettre que l'[a]utorité habilitée à cet effet pourrait exercer les pouvoirs que lui attribue une autre loi de police administrative existante, notamment, la loi du 5 août 1992 “sur la fonction de police”, ou encore tout autre pouvoir qui lui serait attribué par une autre police administrative spéciale, mais sans que les restrictions prononcées sur la base des textes conférant ces pouvoirs de police à l'autorité puissent encore se fonder sur une situation d'urgence épidémique (numéro 56). Il en résulte que l'adoption du présent projet ne fera donc pas obstacle à l'adoption éventuelle de mesures de police administrative générale ou spéciale dans le cadre de la législation existante si la nécessité devait s'en faire sentir, étant entendu que ces mesures devront concerner des troubles à l'ordre public général ou des troubles sans lien avec la situation d'urgence épidémique ».

Il résulte des explications qui précèdent qu'en cas de « situation d'urgence épidémique », la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » pourra encore être mise en œuvre, mais ne pourra plus, en tant que telle, servir de base à l'adoption de mesures sanitaires.

Ainsi, et en résumé, à compter de l'entrée en vigueur de la loi « pandémie », le trio de lois dont il a été question ne pourra plus servir de fondement juridique à l'adoption d'arrêtés ministériels en cas de situation d'urgence épidémique. Mais, instituant de nouvelles règles et mettant fin pour le futur aux anciennes, l'on peut aussi en déduire que le législateur couvre implicitement, mais certainement, le recours passé aux arrêtés ministériels⁽³⁹⁾. Mieux, le législateur reprend, à peu de chose près, la même formule juridique pour le futur, en se montrant juste un peu plus exigeant : si la situation est « simplement urgente », c'est, à travers le roi, le gouvernement fédéral tout entier qui décide, plus le seul ministre de l'Intérieur ; s'il est question d'un « péril imminent », c'est le

(38) Projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 11.

(39) « Tant que le présent projet n'est pas entré en vigueur, [la loi du 31 décembre 1963 “sur la protection civile” et la loi du 15 mai 2007 “relative à la sécurité civile”] constituent donc bien les fondements légaux adéquats pour la prise de mesures de police administrative spéciale en cas de situation d'urgence épidémique. Cette nouvelle loi a en effet pour objectif de créer un nouveau cadre spécifique, qui répond aux réticences formulées au cours de la crise du coronavirus COVID-19, sans remettre en question les bases légales adéquates fondant les pouvoirs de police administrative du ministre de l'Intérieur en cas de situation d'urgence épidémique, qui étaient et restent d'application jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet » (*ibid.*, pp. 9-10).

ministre de l'Intérieur qui décide seul, au bénéfice d'une présentation aux autres ministres et d'une discussion avec eux.

La loi « pandémie » est entrée en vigueur le 4 octobre 2021, soit le jour ouvrable qui suit celui où s'est tenu le colloque dans le cadre duquel la présente contribution a été présentée.

Le 28 septembre 2021, soit quelques jours plus tôt, la Cour de cassation jugeait, de son côté, que les mesures de nature pénale contenues dans l'un des arrêtés ministériels trouvaient un fondement juridique régulier dans l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 « sur la sécurité civile »⁽⁴⁰⁾, et mettait ainsi fin à certaines controverses jurisprudentielles.

Entre la promulgation de la loi « pandémie » et son entrée en vigueur, le trio de lois a encore servi de fondement juridique à deux arrêtés ministériels, pris les 25 août et 27 septembre 2021, « modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 ». Le fait que les mesures prescrites par ces arrêtés ministériels soient d'application jusqu'au 31 octobre 2021 – donc, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi – trouve sa justification dans la définition légale de « situation d'urgence épidémique », dont les conditions n'étaient alors pas encore rencontrées.

Il faudra attendre la nouvelle augmentation des contaminations pour que, le 28 octobre 2021, soit pris le premier arrêté royal « déclarant la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus Covid-19 », lequel sera applicable jusqu'au 28 janvier 2022 inclus⁽⁴¹⁾.

C'est également le 28 octobre 2021 qu'un arrêté royal est pris, « 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 »⁽⁴²⁾. Outre les mesures nécessaires pour faire face au contexte épidémiologique défavorable, cet arrêté abroge l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 ». Il met donc un terme définitif – à tout le moins, tant que la situation d'urgence épidémique sera maintenue – à l'utilisation du trio de lois comme fondement juridique des

(40) Cass. (2^e ch.), 28 septembre 2021, R.G. n° P.21.1129.N, *J.T.*, 2021, pp. 729-731, *R.W.*, 2021-2022, pp. 364-370. Voy., à ce sujet, D. RENDERS, « La Cour de cassation dit, à son tour, régulières les mesures COVID qu'elle avait à juger », www.justice-en-ligne.be/La-Cour-de-cassation-dit-a-son (consulté le 22 décembre 2021).

(41) 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.

(42) 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 », *M.B.*, 29 octobre 2021.

mesures administratives prises en vue de prévenir ou de limiter les conséquences du coronavirus pour la santé publique.

La vie des arrêtés ministériels aura été dénoncée. À raison ou à tort ? Les plus farouches opposants diront, eux, certainement, que leur mort était annoncée...

Une chose est en tout cas sûre pour l'heure : si les lois passent, le Covid demeure...⁽⁴³⁾

(43) La présente contribution est arrêtée au 27 décembre 2021.