

Faculté de droit et de criminologie

**L'ARTICULATION DES POUVOIRS DE L'AUTORITÉ
FÉDÉRALE, DES ENTITÉS FÉDÉRÉES ET DES
POUVOIRS LOCAUX EN TEMPS DE CRISE
SANITAIRE DU COVID-19**

Auteur : Eva MANZELLA
Promoteur(s) : Nicolas BONBLED
Année académique 2020-2021
Master [120] en droit, à finalité spécialisée
(horaire décalé)

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Un merci tout particulier à tous ceux qui ont usé d'une patience incommensurable à mon égard pendant ces 3 années de master.

À mon promoteur pour ses conseils malgré son emploi du temps chargé, à mon employeur, la Ville de Fleurus, pour m'avoir permis de concilier « mes deux vies », aux gens merveilleux que j'ai pu rencontrer dans les auditoriums de l'UCLouvain.

À ma famille, à mon Bruno, à mes relecteurs et amis, à mes indéfectibles soutiens.

À mon papa et à mon bon-papa qui ne pourront pas assister à l'aboutissement de ces trois années de travail et de sacrifices parce que la pandémie et la vie en auront injustement décidé autrement.

Merci à tous, pour tout, mille fois.

« Il est vrai que, dans les démocraties, le peuple paraît faire ce qu'il veut : mais la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut. Dans un État, c'est-à-dire dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir, et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir. [...] »

La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent : et, si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir »

Montesquieu, *L'Esprit de lois*, livre IX (1748)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	10
PARTIE 1 : LE CONTEXTE FÉDÉRAL DE CRISE.....	13
CHAPITRE 1 : LA GESTION FÉDÉRALE DE CRISE.....	13
SECTION 1 : LE LEADERSHIP FÉDÉRAL DANS LA GESTION DE CRISE	13
Sous-section 1 : La matière de la gestion de crise.....	13
Sous-section 2 : La police administrative, la planification d'urgence et la « protection civile »	15
Sous-section 3 : La légalité parfois contestée de l'action ministérielle	18
§1. Les décisions des Cours et Tribunaux	18
§2. La position du Conseil d'État	21
§3. Un débat de constitutionnalité	24
SECTION 2 : LE DÉCLENCHEMENT DE LA PHASE FÉDÉRALE DE CRISE.....	26
CHAPITRE 2 : LA MISE EN SCÈNE DE L'ASSOCIATION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES À LA POLITIQUE DE CRISE.....	28
SECTION 1 : DU CNS AU CODECO.....	28
SECTION 2 : EMPIÈTEMENT SUR LES COMPÉTENCES DES ENTITÉS FÉDÉRÉES ?	32
Sous-section 1 : Rappels des principes en matière de compétences	33
Sous-section 2 : Illustration de la concertation interfédérale.....	35
§1. La fermeture des écoles par l'Autorité fédérale.....	35
§2. Les conditions d'exercice de la compétence du ministre de l'Intérieur	37
§3. La réaction des communautés	38
PARTIE 2 : LES POUVOIRS LOCAUX FACE A LA POLITIQUE DE CRISE.....	41
CHAPITRE 1 : LA COMPÉTENCE DE POLICE ADMINISTRATIVE DES AUTORITÉS LOCALES EN TEMPS DE PANDÉMIE	41
SECTION 1 : ARTICULATION DES POLICES ADMINISTRATIVES GÉNÉRALES DES AUTORITÉS FÉDÉRALES ET LOCALES	41
Sous-section 1 : L'avant phase fédérale, appel à la responsabilité locale.....	42
§1. Le contexte	42
§2. Réactions des bourgmestres.....	43
Sous-section 2 : Impact du déclenchement de la phase fédérale de crise	45
§1. Les bourgmestres et les gouverneurs, chargés de l'exécution des mesures fédérales	46
§2. La police administrative des bourgmestres, effacée par la phase fédérale ?	47
§3. Le rôle central des bourgmestres contre le rebond de l'épidémie	50
SECTION 2 : ARTICULATION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE DU BOURGMESTRE ET DE LA POLICE ADMINISTRATIVE SPÉCIALE.....	54
Sous-section 1 : L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française n° 46 du 21 janvier 2021 ..	54
Sous-section 2 : L'arrêté du Bourgmestre de la Ville de Fleurus du 18 février 2021	57
CHAPITRE 2 : LES COMMUNES MISES À CONTRIBUTION.....	60
SECTION 1 : LES RÔLES CONFIÉS AUX AUTORITÉS COMMUNALES	60
SECTION 2 : LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES TEXTES MINISTÉRIELS	62
Sous-section 1 : Le manque de précision, de clarté et de prévisibilité des mesures Covid	63
Sous-section 2 : Les annonces des autorités fédérales et communautaires par voie de presse	65
Sous-section 3 : Les FAQ fédérales.....	67
SECTION 3 : L'IMPOSITION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES	70
CONCLUSION.....	74
BIBLIOGRAPHIE	78

INTRODUCTION

Vendredi 13. Jour de chance pour certains superstitieux, jour de malheur pour d'autres. En mars 2020, il s'inscrira indéniablement dans les annales comme un jour de mauvais augure. Le Covid-19, virus contagieux qui affecte sévèrement les voies respiratoires, apparu en Chine quelques mois plus tôt, continue inexorablement son expansion à travers le monde. Il touche désormais l'Europe, nouvel épice de la pandémie, avec plus de cas et de décès signalés que le reste du monde combiné^{1,2}.

L'heure est à l'action, il convient de protéger le droit à la vie et à la santé en adoptant une approche globale. « *Pas seulement des tests. Pas seulement la recherche des contacts. Pas seulement la quarantaine. Pas seulement la réduction des contacts sociaux. Faites tout !* », martèle le Directeur général de l'OMS³.

La Belgique emboîte le pas dans la lutte contre le Covid-19. La vie, en ce 13 mars 2020, si elle ne s'arrête pas, reste quelques instants suspendue aux lèvres de Sophie Wilmès, Première ministre de l'époque : « *Restez chez vous !* ». C'est ainsi que la Belgique entama son confinement. Ce jour-là, dès minuit, le silence envahit les rues du Royaume, les hôtels, restaurants ou autres cafés sont contraints de fermer leurs portes tout comme les magasins dits « non essentiels ». Les rassemblements tant publics que privés sont interdits. Les rendez-vous médicaux et opérations non-urgentes sont annulés. Il faut de la place dans les hôpitaux, il faut des lits, il faut préserver les services de soins intensifs pour parer au pire.

Il ne s'agit là que d'un bref échantillon des mesures spécifiques et exceptionnelles mises en œuvre pour combattre le virus qui a entraîné des restrictions des libertés fondamentales qui restent sans commune mesure depuis la Seconde Guerre mondiale⁴.

La situation nous inspire la formule de Cicéron « *silent enim leges inter arma* »⁵ ou encore le célèbre précepte « *necessitas non habet legem* »⁶. La réponse au Covid-19 semble avoir sollicité la souplesse du droit à plusieurs égards, tout en ayant, par la même occasion, égratigné – pour ne pas dire parfois écarté – certains principes constitutionnels dans son sillage.

De l'intransigeance de l'article 187 de la Constitution⁷, aux principes liés à la répartition, à l'attribution et à l'exclusivité des compétences, au principe de légalité tant sous l'angle formel que pénal, aux respects des droits et libertés ou encore au principe de séparation des pouvoirs : aucun ne semble avoir été épargné par la crise.

¹ Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19 - 13 mars 2020, <https://www.who.int/fr/>.

² A titre indicatif, depuis le mois de mars 2020, le Covid-19 aura causé plus de 24.400 décès en Belgique et plus de 3,27 millions dans le monde Bulletin épidémiologique du 8 mai 2021, <https://covid-19.sciensano.be/>.

³ *Ibidem*.

⁴ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020, p. 5.

⁵ « *La loi se tait en temps de guerre* ».

⁶ « *Nécessité fait loi* » ou « *Necessity has no law* » en anglais. "A maxim meaning that the violation of a law may be excused by necessity". Voy. A-X. FELLMETH, M. HORWITZ, *Guide to Latin in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

⁷ Const., art. 187 : « *La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie* ».

Il est vrai que l'exercice du pouvoir en temps de Covid-19 a fait émerger « *des pratiques et des solutions que nul n'aurait pu imaginer en temps de paix* »⁸. Le présent mémoire vise à mettre en exergue certaines de ces pratiques et solutions appliquées par l'État belge ainsi que la manière avec laquelle les politiques de crise se sont articulées entre les différents niveaux de pouvoirs.

Dans une première partie, nous poserons le cadre dans lequel s'est inscrite chaque action visant à lutter contre le Covid-19, en traçant les contours de la politique de crise fédérale et ce qu'elle implique pour les entités fédérées.

Il convient, à cet égard, de souligner que l'urgence sanitaire a soudain rappelé le sens du collectif. « *La montée des périls suscitait à nouveau le besoin d'une autorité de l'État que l'on croyait dépassé* »⁹ dans notre Belgique fédérale. Ainsi, en dépit de la décentralisation toujours plus poussée des pouvoirs fédéraux¹⁰, afin de réagir efficacement à la crise, une politique menant à des décisions uniformes, d'application à l'échelle du pays tout entier est privilégiée. La phase fédérale de crise est ainsi déclenchée¹¹ afin de permettre à l'Autorité fédérale d'asseoir son *leadership* sur les autres entités du pays. Même si chaque entité fédérée restait normalement à la manœuvre dans ses propres sphères de compétences, ce sont les pouvoirs de police administrative générale qui reviennent au seul ministre de l'Intérieur, en vertu d'un trio de lois¹², qui ont été mis en œuvre en vue de gérer et modaliser la crise.

L'unité du pays, mise en scène par les annonces du Premier ministre entouré des ministres-présidents des entités fédérées lors de conférences de presse, rassure. A cette fin, il est recouru à plusieurs outils, dont le CNS et le Codeco, afin d'agir en concertation avec les entités fédérées et d'obtenir l'aval de leurs chefs de gouvernement avant d'annoncer les décisions, chose que l'éclatement parfois complexe des compétences semblait rendre indispensable¹³.

« L'union fait la force » et c'est sans nul doute « l'équipe de 11,5 millions de belges »¹⁴ rassemblée sous l'égide fédérale qui viendra à bout du virus. Vraiment ? Nous en doutons.

D'abord parce que des décisions judiciaires, bien qu'assez isolées mais très médiatisées, contesteront à plusieurs reprises la légalité des mesures adoptées par le ministre de l'Intérieur. Ensuite, parce que la politique et communication de crise centralisées au seul niveau fédéral s'effilocheront avec le temps. Peu à peu, le fédéral laisse plus de latitude aux régions et aux communautés qui se chargent de l'annonce de leurs propres mesures parfois différentes dans les trois régions du pays. Tout cela effrtera

⁸ P. MINSIER et Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 103.

⁹ F. OST, « Nécessité fait loi ? La santé n'a pas de prix ? Ce que le Covid fait au droit », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 17.

¹⁰ Preuve en est, la Sixième réforme de l'État

¹¹ A.M. 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.

¹² L. du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *M.B.*, 16 janvier 1964 ; L. du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992 ; L. du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, *M.B.*, 31 juillet 2007.

¹³ J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *Les analyses du CRISP*, 21 juillet 2020, p. 3.

¹⁴ « Coronavirus en Belgique : « Trop unitariste, la campagne de « 11 millions » contre la pandémie n'est pas du goût de Jan Jambon », *RTBF* (en ligne), 29 novembre 2020, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_coronavirus-en-belgique-trop-unitariste-la-campagne-11-millions-contre-la-pandemie-n-est-pas-du-gout-de-jan-jambon?id=10642363.

tant l'image d'une politique uniforme de crise que la patience et la volonté de la population d'adhérer aux mesures sanitaires. À cela s'ajoute que les différentes politiques menées auront un impact non négligeable sur d'autres acteurs prépondérants dans le cadre de la crise : les pouvoirs locaux.

Dans une seconde partie, une fois le cadre fédéral posé, nous nous intéresserons précisément au sort de ces pouvoirs locaux. Pris dans la spirale d'une politique fédérale qui se revendique uniforme et adaptée à l'ensemble du territoire belge, nous pouvons nous demander quelle était encore la place qui leur a été laissée dans cette lutte face au Covid-19 ?

Avant le déclenchement de la phase fédérale, les provinces et les communes ont été appelées à appliquer les recommandations fédérales afin de répondre de la manière la plus uniforme possible à la crise. Chaque autorité locale demeurait, à ce stade, souveraine de décider de la nécessité d'appliquer des mesures sanitaires sur son territoire. Cette séquence fut d'ailleurs l'occasion pour certains bourgmestres de se démarquer en n'appliquant pas lesdites recommandations. D'autres, au contraire, ont adopté des mesures restrictives de liberté si importantes que nous pouvons parfois douter de leur proportionnalité.

Lors de l'entrée en phase fédérale, le ton change. Nous assistons, à partir de ce moment, à un concours de polices administratives générales qu'il convient d'articuler sur le terrain afin de ne pas contrevenir à la hiérarchie des normes et à la cohérence de la politique de crise fédérale. Dans les faits, que les autorités communales adoptent des mesures plus ou moins restrictives que celles adoptées par le fédéral ne change rien : ces dernières sont rappelées à l'ordre par le ministre de l'Intérieur de l'époque. Cette phase fédérale aurait-elle anéanti les pouvoirs de polices administratives des Bourgmestres ? La question resurgit lorsqu'il s'agit d'articuler les mesures locales et les polices administratives spéciales, émanant d'autres niveaux de pouvoirs.

Le rôle des communes se bornerait-il à faire respecter strictement les mesures supérieures sans aucune autre marge de manœuvre ? Assurément pas selon nous. Outre le rôle prépondérant des Bourgmestres dans la gestion de la crise au niveau local, les communes se sont vues chargées de toujours plus de missions au fil du temps. Nous nous attèlerons à présenter un panel de ces tâches et les difficultés auxquelles les pouvoirs locaux se sont heurtés dans leur réalisation.

Entre l'obligation de veiller au respect de textes peu clairs, d'appliquer des mesures successives annoncées prioritairement par voie de presse et d'instaurer des procédures peu adaptées aux réalités locales, les embûches ne se sont pas faites rares.

PARTIE 1 : LE CONTEXTE FÉDÉRAL DE CRISE

Depuis le mois de mars 2020, le rythme de la vie des belges est dicté par la politique fédérale de crise. Cette politique représente un cadre de mesures avec lesquelles tous les autres niveaux de pouvoir du pays ont dû composer. Ainsi, dans cette première partie, nous examinerons la gestion de crise telle qu'opérée par l'Autorité fédérale (**Chapitre 1**). Nous envisagerons également la manière avec laquelle les entités fédérées ont été associées à cette politique de crise (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La gestion fédérale de crise

Nous nous attèlerons, dans une première section, à l'analyse de l'action de l'Autorité fédérale qui a joué un rôle de *leader* dans l'édiction des mesures de crise (**Section 1**). Dans une seconde section, nous analyserons ce qu'implique le déclenchement de la phase fédérale dans laquelle la Belgique se trouve depuis le 13 mars 2020 (**Section 2**).

Section 1 : Le leadership fédéral dans la gestion de crise

Nous retracerons d'abord les contours de la compétence liée à la gestion de crise qui n'apparaît *a priori* pas comme une compétence exclusivement fédérale (**Sous-section 1**). Nous aborderons, ensuite, la manière avec laquelle le ministre de l'Intérieur a exercé ses pouvoirs de police administrative *in casu* et les fondements qui les sous-tendent (**Sous-section 2**). Enfin, nous parcourrons les critiques adressées, notamment par certaines Cours et certains Tribunaux à cette manière de procéder (**Sous-section 3**).

Sous-section 1 : La matière de la gestion de crise

La gestion de crise a comme objectif concret d'organiser les interventions des différents services concernés pour réduire le temps de l'urgence collective¹⁵ et de tendre, le plus rapidement possible, vers ce que l'on appelle « *un retour à la normale* »¹⁶.

Ni la Constitution, ni la loi spéciale ne donnent de compétence spécifique à l'Autorité fédérale, aux régions ou communautés en ce qui concerne la gestion d'une pandémie¹⁷. Il faut, ici, considérer l'autorité fédérale compétente au titre de ses compétences résiduelles.

¹⁵ Voy. A.R. 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) qui définit la situation d'urgence comme : « *Tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, tel qu'un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes* » (art. 1^{er}, 3^o).

¹⁶ C. FALLON, A. THIRY et S. BRUNET, Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2453-2454, 2020, p. 5.

¹⁷ P. MINSIER et Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 103.

Toutefois, force est de constater que la gestion d'une pandémie, qui impacte un nombre incalculable de domaines¹⁸, ne correspond pas, en tant que telle, à une compétence qui appartiendrait exclusivement à un niveau de pouvoir déterminé¹⁹.

Le Conseil d'État a pu ainsi rappeler, à l'occasion des discussions relatives aux transferts de compétences de médecine préventive dans le cadre de la sixième réforme de l'État, que « *ce n'est pas parce que des mesures portent sur la lutte contre une crise touchant à la santé publique que l'Autorité fédérale peut être réputée compétente. Au contraire, chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles, ce qui n'exclut pas toutefois qu'un accord de coopération puisse être conclu à ce propos* »²⁰.

Aussi, il convient de souligner que le législateur fédéral n'a pas réservé exclusivement la politique de crise en cas de pandémie aiguë à l'Autorité fédérale et qu'il faut en déduire que, si telle avait été sa volonté, il aurait pris le soin de le prévoir explicitement²¹, *quod non*.

Le Conseil d'État réaffirme, de la sorte et de manière implicite, le principe de l'exclusivité des compétences, auquel il ne peut être dérogé que de manière explicite soit dans la Constitution, soit dans une loi spéciale ou résulter nécessairement du système de répartition des compétences que le constituant ou le législateur spécial ont organisé à l'égard d'une matière déterminée²².

Dans un avis ultérieur, la section de législation, poursuivant une interprétation stricte de la compétence fédérale en matière de crise sanitaire²³, s'est interrogée sur la portée et l'étendue de la notion de « *politique de crise* ». Il n'en existe, en effet, aucune définition de sorte que nous pouvons nous demander ce que recouvre exactement cette notion. Se limite-t-elle seulement à la planification d'urgence et à la mise en place d'une cellule de coordination de crise, ou « *s'agit-il également de prendre des mesures concrètes, même si celles-ci relèvent de la compétence matérielle d'autorités autres que l'autorité fédérale ?* »²⁴. En tout état de cause, ce manque de nuance ne permet pas de cerner avec clarté la compétence de l'autorité fédérale *in concreto*.

En acquiesçant à la position du Conseil d'État, la majorité institutionnelle, alors en place lors de la sixième réforme de l'État, avait précisé que : « *L'autorité fédérale n'est donc pas exclusivement compétente en ce qui concerne la politique de crise au cas où une pandémie nécessite des mesures urgentes, sur base de sa compétence résiduelle. L'autorité fédérale est compétente dans les limites de*

¹⁸ La crise a eu un impact sur l'ensemble de la société. Relevons ainsi que le domaine de la santé est impacté lourdement tout comme l'enseignement touché par des mesures radicales, l'économie qui paie un lourd tribut suite aux nombreuses fermetures des commerces, PME et activités, la justice dont le fonctionnement a été ralenti ainsi que la gestion des établissements pénitentiaires au sein desquels les mesures de confinement induisent des tensions majeures.

¹⁹ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, *op. cit.*, p. 9.

²⁰ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.018/VR donné le 13 mai 2013 sur un projet d'arrêté royal relatif au contrôle sanitaire du trafic international et avis n° 47.062/1/V donné le 18 août 2009, p. 3 (*Doc. Parl.*, Ch., 2009, n° 52-2156/1, p. 17).

²¹ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2232/3, p.20).

²² Section de législation du Conseil d'État, avis n° 36.847/AG et n° 36.848/AG donnés le 20 avril 2004 sur une proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en vue d'assurer la prise en charge des soins spéciaux liés à la perte d'autonomie (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 3-38/2 et n° 3-105/2, p. 5).

²³ J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19 (1/2), Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du COVID-19 (1/2), *Blog Jus Politicum*, 2020, <http://hdl.handle.net/2078/229500>.

²⁴ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2232/3, pp. 247 et s.).

ses compétences matérielles, tout comme les communautés et les régions le sont dans les limites de leurs propres compétences matérielles »²⁵. De ce fait, « l'autorité fédérale et les entités fédérées ont la compétence d'adopter des mesures portant sur la lutte contre une crise touchant à la santé publique, chacune dans le cadre de ses compétences matérielles »²⁶.

Rajoutons qu'en 2009, lorsqu'une épidémie grave de grippe était crainte et que le législateur fédéral avait dès lors confié des pouvoirs spéciaux au Roi, la même section de législation, tout en admettant le principe de l'habilitation, avait rappelé que celle-ci ne pouvait²⁷ « *s'analyser comme une autorisation donnée au Roi d'empiéter sur [la] compétence communautaire* »²⁸. De la sorte, pour identifier les autorités qui peuvent contribuer à la gestion de la crise, il y a donc, *a priori*, lieu d'examiner les règles qui, dans la Constitution et les lois spéciales pertinentes, opèrent la répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées²⁹.

Force est pourtant de constater que les principes susvisés ont été mis à rude épreuve au fil de la gestion de la crise sanitaire liée à la propagation du Covid-19 telle que nous l'avons connue en Belgique. En effet, dans la pratique, alors que « *le besoin de mesures concrètes au plan national était poussé à son paroxysme par la propagation du virus* »³⁰, les arrêtés adoptés par le ministre de l'Intérieur pour limiter la propagation du Covid-19 semblent avoir réfuté la théorie d'une compétence partagée entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées en matière de gestion et de coordination des crises.

Sous-section 2 : La police administrative, la planification d'urgence et la « protection civile »³¹

Malgré l'absence d'un système d'état d'urgence³², l'État belge n'est pas sans moyen pour faire face aux situations d'urgence telle que celle dans laquelle la crise sanitaire nous a plongés. Etant donné que le maintien de l'ordre fait partie des devoirs de l'État³³, des législations ordinaires existent pour lui permettre de prendre les mesures qui s'imposent³⁴.

Depuis le mois de mars 2020, les mesures prises pour limiter la propagation du virus ont été concrétisées par des arrêtés ministériels signés par le seul ministre de l'Intérieur. Comme le souligne leur préambule, ceux-ci sont fondés sur l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile³⁵,

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, *op. cit.*, p. 9.

²⁸ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 47.062/1/V donné le 18 août 2009, p. 3 (*Doc. Parl.*, Ch., 2009, n° 52-2156/1, p. 17).

²⁹ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, *op. cit.*, p. 10.

³⁰ J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19 (1/2), *op.cit.*

³¹ Ce terme est ici utilisé de manière large pour viser l'arsenal juridique composé du trio de lois qui sert de fondement à l'action ministérielle de crise, à savoir en l'espèce : la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

³² Comme l'exprime sans équivoque l'article 187 de la Constitution : « *La Constitution ne peut être suspendue, en tout ou en partie* ». Par conséquent, en Belgique, l'instauration d'un « état d'urgence » ou d'un « état d'exception », non seulement n'est pas prévue par la Constitution, mais est formellement interdite par celle-ci. Voy. à ce sujet M. VERDUSSEN, « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *Confluence des droits. La revue*, 2020, p. 2.

³³ CEDH, arrêt du 23 septembre 1998, *Steel e.a. c. Royaume-Uni*, 24838/94, § 48.

³⁴ F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », in *Droit d'exception, une perspective de droit comparé*, Bruxelles, Publication of the European Parliament Research Service, 2021, p. 22.

³⁵ L. du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *M.B.*, 16 janvier 1964. La Cour Constitutionnelle a estimé que, par la loi du 31 décembre 1963, « *le législateur a entendu mettre en place un système autonome afin d'organiser efficacement les secours dans un domaine touchant aux intérêts essentiels de la population* ». (C.C., arrêt n° 197/2004 du 8 décembre 2004).

ainsi que sur les articles 11 et 42³⁶ de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et les articles 181³⁷, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Afin de mener une politique de crise uniforme, l'Autorité fédérale a choisi d'agir sur la base de sa compétence exclusive en matière de protection civile qui attribue de larges pouvoirs au ministre de l'Intérieur afin d'assurer la protection civile sur l'ensemble du territoire belge³⁸. Le ministre de l'Intérieur se voit ainsi habilité à adopter « *l'ensemble des mesures et des moyens destinés à assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la sauvegarde du patrimoine national en cas de conflit armé [...], de secourir les personnes et de protéger les biens en tout temps lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres* »³⁹.

En outre, il y a également lieu de se référer à la compétence fédérale en matière de planification d'urgence⁴⁰ qui est principalement fondée sur l'Arrêté royal du 31 janvier 2003⁴¹ pris sur la base de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, ainsi que sur l'Arrêté royal du 22 mai 2019⁴². Nous reviendrons, plus en détail sur ces deux arrêtés à l'occasion de l'analyse du déclenchement de la phase fédérale de crise (*cfr infra*).

L'article 182 de la loi du 15 mai 2007⁴³ dispose, quant à lui, 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*

³⁶ L. du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 42, *M.B.*, 22 décembre 1992. « *Lorsqu'il est mis en danger dans l'exercice de sa mission ou lorsque des personnes sont en danger, tout membre du cadre opérationnel peut requérir l'aide ou l'assistance des personnes présentes sur place. En cas d'absolue nécessité, il peut de même requérir l'aide ou l'assistance de toute autre personne utile.*

L'aide ou l'assistance requise ne peut mettre en danger la personne qui la prête ».

³⁷ L. du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, art. 181, § 1^{er}, *M.B.*, 31 juillet 2007 : « *Le ministre ou son délégué peut, lors des interventions effectuées dans le cadre des missions visées à l'article 11, en l'absence de services publics disponibles et à défaut de moyens suffisants, procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'il juge nécessaire.*

Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre ainsi qu'au commandant de zone et, par délégation de ce dernier, aux officiers lors d'interventions de ces services dans le cadre de leurs missions ».

³⁸ L. du 31 décembre 1963 sur la protection civile, art. 4, al. 1^{er}, *M.B.*, 16 janvier 1964.

³⁹ L. du 31 décembre 1963 précitée, art. 1. L'article 2bis de la même loi fixe, quant à lui, les missions en matière de protection civile et dispose que : « *§ 1er. Les missions en matière de protection civile sont les suivantes :*

1° les interventions relatives à la lutte contre le feu et l'explosion ;

2° la prévention en matière d'incendie ;

3° l'aide médicale urgente ;

4° les travaux de secours techniques ;

5° (sans préjudice de l'article 6, § 1er, II de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses);

6° la lutte contre les événements calamiteux, les catastrophes et les sinistres ;

7° la coordination des opérations de secours, notamment l'installation des moyens de coordination ;

8° les missions internationales de protection civile ;

9° les missions préventives lors de grands rassemblements de personnes ;

10° la distribution d'eau ;

11° l'alerte à la population ;

12° l'appui logistique.

§ 2. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les interventions qui, parmi les missions visées au § 1er, sont effectuées respectivement par les services d'incendie territorialement compétents en application de l'article 10, par les services d'incendie appelés en renfort et par les services de la protection civile ».

⁴⁰ Par planification d'urgence, nous entendons la détermination des actions et des mécanismes de coordination à mettre en place lors de la survenance d'un événement et d'une situation d'urgence, afin de pouvoir mobiliser dans de brefs délais les moyens humains et matériels et ainsi organiser les secours nécessaires à la protection de la population et des biens. Voy. F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », *op. cit.*, p. 23.

⁴¹ A.R. 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.

⁴² A.R. 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.

⁴³ L. du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, art. 182, *M.B.*, 31 juillet 2007.

séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure ; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population ». L'article 187 de la même loi prévoit, pour sa part, des sanctions pénales en cas d'infraction aux injonctions précitées⁴⁴.

En sus, l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police confie un pouvoir de police administrative générale au ministre de l'Intérieur (quoique *a priori* subsidiaire par rapport à celui des autorités communales)⁴⁵. Ce dernier dispose que : « *Sans préjudice des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la loi, le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisé dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention* »⁴⁶.

La police administrative est l'ensemble des pouvoirs qui sont attribués aux autorités administratives par ou en vertu d'un acte de nature législative et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus⁴⁷, chose primordiale lorsqu'il s'agit de protéger la santé⁴⁸. En outre, ces mesures de police administrative doivent toujours être strictement nécessaires, limitées dans le temps et proportionnées à l'objectif visé.

C'est sur la base de ces pouvoirs que les principales mesures destinées à limiter la propagation du coronavirus ont été adoptées. Ces arrêtés édictent de nombreuses interdictions et restrictions aux libertés publiques consacrées par la Constitution et par les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme. À titre d'exemples, citons des mesures telles que l'obligation du télétravail, l'imposition d'un couvre-feu, l'interdiction de se rassembler dans l'espace public, la fermeture des lieux culturels, des écoles, des lieux de culte, des commerces dits « non-essentiels » comme les bars et restaurants, ou encore l'interdiction des voyages « non-essentiels » depuis et vers la Belgique^{49,50}.

Comme le souligne le Professeur Frédéric Bouhon, « *[il] faut rappeler que les choses ont été loin : on a privé de visites nos aînés dans les maisons de repos, les prisonniers n'ont plus eu le droit de sortir s'aérer, des gens sont morts seuls à l'hôpital, chacun a dû réorganiser sa vie privée et professionnelle...* »⁵¹.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 187, al. 1^{er} : « *Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1^{er} et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement* ».

⁴⁵ M. VERDUSSEN, « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 4.

⁴⁶ L. du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 11, *M.B.*, 22 décembre 1992.

⁴⁷ A. DELBLOND, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 235-276.

⁴⁸ Voy. à ce sujet D. TABUTEAU, « Santé et liberté », *Pouvoirs*, vol. 130, 2009/3, pp. 97-111.

⁴⁹ « L'interdiction des voyages non-essentiels serait obsolète, contre-productive et illégale », *La Libre* (en ligne), 24 mars 2021, <https://www.lalibre.be/belgique/societe/l-interdiction-des-voyages-non-essentiels-serait-obsolete-contre-productive-et-illegale-605a45be7b50a605170c144b>

⁵⁰ Une liste régulièrement actualisée des arrêtés adoptés dans le cadre de la crise est consultable sur le site du centre de crise : <https://centredecrise.be/fr/news/gestion-de-crise/coronavirus-reponses-vos-questions>.

⁵¹ « Covid: «La loi pandémie ne règlera pas toutes les questions juridiques soulevées par la crise» », *Le Soir* (en ligne), 17 mai 2021, <https://plus.lesoir.be/372467/article/2021-05-17/covid-la-loi-pandemie-ne-reglera-pas-toutes-les-questions-juridiques-soulevees>.

Sous-section 3 : La légalité parfois contestée de l'action ministérielle

La gestion de crise par arrêtés ministériels a suscité bon nombre de contestations notamment devant les juridictions, tant judiciaires qu'administratives. Nous épinglerons, à cet égard, plusieurs décisions rendues par les Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire dont l'ambition était de démontrer l'illégalité de l'action ministérielle de crise (§1). La position du Conseil d'État sera ensuite analysée (§2). Enfin, nous constaterons que la doctrine est divisée sur la question de la constitutionnalité des mesures Covid (§3). Toutes les critiques doctrinales adressées aux arrêtés ministériels destinés à lutter contre la propagation du coronavirus ne pourront pas être abordées dans le cadre du présent mémoire. Toutefois, nous porterons une attention particulière à celles qui prétendent que certaines mesures de crise dépasseraient le fondement légal que les arrêtés trouvent dans le trio de lois susvisé.

§1. Les décisions des Cours et Tribunaux

Saisi d'une action publique diligentée par le parquet poursuivant une personne qui n'avait pas respecté les règles relatives au couvre-feu, le Tribunal de police du Hainaut, division Charleroi, a pu se prononcer sur la légalité et la constitutionnalité des mesures contenues dans l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus⁵².

Avant de faire application de l'Arrêté ministériel précité et de sanctionner, le cas échéant, le comportement de l'intéressé par les peines prévues par l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, le Tribunal doit s'assurer que les fondements juridiques sur lesquels se fondent les poursuites sont bien conformes à la loi et à la Constitution⁵³.

A cette occasion, le juge relève que les mesures prescrites par l'Arrêté ministériel « *sont sans rapport avec les mesures d'interdiction ou d'obligation de séjour ou de déplacement qui peuvent être établies pour des motifs de sûreté de l'État ou de police générale* »⁵⁴. Selon lui, s'il est incontestable que la pandémie du Covid-19 constitue une circonstance dangereuse, cette seule circonstance ne suffit pas à autoriser le ministre de l'Intérieur à prendre des mesures sur base de l'article 182 de la loi relative à la sécurité civile. Ainsi, si cet article 182 confie au Roi le pouvoir d'arrêter des mesures d'interdiction de déplacement ou de mouvement de la population lorsque des circonstances dangereuses le justifient, ce pouvoir serait limité au but poursuivi, à savoir faciliter les opérations de secours de la population⁵⁵.

En l'occurrence, le juge estime que le pouvoir dévolu par l'article 182 n'apparaît en aucun cas comme un pouvoir permettant d'interdire tout déplacement ou mouvement de la population, ou certains d'entre eux notamment à l'aide de l'imposition d'un couvre-feu. La Constitution n'autoriserait pas d'attribuer un tel pouvoir exorbitant. De la sorte, condamner un individu à une peine en dehors du cadre strict de l'article 182 de la loi sur la sécurité civile violerait, selon le juge, non seulement la loi, mais aussi la Constitution.

⁵² V. LAFARQUE, « Les mesures COVID, jugées anticonstitutionnelles ! », *B.S.J.*, 2021, n° 662, p. 16.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Pol. Hainaut, div. Charleroi (2^e ch.), 21 septembre 2020, *JLMB*, 2020, n° 36, p.1705.

⁵⁵ *Ibidem*, p.1692.

Partant, l'Arrêté ministériel en cause ne pourrait habiliter le gouvernement à sanctionner pénalement des mesures de police générale tendant à interdire un certain nombre de rassemblements, à limiter les déplacements et à imposer une distance physique entre les individus dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19.

Dans cette optique, faisant application de l'article 159 de la Constitution, le Tribunal a considéré que l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 violait l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile au motif que l'habilitation donnée par cette disposition au ministre de l'Intérieur concernait un « *pouvoir de restreindre certaines libertés pour permettre la mise en œuvre de mesures essentiellement matérielles de protection de la population en qualité d'autorité coordinatrice des services de la sécurité civile* »⁵⁶.

De la sorte, considérant que le législateur de 2007 n'avait pas voulu fournir une habilitation au ministre de l'Intérieur pour interdire tout déplacement sur l'ensemble du territoire⁵⁷, le tribunal déclara l'action publique irrecevable estimant que « *les faits n'ont pu être comminés en infraction pénale par une autorité qui n'a pas le pouvoir de le faire* »⁵⁸. Ce faisant, sans que ce constat d'illégalité n'invalide l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du Covid-19, le jugement rend irrecevable les poursuites pénales engagées contre ceux qui ne les ont pas respectées dans le cas d'espèce⁵⁹.

Toutefois, ce jugement a été réformé par le Tribunal Correctionnel du Hainaut, division Charleroi⁶⁰ qui confirme que la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile autorise le ministre de l'Intérieur à instaurer des mesures telles qu'un couvre-feu dans des circonstances exceptionnelles.

Dans le même sens, le Tribunal de Police de Leuven a estimé que les mesures prises par le ministre de l'Intérieur et les sanctions y afférentes étaient parfaitement légales⁶¹.

Ce dernier conclut que le fait de trainer dans les environs de la gare des bus, sans intention d'utiliser les transports en commun, ne peut faire partie des exceptions autorisées pour se trouver sur la voie publique, telle qu'elles sont visées à l'article 8 de l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020, en considérant que : "*Volgens de artikelen 181 §1 en 182 Wet Civiele Veiligheid van 15 mei 2007 beschikt de Minister van Binnenlandse Zaken over de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen om de bevolking te*

⁵⁶ L. KENNES et M. PREUMONT, « La responsabilité pénale et la pandémie », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 241.

⁵⁷ Notons que le Professeur F. KUTY ne partage *a priori* pas cette position. Ce dernier semble estimer que le danger sanitaire que représente la pandémie du coronavirus entre dans le cadre d'une mission de sécurité civile au sens de l'article 11 de la loi du 15 mai 2007 et qu'il doit, partant être fait application de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 concernant la voie pénale. Voy. F. KUTY, « Les implications pénales de la sécurité civile – Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (2^{ème} partie) », *J.T.*, 2020, n°16, p. 321.

⁵⁸ V. LAFARQUE, « Les mesures COVID, jugées anticonstitutionnelles ! », *op. cit.*

⁵⁹ Rappelons à cet égard que le contrôle opéré par les juridictions sur les actes de nature réglementaire est un contrôle diffus et que l'article 159 de la Constitution ne les autorise pas à annuler un acte. L'acte éventuellement écarté sur base de 159 continue de s'appliquer et peut même être interprété autrement par une autre juridiction. Et ce, aussi longtemps que l'acte supposé illégal n'aura pas été annulé par le Conseil d'État ou abrogé ou modifié par l'autorité exécutive compétente. Voy. M-F. RIGAUX, « Quand le législateur sommeille, les juges veillent, chacun à sa façon », *J.T.*, 2021, n° 11, pp. 218-219.

⁶⁰ Trib. corr. du Hainaut, div. Charleroi (7^{ème} ch), le 9 février 2021, n°21/437.

⁶¹ Pol. Leuven, 4 août 2020, *J.J.Pol.*, 2020, n°4, pp. 213-214.

beschermen tegen dreigende omstandigheden. Weigering of verzuim om zich te gedragen naar deze maatregelen, is strafbaar overeenkomstig artikel 187 Wet Civiele Bescherming.”⁶².

Il en va de même dans un arrêt rendu par la Cour d’appel de Mons le 8 février 2021⁶³ qui jugea que l’imposition des mesures de confinement relève des pouvoirs conférés au ministre de l’Intérieur par la loi du 15 mai 2007 et que son article 182 autorise le même ministre à prendre des mesures de confinement destinées à protéger la population face à une situation de danger sanitaire⁶⁴.

Au contraire, le 12 janvier 2021, c’est le Tribunal de police de Bruxelles qui arrive à la conclusion que l’Arrêté ministériel du 30 juin 2020, sur lequel repose l’obligation du port du masque dans les lieux publics, est illégal⁶⁵. Une personne était poursuivie pour ne pas avoir respecté l’obligation de se couvrir la bouche et le nez avec un masque ou toute autre alternative en tissu dans les cas stipulés par l’article 21bis de l’Arrêté ministériel précité. Le juge constate que les lois qui fondent l’Arrêté ministériel en question ne sont pas adéquates : « *On chercherait vainement dans les travaux parlementaires de la loi du 15 mai 2007 une quelconque discussion quant à une éventuelle portée générale et illimitée que pourrait donner le ministre à cette habilitation* »⁶⁶.

Le Tribunal reconnaît pourtant que la situation sanitaire est grave « *mais il convient de relever que le législateur s’est abstenu de légiférer pour autoriser les mesures restrictives édictées par les ministres de l’Intérieur successifs*. ». D’autant plus que les dérogations aux droits et libertés fondamentales, qui sont appliquées en l’espèce, « *doivent trouver leur source dans des normes à caractère légal et doivent s’interpréter de la manière la plus restrictive possible* »⁶⁷. Ainsi, l’Arrêté ministériel est écarté sur base de l’article 159 de la Constitution. Le Parquet de Bruxelles, qui ne partage pas la motivation du Tribunal, a cependant interjeté appel de la décision susvisée de sorte qu’il appartiendra au Tribunal correctionnel de Bruxelles de se prononcer.

D’une manière plus remarquable, le 31 mars 2021, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, a jugé que les mesures restrictives en vigueur ont été prises sur la base d’un trio de lois qui, à son estime, n’en permettait pas l’adoption⁶⁸. « *[...] il apparaît que la situation liée à la pandémie de la Covid-19 n’est pas, prima facie, visée par la loi du 15 mai 2007 [...]. La loi du 15 mai 2007 vise des situations bien spécifiques qui ne recouvrent pas la situation de gestion d’une pandémie [...]. Il s’avère que la fermeture des divers établissements [...], la suspension de l’obligation scolaire, la limitation des rassemblements public ou privé, la limitation de circuler depuis et vers la Belgique échappent, prima facie, aux notions que le langage courant nous impose, des termes*

⁶² *Ibidem*, p. 214. « *Selon les articles 181 § 1 et 182 de la loi sur la sécurité civile du 15 mai 2007, le ministre de l’Intérieur est habilité à prendre des mesures pour protéger la population contre des circonstances menaçantes. Le refus ou le manquement à ces mesures est sanctionné par l’article 187 de la loi sur la sécurité civile.* ».

⁶³ Mons, 8 février 2021, RG n° 20/H/361.

⁶⁴ M-F. RIGAUX, « Quand le législateur sommeille, les juges veillent, chacun à sa façon », *op. cit.*, p. 219.

⁶⁵ Pol. Bruxelles fr. (36^{ème} chambre), 12 janvier 2021, *JLMB*, 2021, n° 6, p. 278. Notons que le 12 janvier 2021, la 36^{ème} chambre du Tribunal de Police a rendu un jugement acquittant un prévenu pour la prévention de non-respect du port de masque. Le parquet de Bruxelles, ne partageant pas la motivation du Tribunal, a décidé d’interjeter appel de cette décision, de sorte que celle-ci n’est pas encore définitive.

⁶⁶ « Le port du masque jugé « inconstitutionnel » par le tribunal de police de Bruxelles », *Le Soir* (en ligne), 21 janvier 2021, <https://plus.lesoir.be/350468/article/2021-01-21/le-port-du-masque-juge-inconstitutionnel-par-le-tribunal-de-police-de-bruxelles>.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Civ. Bruxelles fr. (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, inéd.

‘réquisition et évacuation’ et, partant, au cadre restrictif et prévisible de l’habilitation prévue par la loi du 15 mai 2007 »⁶⁹.

Le Tribunal, qui statue en urgence et au provisoire, laisse intacte l’application des mesures pendant les trente jours qui suivent la signification de la décision et demande à l’État de changer, d’ici là, sa façon de faire, ce qui n’exclut pas de prendre des mesures identiques ou comparables, mais en suivant une autre voie juridique⁷⁰. Il s’impose, par ailleurs, de constater que le Tribunal, parce qu’il statue en référé, donc au provisoire, juge les mesures dénoncées à première vue, et à première vue seulement, illégales⁷¹.

Jusqu’à présent, les décisions rendues en ce sens semblent toutes avoir été réformées en appel. Ainsi, seul l’avenir nous dira si cette dernière décision, aussi frappée d’appel, connaîtra un sort différent de celui appliqué aux décisions de certains juges du fond rendues en première instance et ayant précédemment mis en cause la légalité des arrêtés ministériels de confinement.

§2. La position du Conseil d’État

Si le Conseil d’État a été saisi de plusieurs recours en annulation et en suspension, qu’il a le plus souvent rejetés pour des questions liées à l’extrême urgence⁷², certaines décisions traitent tout de même de l’adéquation des compétences du ministre de l’Intérieur avec l’adoption des mesures sanitaires. Relevons, à cet égard, plusieurs décisions rendues par la Haute juridiction administrative.

Dans une première affaire⁷³, la société requérante sollicite la suspension, selon la procédure d’extrême urgence, de l’exécution de l’Arrêté du ministre de l’Intérieur du 18 octobre 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus qui impose, en son article 6, la fermeture des établissements relevant du secteur Horeca⁷⁴.

Le premier moyen de la requérante portait sur les fondements juridiques du pouvoir du ministre de l’Intérieur d’adopter de telles mesures de fermeture des restaurants en vertu d’un simple arrêté ministériel fondé sur les lois du 31 décembre 1963 sur la protection civile, du 5 août 1992 sur la fonction de police et du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

S’agissant de la compétence du ministre de l’Intérieur, le Conseil d’État se contentera de préciser que les dispositions reprises en préambule de l’Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 « *confèrent certaines*

⁶⁹ *Ibidem*, n° 66 - p. 23

⁷⁰ D. RENDERS, « L’État a trente jours pour revoir des mesures COVID jugées à première vue illégales ! », *Justice en ligne*, 12 avril 2021, <https://www.justice-en-ligne.be/L-Etat-a-trente-jours-pour-revoir>.

⁷¹ *Ibidem*. Voy. également Cass., 21 mars 1985, Pas., 1985, I, p. 908, concl. J. VELU : « *Le juge des référés ne s’immisce pas dans les attributions du Pouvoir exécutif lorsque, statuant au provisoire dans un cas dont il reconnaît l’urgence, il se déclare compétent pour, dans les limites de sa mission, prescrire à l’autorité administrative les mesures et notamment les défenses nécessaires aux fins de prévenir ou de faire cesser une atteinte paraissant portée fautivement par cette autorité à des droits subjectifs dont la sauvegarde relève des cours et tribunaux* ».

⁷² C.E., n° 248.921, 13 novembre 2020, *CIB Vlaanderen e.a* ; C.E., n° 248.922, 13 novembre 2020, *Nobels e.a*.

⁷³ C.E., n° 248.781, 28 octobre 2020, *S.R.L. Mainego*.

⁷⁴ A.M. du 18 octobre 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 octobre 2020.

compétences au ministre de l'Intérieur, voire même, pour les articles 181 et 182 de la loi du 15 mai 2007 précitée, à son délégué »⁷⁵.

Dans un deuxième arrêt⁷⁶, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a eu l'occasion d'apporter davantage de précisions sur cette question⁷⁷. Il rejette, à cette occasion, la thèse de la société requérante selon laquelle le ministre de l'Intérieur n'était pas compétent pour adopter les mesures de fermeture de l'Horeca litigieuses⁷⁸ : *“In die zin lijkt in de opgelegde sluiting een verplaatsingsverbod te kunnen worden gezien in de zin van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 krachtens hetwelk de minister in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, kan verplichten zich te verwijderen van plaatsen, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn en zelfs, wat het geval is bij een (gehele) lockdown, om dezelfde reden iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking kan verbieden.”*⁷⁹.

L'assemblée générale confirme donc que ces mesures trouvaient un fondement suffisant dans le trio de lois déjà évoqué, concluant, dès lors, à la légalité des mesures en cause.

Cette jurisprudence a ensuite été notamment confirmée par un arrêt du 13 novembre 2020⁸⁰, dans le cadre d'une autre demande de suspension d'extrême urgence introduite cette fois contre l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 qui abroge et remplace l'Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 susvisé. A cette occasion, la Haute juridiction administrative a précisé que l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police habilite – au sens de l'article 105 de la Constitution – le ministre de l'Intérieur et les Gouverneurs de Province à prendre des mesures de police administrative, subsidiaires à la compétence qu'exerce le bourgmestre en matière de police de l'ordre public⁸¹.

Selon le Conseil d'État, il doit « être souligné que, conformément à l'article 135, paragraphe 2, alinéa 2, 5°, de la nouvelle loi communale, il incombe aux communes de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont notamment de prendre les mesures appropriées pour prévenir les catastrophes et les fléaux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties, et fournir l'assistance nécessaire pour les arrêter (5°). À titre subsidiaire, comme il l'a été rappelé ci-avant, cette compétence est exercée par le ministre de l'Intérieur qui peut ainsi prendre des mesures de police, lorsque les troubles à l'ordre public

⁷⁵ C.E., n° 248.781, 28 octobre 2020, S.R.L. Mainego.

⁷⁶ C.E., n° 248.818, 30 octobre 2020, N.V. Umami.

⁷⁷ 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. 21.

⁷⁸ C. LANSSENS, « Fermeture de l'horeca et imposition d'un « couvre-feu » : le Conseil d'État rejette les recours intentés par trois restaurateurs et neuf citoyens », *Justice en ligne*, 16 décembre 2020, https://www.justice-en-ligne.be/Fermeture-de-l-horeca-et-?utm_source=moteur_jel&utm_medium=thematique&utm_campaign=recherche.

⁷⁹ C.E., n° 248.818, 30 octobre 2020, N.V. Umami. « En ce sens, la fermeture imposée apparaît comme une interdiction de circuler au sens de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007, qui prévoit que, en cas de circonstances dangereuses, le ministre peut, afin d'assurer la protection de la population, lui ordonner de quitter les zones particulièrement exposées, menacées ou sinistrées et même, comme dans le cas d'un lock-down (total), interdire pour le même motif tout déplacement ou mouvement de la population ».

⁸⁰ C.E. (XVe ch.), n° 248.918, 13 novembre 2020, S.R.L. Mainego.

⁸¹ 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. 21.

s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige son intervention (article 11 de la loi du 5 août 1992) »⁸².

En outre, il est également jugé que la loi du 15 mai 2007 permet de considérer que les sanctions pénales prévues par les Arrêtés ministériels des 18 et 28 octobre 2020, en cas de non-respect des mesures du ministre de l'Intérieur, ont un fondement légal et que ces arrêtés ne contreviennent donc pas au principe de légalité en matière pénale consacré par l'article 14 de la Constitution⁸³.

Soulignons que, même si le Conseil d'État a jusqu'à présent apprécié avec une certaine compréhension les mesures de police administrative qui ont été adoptées par le ministre de l'Intérieur, il n'est pas pour autant certain que toutes ces mesures passeront le cap de ce contrôle de légalité⁸⁴.

Preuve en est que, par un arrêt du 8 décembre 2020, le Conseil d'État a constaté l'inconstitutionnalité de l'article 15 de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 qui prévoyait une interdiction généralisée de l'exercice collectif du culte, en considérant que pareille interdiction de tout exercice collectif du culte porte une atteinte disproportionnée à la liberté religieuse, consacrée notamment par l'article 19 de la Constitution⁸⁵. Plus récemment, le Conseil d'État a, dans l'arrêt n° 249.685 du 2 février 2021, donné raison à des exploitants de campings et de parcs de vacances qui critiquaient la différence de traitement existant entre leur secteur professionnel et d'autres formules d'hébergement toujours autorisées à ouvrir⁸⁶.

Enfin, nous relevons que, le 23 avril 2021, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a pu rendre un avis préalable, pour la première fois depuis le début de la crise, sur un projet d'arrêté de la ministre de l'Intérieur⁸⁷. A cette occasion, le Conseil d'État confirme que les mesures sanitaires contenues dans ledit projet peuvent, sous certaines réserves⁸⁸, être réputées trouver un fondement juridique suffisant dans les différentes dispositions législatives inscrites dans le préambule de l'arrêté ministériel en projet⁸⁹. L'assemblée générale de la même section de législation confirme également, dans un avis du 7 avril 2021 rendu sur un avant-projet de « loi pandémie », que le trio de

⁸² C.E., n° 248.818, 30 octobre 2020, *N.V. Umami* ; C.E. (XVe ch.), n° 248.918, 13 novembre 2020, *S.R.L. Mainego*.

⁸³ 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. 22.

⁸⁴ « *Je ne suis pas sûr qu'une personne qui saisit le juge et à qui l'on donne tort aujourd'hui n'aura pas raison demain* » déclarait Marc VERDUSSEN (« Une forme de prise d'otage des juges par le pouvoir politique », *Le Soir* (en ligne), 10 février 2021, <https://plus.lesoir.be/354350/article/2021-02-10/une-forme-de-prise-dotage-des-juges-par-le-pouvoir-politique>).

⁸⁵ C.E., n° 249.177, 8 décembre 2020, *Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Ltd e.a.* L'article 15 de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 précité a depuis lors été modifié par un arrêté ministériel du 11 décembre 2020 qui autorise, dans une certaine mesure, l'exercice collectif du culte et de la morale non confessionnelle et des activités au sein d'une association philosophique non-confessionnelle.

⁸⁶ C.E., n° 249.685, 2 février 2021.

⁸⁷ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 69.253/AG donné le 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.

⁸⁸ *Ibidem*, observation 10.4 : « (...) il semble pouvoir se déduire, bien évidemment sous la réserve d'un éventuel contrôle de constitutionnalité de la délégation au ministre que serait amenée à opérer la Cour constitutionnelle à ce sujet, et sous réserve d'un jugement définitif de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ou de la Cour de cassation à propos de la portée du fondement juridique de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 que, dans le cadre de la pandémie de coronavirus, l'intervention du ministre [de] l'Intérieur dans ses attributions peut en principe être admise sur la base soit de l'un ou de l'autre fondement juridique mentionné, soit d'une combinaison de ces différents fondements juridiques, notamment chaque fois que la mesure prise peut être qualifiée d'interdiction de lieu ou de déplacement ».

⁸⁹ *Ibidem*, p. 35.

lois permet au ministre de l'Intérieur d'adopter toute une série de mesures de confinement à certaines conditions⁹⁰.

§3. Un débat de constitutionnalité

Comme le martelait le Premier ministre, Alexander De Croo, le 22 février 2021 : « *Les arrêtés ministériels, à chaque fois, ont été confirmés par le Conseil d'État* »⁹¹. « *Cela démontre que les mesures corona sont solides légalement. Ce sont des mesures qu'un gouvernement ne prend pas volontiers mais qui sont nécessaires pour protéger notre santé* »⁹², rajoute le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne.

Cependant, si la jurisprudence semble uniforme, la doctrine est, pour sa part, divisée sur la question de la légalité de l'action ministérielle. En l'occurrence, la controverse doctrinale – et dans une certaine mesure jurisprudentielle – relative à la question de l'existence, parmi le trio de lois susvisé, d'un fondement juridique suffisant pour l'adoption des mesures sanitaires, par voie d'arrêtés ministériels, a pour effet de créer une certaine insécurité juridique⁹³.

En effet, certains juristes considèrent que le danger sanitaire représenté par la pandémie du coronavirus entre dans le cadre d'une mission de sécurité civile au sens de l'article 11 de la loi du 15 mai 2007 et qu'il doit, partant, être fait application de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 concernant la voie pénale⁹⁴.

Plusieurs auteurs doutent pourtant que les fondements juridiques invoqués permettaient au ministre de l'Intérieur d'agir sur base de la protection civile, ou même de porter une atteinte aussi importante aux droits fondamentaux⁹⁵. À cet égard, nous avons relevé que certains d'entre eux observent que les travaux parlementaires de la loi de 2007 relative à la sécurité civile ne donne nullement une portée générale et illimitée à l'article 182. Cette disposition viserait précisément à permettre au ministre de prendre des décisions ponctuelles pour des catastrophes localisées dans le temps et l'espace, telles que, par exemple, des accidents de centrales nucléaires⁹⁶ et ne servirait pas à gérer une crise sanitaire qui s'éternise dans le temps.

À titre d'exemple, Franklin Kuty relève que « *si l'obligation de fermeture de la plupart des commerces, magasins, marchés et établissements relevant des secteurs culturel, festif, récréatif, sportif et Horeca*

⁹⁰ Section de législation Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

⁹¹ « Les arrêtés ministériels sur lesquels se basent des mesures aussi liberticides que le couvre-feu reposent sur trois lois qui n'ont pas été conçues pour cela », *La Libre*, 24 février 2021, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/le-conseil-d-etat-le-parapluie-a-bon-compte-du-gouvernement-les-arretes-ministeriels-sur-lesquels-reposent-des-mesures-aussi-liberticides-que-le-couvre-feu-reposent-sur-trois-lois-qui-n-ont-pas-ete-concues-pour-cela-603558bf7b50a62acf47af80>.

⁹² "Correctionele rechtbank : avondklok is wél wettig", *De Standaard*, 9 février 2021, https://www.standaard.be/cnt/dmf20210209_97171749.

⁹³ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 69.253/AG donné le 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, observation 9, p. 30.

⁹⁴ Voy. F. KUTY, « Les implications pénales de la sécurité civile – Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (2^{ème} partie), *op. cit.*, p. 321.

⁹⁵ Voy. 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, pp. 17-25 ; N. THIRION, « La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique : de l'État de droit à l'État d'exception ? », *op. cit.*, pp. 1296-1317 ; P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *T.V.W.*, 2020, nr. 4, 282-291.

⁹⁶ V. LAFARQUE, « La sanction pénale pour non-port du masque jugée anticonstitutionnelle ! », *B.S.J.*, 2021, nr. 666, p. 2.

ainsi que les règles de distanciation sociale et de densité de clientèle dans les magasins de type grande surface peuvent être considérées comme autant de modalités relatives ou atténuées de confinement, il ne semble pas en aller de même de l'interdiction de la pratique des soldes et réductions ou encore de l'horaire d'ouverture des magasins d'alimentation »⁹⁷, qui ne semblent dès lors pas pouvoir trouver leur fondement légal dans l'article 182 de la loi relative à la sécurité civile. Laurent Kennes indique, pour sa part, que nous ne pourrions pas voir dans l'article 182 une habilitation d'imposer le port du masque : « l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 n'autorise nullement le ministre de l'Intérieur à imposer de porter le masque dans quelque lieu que ce soit [et qu'il] en va de même de l'interdiction de recevoir des personnes chez soi, qu'elles soient quatre ou plus suivant la législation actuelle »⁹⁸.

D'autres soulignent que l'article 11 de la loi du 5 août 1992 ne confère qu'une compétence subsidiaire au ministre de l'Intérieur⁹⁹. Il apparaîtrait en effet que le Roi, ne pourrait se fonder sur le pouvoir autonome de police pour adopter un règlement de police d'application permanente et que le ministre de l'Intérieur ne peut davantage recourir à l'article 11 susvisé pour fonder juridiquement un règlement de police de l'ordre public qui ne serait pas de circonstance ou temporaire¹⁰⁰. L'article 11 « *insiste en effet lui aussi sur le caractère subsidiaire de la compétence concernée* »¹⁰¹.

En outre, nous pouvons nous demander si les dispositions législatives qui servent de fondement aux pouvoirs « extraordinaires » du ministre de l'Intérieur ne sont pas trop larges et si elles ne privent pas, dans les faits, les citoyens d'un contrôle parlementaire sur ces mesures¹⁰². À titre de comparaison, nous remarquons en effet que, au niveau communal, le pouvoir réglementaire de police administrative relève de la compétence de l'assemblée délibérative qu'est le Conseil communal¹⁰³. Il peut apparaître paradoxal qu'un pouvoir réglementaire nettement plus important soit ici attribué par la loi du 5 août 1992 au seul ministre de l'Intérieur, sans même que le législateur ne soit invité à confirmer ces mesures urgentes *a posteriori*¹⁰⁴.

D'une manière générale, le constitutionnaliste Marc Verdussen estime, comme d'autres de ses pairs¹⁰⁵, que « *la position du Conseil d'État est contestable. Il y a des divergences d'appréciation juridique qui*

⁹⁷ F. KUTY, « Les implications pénales de la sécurité civile Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1^{ère} partie), *J.T.*, 2020, p. 298

⁹⁸ L. KENNES et M. PREUMONT, « La responsabilité pénale et la pandémie », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, p. 239

⁹⁹ 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. 19.

¹⁰⁰ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruylant, 2016, p. 487.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Voy. Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, art. 134, § 1^{er}, *M.B.*, 2 septembre 1988 qui attribue au bourgmestre la compétence d'adopter des ordonnances de police « en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ». Dans cette hypothèse, les ordonnances de police sont néanmoins soumises à un contrôle *a posteriori* du Conseil communal puisque la loi impose une obligation de confirmation de l'ordonnance de police par le Conseil communal lors de sa plus proche séance. En l'absence de cette confirmation, la mesure cessera d'avoir effet pour l'avenir.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 25 constitutionnalistes issus de dix universités néerlandophones et francophones ont cosigné une carte blanche dans laquelle ils invitent notamment le législateur fédéral à développer une législation claire et adaptée pour encadrer les pouvoirs de l'exécutif en cette période de crise. Les auteurs s'étonnent par ailleurs de certaines des positions prises par le Conseil d'État face aux recours introduits contre les diverses mesures développées par les autorités depuis le début de la crise sanitaire. Relevons que ces signataires sont : Patricia Popelier (UAntwerpen), Catherine Van De Heyning (UAntwerpen), Frédéric Bouhon (ULiège), Anne-Emmanuelle Bourgaux (UMons), Eva Brems (UGent), Pieter Cannoot (UGent et UAntwerpen), Elke Cloots (UAntwerpen), Stéphanie De Somer (VUB et UAntwerpen), Hugues Dumont (USaint-Louis), Mathias El Berhoumi (USaint-Louis), Koen

*sont constitutives d'une grande insécurité juridique. Et, rien que cette insécurité juridique est un motif suffisant et légitime pour justifier que le législateur intervienne »*¹⁰⁶.

Ces débats autour de la légalité des mesures Covid risquent encore de se poursuivre, il sera donc intéressant de suivre l'évolution de la jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative, dans les mois, voire les années à venir. Quoi qu'il en soit, le dernier mot reviendra probablement à la Cour de cassation ou à la Cour constitutionnelle¹⁰⁷ lorsque ces dernières auront pu être saisies d'une affaire ou d'une question relative à la manière de gérer la crise sanitaire telle qu'elle a été opérée en Belgique.

Cependant, nous souhaitons insister sur le fait que, quelles que soient les positions, l'unité semble perdurer sur un point : « *nul n'affirme que des mesures restrictives de libertés ne sauraient être prises pour prémunir la population d'un virus particulièrement dévastateur pour la vie et la santé de l'être humain* »¹⁰⁸. Nous sommes, pour notre part, convaincus que des restrictions aux libertés individuelles sont nécessaires pour protéger la santé et la vie des populations dans le cadre d'une pandémie. Seule la manière de les adopter soulève en effet plusieurs questions.

Section 2 : Le déclenchement de la phase fédérale de crise

La Belgique dispose de structures d'organisation « *claires et génériques pour la gestion des situations d'urgence en tout genre* »¹⁰⁹ instaurées par le biais de deux arrêtés royaux (*cfr infra*).

Ainsi, lorsqu'un risque touche l'entièreté du territoire et que des échanges d'informations sont nécessaires tant au niveau national qu'international¹¹⁰, une phase fédérale de gestion de crise peut être mise en œuvre par le ministre de l'Intérieur conformément à, d'une part, l'Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situation de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national¹¹¹ et, d'autre part, l'Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence¹¹² à l'échelon communal et provincial et au

Lemmens (KULeuven), Steven Lierman (KULeuven), Johan Lievens (VUAmsterdam et KULeuven), Evelyne Maes (ULiège et USaint-Louis), Toon Moonen (UGent), Céline Romainville (UCLouvain), Stijn Smet (UHasselt), Stefan Sottiaux (KULeuven), Jan Theunis (UHasselt), Wouter Vandenhoele (UAntwerpen), Dirk Vanheule (UAntwerpen), Stijn Verbist (UHasselt), Marc Verdussen (UCLouvain), Hendrik Vuye (UNamur), Jogchum Vrieling (USaint-Louis). (« Carte blanche: «Sortez le parlement de la quarantaine!» », *Le Soir* (en ligne), 2 novembre 2020, https://plus.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine?fbclid=IwAR29_avy_ALoag3mheu9sHISnreQDRK1t1uq_vNkKCrLrduBnYY1bPBAJzc).

¹⁰⁶ « Le Conseil d'État, le parapluie à bon compte du gouvernement », *La Libre* (en ligne), 24 février 2021, <https://www.lalibre.be/belgique/>.

¹⁰⁷ A cet égard, la Cour Constitutionnelle pourrait potentiellement être interrogée à titre préjudiciel sur la conformité des fondements juridiques des arrêtés ministériels par rapport au « bloc de constitutionnalité » dont elle assure le contrôle. Toutefois, comme l'essentiel des mesures de gestion de crise repose, dans le cas d'espèce, sur des arrêtés réglementaires qui ne relèvent pas de sa compétence. C.C., n° 161/2020, 26 novembre 2020 qui affirme l'incompétence de la Cour Constitutionnelle pour se prononcer sur la constitutionnalité des arrêtés ministériels des 23 mars et 5 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, dès lors que ces arrêtés n'ont pas fait l'objet d'une confirmation législative.

¹⁰⁸ D. RENDERS, « L'État a trente jours pour revoir des mesures COVID jugées à première vue illégales ! », *op. cit.*

¹⁰⁹ Question écrite n° 5-4787 de Mr Bert Anciaux du 23 décembre 2011 (nl.), Q.R. Sén., sess. Ord. 2011-2012, pp. 14-15.

¹¹⁰ C. FALLON, A. THIRY et S. BRUNET, Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 5. Voy. à ce sujet A.R. 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, point 4, § 1^{er}, M.B., 21 février 2003.

¹¹¹ A.R. 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.

¹¹² A.R. 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) définit la situation d'urgence comme suit : « *Tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, tel qu'un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et*

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 national¹¹³.

Dans le cadre de la coordination de la crise sanitaire du Covid-19, la phase fédérale du plan d'urgence national est déclenchée par l'Arrêté ministériel du 13 mars 2020¹¹⁴. Le déclenchement de cette phase par le ministre de l'Intérieur, a pour effet de suspendre les phases antérieures (les phases communales et provinciales) et de confier au dit ministre la coordination stratégique des situations d'urgence¹¹⁵. Cette phase fédérale de gestion de crise vise donc à centraliser la prise de décision stratégique dans des conditions d'urgence afin de rationaliser l'effort de crise¹¹⁶ et correspond à la prise en charge effective de la gestion de crise au niveau fédéral¹¹⁷.

Concrètement, au niveau local, le déclenchement de la phase fédérale implique que les gouverneurs et bourgmestres sont tenus d'appliquer les mesures générales décidées par le ministre de l'Intérieur¹¹⁸. L'objectif est d'uniformiser la gestion de crise sur l'ensemble du territoire. Nous remarquerons toutefois que, dans ce cadre de coordination fédérale, nulle intervention des entités fédérées n'est normalement requise – ce qui apparaîtrait en soi comme contraire à l'objectif d'unité poursuivi¹¹⁹. Pourtant, les entités fédérées ont été consultées avant le déclenchement de la phase fédérale, puisque cette dernière a été

qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes » (article 1er, 3°).

¹¹³ A.R. 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.

¹¹⁴ A.M. 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.

¹¹⁵ Voy. A.R. 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, annexe : « *En fonction de l'ampleur de l'événement, de son étendue géographique, du nombre de victimes, des effets attendus pour l'homme et l'environnement et des moyens à mettre en œuvre, on distingue quatre phases de planification d'urgence pour ce qui concerne les risques non nucléaires :* »

- *coordination opérationnelle : action limitée et coordination au niveau communal;*
- *phase communale : phase de renfort et coordination par le bourgmestre;*
- *phase provinciale : coordination par le gouverneur de province;*
- *phase fédérale : coordination nationale par le ministre de l'Intérieur.* »

¹¹⁶ T. GAUDIN, « Carnet de crise #23 du 4 mai 2020 : Les conférences de presse du Conseil national de sécurité : un décorum lourd de sens », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, 4 mai 2020, <https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2020/05/Les-conferences-de-presse-du-Conseil-national-de-securite-un-decorum-lourd-de-sens.pdf>.

¹¹⁷ C. FALLON, A. THIRY et S. BRUNET, Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 8.

¹¹⁸ A.M. du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, art. 27, *M.B.*, 28 octobre 2020. L'article 27 pose le principe selon lequel les autorités locales et les autorités de police administrative sont chargées de l'exécution de l'Arrêté ministériel. Les autorités locales peuvent néanmoins intervenir dans les limites suivantes :

1. Si les autorités locales compétentes décident de prendre des mesures préventives, elles le font en concertation avec les autorités compétentes des entités fédérées. Le bourgmestre se consulte avec le gouverneur en la matière.
2. Si le bourgmestre ou le gouverneur est informé par l'organisme de santé de l'entité fédérée concernée d'une résurgence locale de l'épidémie sur son territoire, ou lorsqu'il le constate :
 - le bourgmestre ou le gouverneur doit prendre les mesures complémentaires requises par la situation ;
 - le bourgmestre en informe immédiatement le gouverneur et les autorités compétentes des entités fédérées des mesures complémentaires adoptées au niveau communal ;
 - Si les mesures envisagées ont un impact sur les moyens fédéraux ou ont un impact sur les communes limitrophes ou au niveau national, une concertation est requise conformément à l'Arrêté royal du 22 mai 2019 concernant la planification d'urgence locale. Le bourgmestre assume l'organisation de la communication verbale et visuelle des mesures spécifiques prises sur le territoire de sa commune. L'autorité communale veille à une communication correcte tant pour les habitants que pour les visiteurs. Il est donc recommandé au citoyen de consulter les canaux de communication de la commune où il réside (ou projette de se rendre) afin de prendre connaissance des éventuelles mesures spécifiques d'application. Le ministre de l'Intérieur donne les instructions relatives à la coordination.

¹¹⁹ T. GAUDIN, Carnet de crise #23 du 4 mai 2020 : Les conférences de presse du Conseil national de sécurité : un décorum lourd de sens, *op. cit.*

enclenchée « *considérant les concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes* »¹²⁰.

Chapitre 2 : La mise en scène de l'association des entités fédérées à la politique de crise

Comme le soulignent l'Auditeur au Conseil d'État, Jeroen Van Nieuwenhove et la Professeure de Droit Constitutionnel à l'Université d'Anvers, Patricia Popelier : *“De COVID-19-pandemie bleek een belangrijke test voor de slagvaardigheid van overheden in het algemeen, en van federale systemen in het bijzonder. In België ligt een complicatie in het feit dat bevoegdheden in principe exclusief toegewezen zijn aan de ene of de andere overheid, wat fragmentering in de hand werkt.”*¹²¹.

Compte tenu de la complexité du système fédéral belge et de l'imbrication des compétences entre ses différentes composantes, il était quasiment inévitable que la réponse relativement centralisée qui a été donnée à la crise sanitaire se heurte, en tout cas dans une certaine mesure, à la répartition des compétences¹²². Il y a en effet lieu de rappeler que de nombreuses compétences sont impliquées dans la lutte contre le Covid-19 et que celles-ci sont éclatées de manière complexe entre les différents niveaux de pouvoir. De ce fait, en vertu de sa large compétence en matière de protection civile, l'Autorité fédérale a adopté des mesures ayant une incidence significative dans des domaines politiques relevant des compétences des communautés et/ou des régions.

Dans ce contexte, nous examinerons, au travers d'une première section, comment les entités fédérées ont *in concreto* été associées aux décisions ministérielles de crise par le biais du Centre National de Crise (ci-après, CNS) et du Comité de concertation (ci-après, Codeco) (**Section 1**). Dans une seconde section, nous nous demanderons si l'action fédérale n'a pas porté atteinte à la répartition des compétences telle qu'opérée en Belgique (**Section 2**).

Section 1 : Du CNS au Codeco

Nous avons déjà pu relever que l'Autorité fédérale est seule compétente en matière de protection civile. Le Conseil d'État souligne, à cet égard, que « *le législateur spécial a clairement exprimé la volonté de maintenir la matière de la protection civile (au sens large) dans la sphère du pouvoir fédéral* »¹²³. De la sorte, dans cette matière, les compétences des entités fédérées sont relativement réduites¹²⁴.

¹²⁰ Préambule de l'A.M. 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.

¹²¹ J. VAN NIEUWENHOVE en P. POPELIER, “De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie”, *T.V.W.*, 2020, n° 4, p. 303. « *La pandémie de COVID-19 s'est avérée être un test important pour la réactivité des gouvernements en général, et des systèmes fédéraux en particulier. En Belgique, une complication réside dans le fait que les compétences sont en principe exclusivement attribuées à l'un ou l'autre gouvernement, ce qui favorise la fragmentation* ».

¹²² F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », *op. cit.*, p. 127.

¹²³ Section de législation Conseil d'État, avis n° 41.963/2 donné le 18 décembre 2006 sur un avant-projet de loi « relative à la sécurité civile » (Doc. Parl., Chambre, sess. 2006-2007, n°2928/001, pp.103 et s.).

¹²⁴ P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 114.

L'arrêté royal du 31 janvier 2003¹²⁵ décrit l'organisation de la phase fédérale de gestion de crise, dans laquelle la Belgique est, en l'occurrence, entrée dès le 13 mars 2020¹²⁶. Sur cette base, il est possible d'activer une coordination immédiate au niveau national, dans des contextes de crises autres que celui du plan national d'urgence nucléaire¹²⁷, au sein du Centre de crise National. À cet effet, trois organes peuvent être convoqués : la cellule d'évaluation, la cellule de gestion et le Comité fédéral de coordination¹²⁸.

C'est, ici, l'occasion de constater que la compétence fédérale en matière de gestion de crise a été exercée *in casu* de manière originale¹²⁹ dans la première phase de la crise. Il n'est, en effet, nullement fait appel à un Comité fédéral de coordination. En revanche, dès le premier arrêté ministériel du 13 mars 2020, il est précisé que la décision du ministre de l'Intérieur est prise « *considérant les concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil National de Sécurité* »¹³⁰.

Relevons d'abord qu'une telle concertation n'est pas prévue par la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹³¹ lorsqu'il s'agit de la compétence fédérale de la protection civile. Tout au plus, les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration de dispositions fédérales générales prévues à l'article 9, § 1^{er}, al. 2 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile en vertu de l'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980¹³².

Ensuite, l'Arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du CNS¹³³ ne prévoit pas de représentation des entités fédérées en son sein. Autre originalité, il est décidé que le CNS est élargi aux ministres-présidents¹³⁴. Cet appel au CNS élargi¹³⁵ vise manifestement à témoigner de la prise en main de la situation par l'autorité fédérale tout en associant les entités fédérées à la gestion de la crise, exclues du

¹²⁵ A.R. 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.

¹²⁶ A.M. 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.

¹²⁷ J. FANIEL et C. SÄGESSER, *op. cit.*, p. 5

¹²⁸ Chaque organe contribue au processus décisionnel, chacun pour leur sphère de compétence. Citons notamment que le Comité fédéral de Coordination est chargée de prendre les mesures nécessaires à la gestion de la crise. Elle est constituée des ministres compétents ou de leurs représentants, et est en principe présidée par le ministre de l'Intérieur. Pour plus d'informations sur le rôle de ces différents organes, voy. <https://centredecrise.be/fr/content/phase-federale-gestion-de-crise-au-niveau-national>

¹²⁹ J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19 (1/2), Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du COVID-19 (1/2), *op. cit.*

¹³⁰ Le CNS a été créé au sein du gouvernement fédéral dans le contexte de la menace terroriste pesant sur la Belgique à la suite des attentats de Paris en janvier 2015.

¹³¹ L. spéc. de réforme institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

¹³² Ces dispositions ne fixent toutefois que « *le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitement, les indemnités, les allocations et notamment les allocations de foyer et de résidence, le pécule de vacances et le pécule de vacances familial ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres des services publics d'incendie* ».

¹³³ A.R. du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité, *M.B.*, 30 janvier 2015, aujourd'hui remplacé par l'A.R. du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, *M.B.*, 29 décembre 2020.

¹³⁴ www.premier.be/fr/coronavirus-la-belgique-en-phase-2-renforcee-du-plan-de-gestion-de-risque.

¹³⁵ Les membres du CNS sont le Premier ministre, les ministres ayant la Justice, la Défense, l'Intérieur et les Affaires étrangères dans leurs attributions. Voy. J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 3 : « *Le CNS a de facto intégré les ministres-présidents des différentes Régions et Communautés du pays : Jan Jambon (N-VA) pour la Flandre, Elio Di Rupo (PS) pour la Région wallonne, Pierre- Yves Jeholet (MR) pour la Communauté française, Rudi Vervoort (PS) pour la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM et Oliver Paasch (ProDG) pour la Communauté germanophone. La ministre-présidente du collège de la COCOF, Barbara Trachte (Écolo), ayant été laissée sur la touche, cette entité fédérée (qui a pourtant des compétences législatives en matière de santé) est la seule à ne pas avoir été représentée au sein du CNS* ».

plan général d'urgence qui relève initialement de la compétence exclusive de l'autorité fédérale^{136,137}. De la sorte, si la compétence appartenait bien au seul ministre de l'Intérieur, les concertations entre niveaux de pouvoir au sein du CNS relèveraient d'une nécessité davantage politique que juridique¹³⁸.

En outre, l'instance normale pour organiser la concertation entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes semblait être le Comité de concertation (et les conférences interministérielles spécialisées) qu'organise l'article 31, § 1er, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980¹³⁹.

Ainsi, le CNS se substitua à l'organe normalement compétent, le Comité de concertation, pour en outre devenir *de facto* l'instance dont les quasi-décisions furent coulées en arrêtés du ministre de l'Intérieur¹⁴⁰, ceci sur base des textes fédéraux préexistants, en particulier l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Ce CNS apparaît ici comme un nouvel instrument « *consociatif* » de la démocratie belge, en vue de garantir l'adhésion de différents segments de la communauté à la politique de crise, dans une logique quasi confédérale¹⁴¹. Ceci, cependant, sans aucun fondement.

Toutefois, soulignons que les décisions politiques qui ont précédé la consécration juridique des différents arrêtés ministériels ont, certes, été prises après consultation du CNS, au sein duquel les entités fédérées étaient représentées, mais elles restent juridiquement des actes qui émanent de la seule Autorité fédérale.

Il nous semble donc que le CNS n'était *a priori* pas l'organe idoine pour gérer une crise sanitaire en concertation ou en coordination avec les entités fédérées, la crise sanitaire ne relevait pas de ses compétences et les entités fédérées n'y sont en principe pas associées, en tant qu'invitées, elles n'y possèdent d'ailleurs pas de voix délibérative¹⁴². Sauf à considérer que la volonté était de priver les entités fédérées de la voix délibérative dont elles bénéficient au sein du Comité de concertation et

¹³⁶ P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 115.

¹³⁷ Notons que même les Gouverneurs de Province ont pris part au CNS car, selon Koen GEENS, « Il est très important aujourd'hui de voir ce qui peut être fait au niveau local ou régional ». Voy. « Le CNS touche à sa fin », *La Libre*, 27 juillet 2020, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/le-cns-a-debute-personne-ne-s-attendait-a-ce-que-ce-soit-si-mauvais-5f1e8802d8ad586219652d8f>. Nous y voyons, pour notre part, une opportunité pour le niveau fédéral de prendre, une nouvelle fois, la maîtrise des actions des niveaux de pouvoir inférieurs, en l'occurrence, en essayant notamment de contraindre les actions des pouvoirs locaux qui ont mené des politiques disparates lors de la crise sanitaire.

¹³⁸ J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 4.

¹³⁹ L. ord. de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980. Il se compose de six représentants du gouvernement fédéral, dont le Premier ministre qui préside le comité, du Ministre-président et d'un membre du gouvernement flamand, du Ministre-président du gouvernement wallon, du Ministre-président du gouvernement de la Communauté française, du Ministre-président et d'un membre appartenant à l'autre groupe linguistique du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que du Ministre-Président de la Communauté germanophone, lorsque la Communauté germanophone est concernée (art.31).

¹⁴⁰ D. YERNAULT, « Pouvoirs et devoirs de la police sanitaire » pour endiguer la pandémie de Covid-19 – Les fondements (non-) dits des arrêtés « confinement » du ministre de l'Intérieur du 13 mars au 30 avril 2020 », *Carnet de crise n° 23 du Centre de droit public de l'ULB*, 2 mai 2020, p. 71, <https://droit.ulb.be/fr/les-carnets-de-crise-du-centre-de-droit-public>.

¹⁴¹ J. CLARENNE, C. ROMAINVILLE, *Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19* (1/2), *op. cit.*

¹⁴² P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 116.

constater que l'apparente loyauté fédérale masque, en réalité, une déloyauté fédérale, l'on pourrait ne pas comprendre l'intervention de cet organe dans la gestion de la crise¹⁴³.

La situation semble avoir été rétablie au mois d'octobre 2020. Sous l'ère du gouvernement De Croo, il sera mis un terme aux réunions du CNS sous le prétexte que « *chaque tenue d'un CNS revêt un caractère particulièrement anxiogène pour la population, pendue aux lèvres du Premier ministre au moment des annonces* »¹⁴⁴. L'explication plus légitime de ce basculement est que le CNS sera remplacé par le Comité de concertation qui, bien que dépourvu de reconnaissance constitutionnelle, fait l'objet d'une réglementation légale¹⁴⁵ et est mieux adapté à la gestion d'une crise d'ampleur nationale.

D'aucuns ont notamment fait remarquer qu'il aurait été plus logique que ce soit une telle instance, où Autorité fédérale et entités fédérées sont sur un pied d'égalité, qui gère la crise sanitaire, plutôt que « *des émanations du gouvernement fédéral, kern ou CNS élargis* »¹⁴⁶.

À l'origine, le Codeco a pour rôle de tenter de prévenir ou de régler « *les conflits d'intérêts et certains des conflits de compétence survenant entre différentes composantes de l'État fédéral belge* »¹⁴⁷. À la différence du CNS, « *avatar du gouvernement fédéral* »¹⁴⁸, le Comité de concertation associe, sous la présidence du Premier ministre, tous les partenaires de la Belgique fédérale et délibère dans le respect de la procédure du *consensus*, ce qui implique l'obligation de définir entre eux une véritable unité de vues¹⁴⁹.

En vertu de l'article 31, 2°, de la loi ordinaire du 9 août 1980¹⁵⁰, le Comité de concertation compte, en principe, douze membres¹⁵¹. Dans les faits, le ministre-président de la Communauté germanophone est en permanence invité aux réunions, même si la loi de 1980 instituant ce comité n'a pas prévu sa participation, sauf en cas de conflit impliquant sa communauté¹⁵². En outre, des experts thématiques peuvent élargir le nombre de participants, comme c'est le cas actuellement dans le cadre de la crise du coronavirus¹⁵³.

Néanmoins, nous soulignerons que les mécanismes de concertation, même celui organisé au sein du Comité de concertation, ne peuvent permettre aux entités fédérales ou fédérées d'outrepasser leurs

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ « Qui était autour de la table du Comité de concertation "coronavirus" de ce vendredi ? Notre infographie », *RTBF.be*, 16 octobre 2020, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_un-comite-de-concertation-coronavirus-ce-vendredi-qui-sera-autour-de-la-table-infographie?id=10609975.

¹⁴⁵ A.-E. BOURGAUX, « La Belgique, État failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », in *Fédéralisme*, 2034-6298, Volume 18, 2018, p. 4.

¹⁴⁶ Voy. M. UYTENDAELE, « Covid-19 : les Régions otages du gouvernement fédéral », *Le Soir* (en ligne), 28 avril 2020, www.lesoir.be; J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁷ <http://www.vocabulairepolitique.be/comite-de-concertation/>

¹⁴⁸ M. UYTENDAELE, « Carnet de crise #22 du 30 avril 2020 : Covid 19 – Une gestion en trompe l'œil », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, mai 2020, <https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-22-covid-19-une-gestion-en-trompe-loeil/>.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ L. ord. de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

¹⁵¹ M. UYTENDAELE, « Conflits, coopération et relations internationales », in *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2020, p. 981. Six membres représentent le gouvernement fédéral et six autres, les gouvernements régionaux et communautaires, dont le président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et un membre de ce gouvernement appartenant à l'autre rôle linguistique.

¹⁵² « Qui était autour de la table du Comité de concertation "coronavirus" de ce vendredi ? Notre infographie », *op. cit.*

¹⁵³ Cela nous inspire la question de savoir quels ont été le rôle et la place des experts, surtout en matière épidémiologique, dans le cadre de la crise. En effet, les expertises ont occupé une place prépondérante dans l'édiction des mesures sanitaires alors que la seule responsabilité relative à ces dernières est uniquement supportée par le politique.

compétences¹⁵⁴. De la sorte, certaines « décisions » prises au sein du Comité de concertation ne pouvaient, en l'état actuel du droit, qu'être traduites par les autorités compétentes¹⁵⁵ et pas uniquement déposées dans un Arrêté ministériel fédéral.

Il n'en demeure pas moins que le Codeco représente, dans les faits, un contre-argument au conflit de compétences. Il apparaît en effet comme un outil de légitimation des décisions via lequel les différents niveaux de pouvoir opèrent à une coopération interfédérale à propos d'une compétence fédérale.

En effet, les différents représentants des entités fédérées peuvent, dans ce cadre, donner leur avis et participer à la prise de décisions dans le cadre d'une compétence exclusivement fédérale composée du trio de lois relatif à la protection civile au sens large.

Le Conseil d'État, dans le cadre de son avis rendu le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique¹⁵⁶ confirme que : *« l'autorité fédérale, qui envisage de prendre une mesure ayant une incidence directe dans des domaines relevant de la compétence matérielle des entités fédérées, consulte préalablement ces autres autorités¹⁵⁷. Bien qu'une telle concertation ne puisse impliquer un abandon ou un transfert de compétences, il est indispensable de pouvoir évaluer correctement les incidences des mesures prises dans les domaines politiques relevant de la sphère de compétence des communautés et des régions et ainsi, de se faire une idée précise du caractère proportionné ou non des mesures prises. Une telle concertation est une condition impérative pour que ces mesures puissent se concilier avec le principe de proportionnalité.*

Cette obligation de concertation n'exclut pas, au demeurant, que l'autorité fédérale, compte tenu de l'imbrication des compétences, organise la concertation au sein du comité de concertation, créé par les articles 31 et 31/1 de la loi du 9 août 1980 'de réformes institutionnelles', et cherche à parvenir à un consensus en ce qui concerne les mesures à prendre. ».

Section 2 : Empiètement sur les compétences des entités fédérées ?

Il est arrivé, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, que l'autorité fédérale prenne des mesures ayant une incidence significative dans de nombreux domaines politiques. C'est ainsi que le ministre de l'Intérieur a adopté des mesures telles que l'interdiction d'événements culturels, l'interdiction de rassemblements publics, la fermeture du secteur de l'Horeca ou encore la fermeture d'établissements d'enseignement. Autant de matières qui relèvent *a priori* des compétences des entités fédérées.

¹⁵⁴ P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 117.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Section de législation Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

¹⁵⁷ Voy. C.C., n° 47/2021, 18 mars 2021, B.15 : « B.15. Comme il est dit en B.11, le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs. Lorsqu'un législateur entend régler une matière qui est à ce point imbriquée dans la matière qui relève de la compétence d'un autre législateur, il ne peut exercer sa compétence qu'après avoir préalablement consulté cet autre législateur ». Voy. également C.C., n°145/2017, 21 décembre 2017, B. 60.2.

Afin d'illustrer l'exercice des compétences extrêmement large de l'Autorité fédérale, nous commencerons par rappeler les principes applicables en matière de répartition des compétences (**Sous-section 1**). Nous nous attèlerons ensuite à l'analyse de l'action et de la concertation de l'Autorité fédérale et des entités fédérées en matière d'enseignement (**Sous-section 2**).

Sous-section 1 : Rappels des principes en matière de compétences

Les entités fédérées n'exercent que les compétences qui leur ont été spécifiquement attribuées par la Constitution et par les lois de réformes institutionnelles prises en vertu de celle-ci¹⁵⁸. En l'état actuel des choses, le législateur fédéral reste, jusqu'à nouvel ordre¹⁵⁹, compétent pour les matières qui lui ont été réservées depuis 1970 par ou en vertu de la Constitution, ainsi que pour les matières dites « résiduelles », c'est-à-dire non attribuées.

En outre, chaque entité fédérée est compétente de façon exclusive pour régler les matières qui lui sont attribuées dans les limites de son territoire ou de son aire de compétence¹⁶⁰. Ceci implique que « *toute situation juridique [est] en principe réglée par un seul législateur. Lorsqu'une législation a (...) des liens avec plusieurs compétences, [il y a lieu de] rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée* »¹⁶¹.

Il s'ensuit donc que les compétences et le pouvoir sont répartis de manière exclusive entre l'Autorité fédérale¹⁶², les Régions et les Communautés, sans que la première dispose en toute matière d'un pouvoir d'injonction à l'égard des secondes^{163,164}.

Comme le rappelle la section de législation du Conseil d'État : « *la compétence d'une autorité exclut la compétence de l'autre ou encore, en d'autres termes, que les sphères de compétence de l'autorité fédérale et des communautés et régions sont scindées en matières qu'une autorité peut régler à l'exclusion de l'autre. Les dérogations à ce principe doivent être inscrites soit dans la Constitution, soit dans une loi spéciale ou résulter nécessairement du système de répartition des compétences que le constituant ou le législateur spécial ont organisé à l'égard d'une matière déterminée* »¹⁶⁵.

¹⁵⁸ C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, n° 5, 2013, p. 206.

¹⁵⁹ L'article 35 de la Constitution contient une disposition « programmatique, virtuelle », qui prévoit qu'à terme, les communautés et régions disposeront des compétences résiduelles, l'autorité fédérale n'ayant que des compétences d'attribution. Cela étant, plus de 27 ans après son adoption, l'article 35 a la particularité de n'être toujours pas entré en vigueur, faute d'adoption d'une loi spéciale énumérant les compétences de l'autorité fédérale. Voy. à ce sujet G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4, pp. 367-416.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ C.A., n° 184/2002, 11 décembre 2002, B.7 ; C.C., n° 110/2016, 14 juillet 2016, B. 10.

¹⁶² F. 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. 9.

¹⁶³ E. ARCQ, V. DE COOREBYTER, C. ISTASSE, *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, CRISP (Dossier n° 79), 2012.

¹⁶⁴ Voy. notamment les articles 1^{er}, 2, 3, 35, 38, 39, 127, 128, 129 et 130 de la Constitution.

¹⁶⁵ Section de législation Conseil d'État, avis n° 36.847/AG et n° 36.848/AG donnés le 20 avril 2004 sur une proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en vue d'assurer la prise en charge des soins spéciaux liés à la perte d'autonomie (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2003-2004, n° 3-38/2 et 3-105/2, p. 5).

Cette répartition des responsabilités est censée constituer un atout, en permettant la prise en compte de spécificités régionales et en rapprochant la prise de décision du citoyen¹⁶⁶. Toutefois, elle peut se révéler un handicap en temps de crise, quand la situation impose de prendre des décisions uniformes à l'échelle du pays et de le faire rapidement¹⁶⁷.

En outre, certains mécanismes instaurés par la Constitution ou la loi spéciale nuancent la rigidité du principe de l'exclusivité des compétences¹⁶⁸ et viennent complexifier les limites des tâches de chacun.

C'est le cas de la théorie des pouvoirs implicites dont le siège est l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Plusieurs auteurs¹⁶⁹, suivis par la jurisprudence¹⁷⁰, ont dégagé de cette disposition une véritable règle d'attribution de compétences qui permettrait aux communautés et aux régions d'empiéter sur les compétences de l'Autorité fédérale¹⁷¹. Et ce, que pour autant que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région ou de la communauté concernée, que la matière réservée se prête à un règlement différencié et que l'impact sur la matière réservée ne soit que marginal¹⁷².

Il est également admis que l'Autorité fédérale puisse empiéter sur une compétence régionale ou communautaire à la double condition que cela soit nécessaire à l'exercice efficace de sa compétence normative et que la mesure ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la compétence des entités fédérées¹⁷³. La section de législation ayant estimé, à cet égard, que les conditions de recours aux pouvoirs implicites s'appliquent également, par analogie, *mutatis mutandis*, à l'exercice des compétences implicites par le législateur fédéral¹⁷⁴.

Cette théorie ne s'appliquerait toutefois qu'aux seuls pouvoirs législatifs¹⁷⁵ de sorte que ni un gouvernement, ni, *a fortiori*, un ministre de l'Intérieur ne puisse revendiquer l'article 10 de la loi spéciale susvisée pour justifier un éventuel empiètement de compétences.

¹⁶⁶ J. FANIEL, C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2447, 2020, p. 1.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ A. HERAUT, A-S. RENSON, « Fédéralisme et exclusivité des compétences », in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 22.

¹⁶⁹ Voy. J. VANDE LANOTTE, « De impliciete bevoegdheden op een belgische spoor », in *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Bruxelles, Sotry-Scientia, 1988, p. 97; A-S. BOUVY, « Les compétences implicites », in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 101 – 102; S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, expression d'un principe général de droit ? », in *Les visages de l'État*. Liber Amicorum Yves Lejeune, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 771 et s.

¹⁷⁰ C.A., n° 25/86, 26 juin 1986, 2.B.1.; C.A., n° 7/85, 20 décembre 1985, 6.B.2.

¹⁷¹ P. LAGASSE et M. RUYS, « Le principe de légalité et les pouvoirs implicites » in *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 325.

¹⁷² C.A., n° 46 du 11 février 1988; C.A., n° 33/2001 du 13 mars 2001; M. UYTENDAELE, « Leçon XXVIII - Les compétences matérielles dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle » in *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 809.

¹⁷³ C.A., arrêt n° 90/94, 22 décembre 1994, B.5.16.; C.A., arrêt n° 21/95, 2 mars 1995, B.8.; C.A., arrêt n° 166/2003, 17 décembre 2003, B.3.8.; C.A., arrêt n° 147/2006, 28 septembre 2006, B.20.5.; C.C., arrêt n° 49/2008, 13 mars 2008.

¹⁷⁴ A-S. BOUVY, « Les compétences implicites », *op.cit.*, p. 101. Voy. notamment Section de législation Conseil d'État, avis n° 57.210/3 donné le 3 avril 2015 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'énergie (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 1046/1) et avis n° 61.002/3 donné le 3 avril 2017 sur un projet d'arrêté royal réglementant les substances stupéfiants et psychotropes.

¹⁷⁵ C.E., n° 175.462, 8 octobre 2007, *État belge c. Région wallonne*.

Ainsi, si en théorie, le principe de l'exclusivité des compétences ne peut être remis en cause par l'Autorité fédérale ou par les entités fédérées, même en situation d'urgence ou de menace grave, les principes précités permettent toutefois bien souvent à plusieurs législateurs de s'estimer compétents pour légiférer sur un même objet, selon le titre de compétence dont ils se prévalent¹⁷⁶.

Ce n'est toutefois pas cette théorie des pouvoirs implicites qui a été invoquée par l'Autorité fédérale pour gérer la crise sanitaire dans le cas d'espèce. Ce dernier s'appuie simplement sur la base des pouvoirs de police administrative qui lui sont confiés par le trio de lois constitué, pour rappel, de la loi sur la protection civile du 31 décembre 1963, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et de celle du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Sous-section 2 : Illustration de la concertation interfédérale

Afin d'illustrer l'ambiguïté autour des compétences de tout un chacun et du rôle du Codeco dans la gestion de crise, nous relèverons la séquence relative à la fermeture et à la réouverture des écoles maternelles par l'Autorité fédérale en mars 2020 (§1), nous envisagerons ensuite les conditions qui permettent au ministre de l'Intérieur de prendre une telle décision (§2). Enfin, nous nous pencherons sur la réaction des communautés (§3).

§1. La fermeture des écoles par l'Autorité fédérale

La matière de l'enseignement, relève *quasi* exclusivement des communautés¹⁷⁷. Le législateur fédéral reste seulement compétent dans trois domaines qui sont la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes, et le régime des pensions¹⁷⁸.

Dès le 13 mars 2020, le ministre de l'Intérieur décide de suspendre les leçons et activités dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire¹⁷⁹ sur base de sa compétence fédérale en matière de protection civile, alors que cette décision relevait *a priori* de la compétence des communautés¹⁸⁰.

Rappelons à cet égard que la circonstance que cet arrêté ait été adopté après concertation avec les entités fédérées au sein du CNS, en place au mois de mars 2020, ne semble rien n'y changer. Il a déjà été relevé *supra* que cette concertation n'est constitutionnellement, ni légalement prévue et qu'elle a été réalisée dans un organe incompétent à cette fin¹⁸¹.

¹⁷⁶ P. MINSIER et Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 107.

¹⁷⁷ Article 127 et 130 de la Constitution.

¹⁷⁸ C. BEHRENDT et C. VERSCHEURE, Les compétences de l'Autorité fédérale, des Communautés et des Régions, *Syllabus de droit*, Université de Liège, 2013, p. 4.

¹⁷⁹ A.M. du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, art. 4, *M.B.*, 13 mars 2020.

¹⁸⁰ P. MINSIER et Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 126.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 117.

C'est en effet, dans une seule décision fédérale que sont déposées les mesures relatives à la fermeture des écoles.

Suite à une étude menée par 269 pédiatres¹⁸² courant du mois de mai 2020, il ressort que les enfants ne seraient, *in fine*, pas des vecteurs importants du virus comme on l'avait pourtant prétendu au début de la crise. De la sorte, il n'y aurait dès lors plus aucune raison médicale valable pour exclure plus longtemps les enfants de la collectivité¹⁸³.

Très vite, la ministre de l'Enseignement de la Communauté française se montre favorable à un retour en classes maternelles et demande à remettre ce point « *sur la table du CNS et de rouvrir le débat* »¹⁸⁴. Le ministre de l'Enseignement de la Communauté flamande s'embarrasse moins de telles formalités¹⁸⁵ et annonce que les enfants de maternelle doivent pouvoir retourner à l'école à temps plein dès le 2 juin 2020 en précisant toutefois que la décision revient au CNS au sein duquel, selon lui, les entités fédérées sont représentées¹⁸⁶.

Finalement, c'est le Comité de concertation qui « décide », en date du 27 mai 2020, que tous les élèves des classes de maternelle retrouveront le chemin des classes à temps-plein dès le mardi 2 juin¹⁸⁷ et l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 est adapté¹⁸⁸ en ce sens.

Ainsi, il appert que l'Autorité fédérale aura formellement pris la décision de suspendre, puis de faire reprendre, les activités dans l'enseignement maternel et que la participation formelle des communautés n'est apparue qu'au travers du CNS d'abord et du Codeco ensuite qui n'ont pas de compétence de décision¹⁸⁹.

Cette façon de fonctionner peut sembler porter atteinte à plusieurs égards au principe de répartition des compétences qui repose notamment sur les principes d'attribution et d'exclusivité des compétences.

¹⁸² « Dans une carte blanche, 269 pédiatres plaident pour une réouverture plus large des écoles », *Le Soir* (en ligne), 19 mai 2020, <https://plus.lesoir.be/301747/article/2020-05-19/dans-une-carte-blanche-269-pediatres-plaident-pour-une-reouverture-plus-large>.

¹⁸³ « Il n'y a pour nous aucune raison médicale valable pour exclure plus longtemps les enfants de la collectivité », *RTBF.be*, 19 mai 2020, https://www.rtbf.be/info/opinions/detail_carte-blanche-de-plusieurs-pediatres-les-enfants-sont-les-oublies-du-deconfinement?id=10504760.

¹⁸⁴ Caroline Désir: « Il est important de remettre le retour des maternelles sur la table du CNS », *Le Soir* (en ligne), 19 mai 2020, <https://plus.lesoir.be/301901/article/2020-05-19/caroline-desir-il-est-important-de-remettre-le-retour-des-maternelles-sur-la>

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ « Dès le 2 juin, toutes les maternelles et primaires et davantage d'élèves de secondaires à l'école », *VRTNWS flandreinfo.be*, 22 mai 2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2020/05/22/des-le-2-juin-toutes-les-maternelles-et-primaires-et-davantage/>.

¹⁸⁷ « Déconfinement: toutes les maternelles de retour à l'école le 2 juin, toutes les primaires le 8 juin », *Le Soir* +, 27 mai 2020, <https://plus.lesoir.be/303527/article/2020-05-27/deconfinement-toutes-les-maternelles-de-retour-lecole-le-2-juin-toutes-les>.

¹⁸⁸ A.M. du 30 mai 2020 modifiant l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 30 mai 2020, art. 1^{er}: « Les leçons et les activités peuvent reprendre dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire, à partir du 18 mai 2020, pour les groupes définis par les Communautés sur base des recommandations des experts et des autorités compétentes » ; Relevons également l'A.M. du 22 août 2020 modifiant l'Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 22 août 2020, art. 10 : « Dans le cadre de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement artistique à horaire réduit, les conditions spécifiques d'organisation des leçons et des écoles sont fixées par les ministres de l'Éducation, sur base de l'avis des experts, en tenant compte du contexte sanitaire et ses évolutions possibles. Ces conditions portent notamment sur le nombre de jour de présence à l'école, les normes à respecter en termes de port du masque ou d'autres équipement de sécurité au sein des établissements, l'utilisation des infrastructures, la présence de tiers et les activités extra-muros. Si des mesures particulières sont prises au plan local, une procédure impliquant l'avis des experts ainsi que des autorités communales compétentes et les acteurs concernés est fixée par les ministres de l'Éducation ».

¹⁸⁹ P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 127.

§2. Les conditions d'exercice de la compétence du ministre de l'Intérieur

Dans l'optique de l'Autorité fédérale, il ne s'agit pas d'exercer des compétences en matière de santé ou d'enseignement, mais de veiller à protéger la population contre les risques engendrés par la pandémie du Covid-19. Cette intervention de l'Autorité fédérale pourrait donc se justifier, notamment dans la mesure où sa compétence en matière d'ordre public, de sécurité publique et/ou de salubrité publique serait impliquée¹⁹⁰.

À cet égard, le Conseil d'État considère que les mesures de police administrative adoptée par le ministre de l'Intérieur, telle que la fermeture des écoles, « *ne peuvent, en raison de leur incidence significative dans des domaines politiques d'autres autorités, être prises par l'autorité fédérale que si l'aspect le plus important de ces mesures, eu égard à leur enjeu, peut être réputé concerner la police sanitaire, la protection civile et/ou la sécurité civile, qui relèvent de la compétence fédérale. Il apparaît au Conseil d'État que ce ne sera le cas que si trois conditions sont remplies* »¹⁹¹.

Primo, l'Autorité fédérale doit toujours respecter le principe de proportionnalité, corollaire de la loyauté fédérale¹⁹² prescrite par l'article 143, §1^{er}, de la Constitution.

L'exercice justifié des compétences fédérales concernant le maintien de l'ordre public, la protection civile et la sécurité civile, suppose que la décision du ministre de l'Intérieur soit adoptée sur base d'une mise en balance minutieuse, tenant compte des connaissances scientifiques, entre les résultats raisonnablement escomptés de la mesure envisagée dans le cadre de la lutte contre une situation d'urgence épidémique, d'une part, et leur incidence dans les domaines politiques ressortissant aux communautés et régions, d'autre part¹⁹³.

Le principe implique qu' « *il incombe à l'autorité d'établir, en fonction de la nature des faits sur lesquels elle se fonde, de leur gravité et des circonstances de la cause, que la mesure qu'elle envisage de prendre est nécessaire, adéquate et proportionnée: à cet égard, il importe tout particulièrement de s'assurer que les faits et les circonstances de la cause présentent avec les troubles à l'ordre public que tend à prévenir la mesure de police envisagée un rapport suffisamment direct et étroit pour pouvoir justifier celle-ci* »¹⁹⁴.

Secundo, l'Autorité fédérale, qui envisage de prendre une mesure ayant une incidence directe dans des domaines relevant de la compétence matérielle des entités fédérées, doit préalablement consulter ces

¹⁹⁰ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, *op. cit.*, p. 13.

¹⁹¹ Section de législation Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

¹⁹² Le principe de loyauté fédérale implique pour chaque autorité l'obligation, lors de l'exercice des compétences propres, de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble et de ne pas léser les intérêts des autres entités. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu (Section de législation Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, p. 22 ; C.C., n° 47/2021, 18 mars 2021, B. 11 ; Voy. également J. VANPRAET, « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », in *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, n° 75, p. 53.).

¹⁹³ Voy. Section de législation du Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, p. 22, considérant 33.

¹⁹⁴ La jurisprudence est constante et abondante en ce sens, en particulier à propos de mesures de police administrative générale prises par les autorités communales : Voy. notamment C.E., n° 157.849, 21 avril 2006, S.P.R.L. « La Démarche » ; C.E., n° 203.235, 23 avril 2012, S.C. Trocadero ; C.E., n° 237.779, 24 mars 2017, Amilcar et consorts.

autres autorités. Il est indispensable de pouvoir évaluer correctement les incidences des mesures prises dans les domaines politiques relevant de la sphère de compétence des communautés et des régions et, ainsi, de se faire une idée précise du caractère proportionné ou non des mesures prises¹⁹⁵.

À cet égard, la Cour constitutionnelle a pu définir la portée du concept de « concertation ». La Cour a ainsi relevé qu'il s'agissait, avant la prise de décision, d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité sans toutefois que l'autorité compétente pour décider perde sa liberté d'agir¹⁹⁶.

C'est dans ce cadre que le Comité de concertation – et le CNS dans une moindre mesure – ont pu jouer un rôle prépondérant dans la validité des mesures adoptées par le ministre de l'Intérieur dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire.

Tertio, l'Autorité fédérale doit veiller à se limiter strictement aux matières qui peuvent s'inscrire dans ses compétences en matière de police sanitaire, de protection civile ou de sécurité civile et, ce faisant, à ne pas exercer purement et simplement les compétences matérielles d'une autre autorité.

Ainsi, si la décision fédérale de fermer les écoles satisfait aux exigences strictes de proportionnalité matérielle et de concertation précitées et n'excèdent pas le cadre de ce que l'on peut qualifier de mesures sanitaires, eu égard à son enjeu, *« la décision de fermeture des écoles semble entrer dans les compétences fédérales en matière de police sanitaire, de protection civile ou de sécurité civile chaque fois qu'il s'agit de lutter contre une situation d'urgence épidémique, même si ces mesures ont une incidence significative dans des domaines politiques d'autres autorités »*¹⁹⁷.

Cependant, même si *« l'autorité fédérale peut, par exemple, imposer le port du masque buccal et la distanciation sociale dans les écoles (...), pour autant qu'il s'agisse d'une mesure proportionnée et nécessaire, et - dans des circonstances extrêmes – même décider de fermer ces établissements*¹⁹⁸, elle ne peut toutefois *« pas imposer aux communautés des règles alternatives en matière d'enseignement et d'activités culturelles, comme par exemple l'obligation de proposer un enseignement à distance (...) ou – inversement – les exclure. En effet, pareilles mesures ne peuvent être considérées comme des mesures sanitaires »*¹⁹⁹.

§3. La réaction des communautés

La large conception de la compétence fédérale en matière de police administrative et la concertation des différents niveaux de pouvoirs au sein des Codeco ont laissé transparaître, dans la pratique, l'image

¹⁹⁵ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, p. 23.

¹⁹⁶ C.C., n°2/92 du 15 janvier 1992, cons. 2.B.3. Voy. également M. UYTENDAELE, « Conflits, coopération et relations internationales », *op. cit.*, p. 992.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Dans la Section de législation du Conseil d'État, avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, l'assemblée générale de la section de législation a déjà observé qu'en vertu des pouvoirs spéciaux qui lui sont conférés, le Roi était compétent pour procéder aux fermetures d'écoles ou d'universités.

¹⁹⁹ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, p. 20.

d'une action uniforme dans tout le pays, menée harmonieusement au niveau national, ce qui a pu rassurer une partie de la population²⁰⁰.

Dans le cas de la fermeture des écoles, Patricia Minsier et Quentin Peiffer considèrent « *qu'en ce qui concerne les règles de répartition des compétences, les entités fédérées se sont montrées bienveillantes avec l'intervention de iure de l'autorité fédérale tant qu'elles gardaient in concreto la main, tant sur la communication que sur le sens des décisions prises* »²⁰¹.

On constate en effet une distorsion entre la réalité juridique telle que publiée au Moniteur Belge et la réalité des faits²⁰². D'une part, il apparaît que l'Autorité fédérale a formellement pris la décision de suspendre, puis de faire reprendre les activités dans les classes maternelles sur base de la compétence de police administrative du ministre de l'Intérieur. D'autre part, les décisions ont concrètement été prises par les communautés, plus particulièrement par les ministres concernés et leurs cabinets sur base, en Communauté française du moins, des grandes lignes de stratégie de déconfinement décidées par le gouvernement fédéral²⁰³.

Cependant cette manière de procéder n'a pas eu pour effet de plaire à tous. C'est notamment le cas du ministre de la Commission communautaire commune chargé de la Santé et de l'Action sociale qui a affirmé à la presse que « *certes [le ministre-président de la Région Bruxelles-Capitale] est invité à prendre part au CNS, mais [qu'] il y va pour lui-même, pour représenter les intérêts de Bruxelles ; il n'a pas de mandat gouvernemental pour ce faire* »²⁰⁴.

Si les règles de répartition des compétences ont pu être tordues au bénéfice d'une gestion unique de la crise par l'Autorité fédérale, il n'en est pas résulté de conflit apparent entre les différentes composantes de l'État belge²⁰⁵. Le modèle de concertation mis en place à l'occasion de cette crise a, sans doute, permis de désamorcer des conflits d'intérêts ou de compétences, tout en laissant à chaque partie le poids qui, politiquement, était le sien. Nous assistons, ainsi, dans le cadre des CNS ou Codeco, à la prise de parole régulière et à la mise en scène des Présidents des entités fédérées qui annoncent ou détaillent les mesures alors que celles-ci sont formellement prises par l'Autorité fédérale. Si la méthode peut être juridiquement contestable à certains égards, elle a permis de ne pas mettre au grand jour, au plus fort de la crise, les profondes dissensions qui existent pourtant entre les différentes composantes de l'État²⁰⁶.

Cependant, soulignons que, dès le début de la crise, les entités fédérées, malgré l'absence de compétence dans la matière de la protection civile, ont adopté de nombreuses règles en vue de gérer

²⁰⁰ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, *op. cit.*, p. 13.

²⁰¹ P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 128.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ « Cette crise a mis en exergue la faiblesse institutionnelle de l'Etat fédéral », *La Libre Belgique*, 2 mai 2020, p. 17.

²⁰⁵ P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 134.

²⁰⁶ *Ibidem*.

la crise sanitaire en dehors du CNS ou Codeco²⁰⁷, sur base de leurs compétences propres, dans les matières qui leur reviennent.

À partir d'octobre 2020, nous assistons à un changement de paradigme à l'occasion duquel le « monopole » fédéral s'estompe progressivement. Ainsi, à l'occasion du Codeco du 23 octobre 2020, le fédéral annonce des mesures minimales, le plus petit commun dénominateur entre entités fédérées²⁰⁸. L'unité et la cohérence des mesures s'en voient dès lors fragmentées alors que le fédéral insistait, depuis le mois de mars, pour une stricte application des mesures issues du CNS et qu'il ne convenait pas d'aller au-delà.

Ainsi, dans le cas d'espèce, la Région wallonne et la Région bruxelloise adoptent des mesures bien plus restrictives sur leur territoire. Tout comme en Wallonie, Bruxelles instaure un couvre-feu de 22 heures à 6 heures du matin. Mais le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale va encore plus loin sur d'autres mesures. Ce dernier ayant notamment décidé de fermer les commerces à 20 heures ainsi que tous les lieux culturels et toutes les infrastructures sportives alors que, en Région wallonne, les lieux culturels restent ouverts avec des mesures sanitaires renforcées et que le sport en intérieur reste permis pour les moins de 12 ans. Au contraire, le gouvernement flamand décide de suivre les recommandations fédérales et n'adopte alors aucune mesure supplémentaire.

« Il y a eu un accord minimal au fédéral, puis les entités fédérées ont fait un peu ce qu'elles voulaient », estime Jean Faniel, Directeur général du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques²⁰⁹. « L'image que le monde politique renvoie à la population est qu'il n'y a pas de clarté, alors même que ce même monde politique n'arrête pas, à chaque prise parole, de répéter qu'il faut l'adhésion de la population », regrette encore ce dernier²¹⁰. En effet, comment favoriser l'adhésion des citoyens si on ne cesse de les noyer, dans la même journée, d'annonces différentes, parfois contradictoires et peu compréhensibles ?

Notons aussi, qu'à chaque stade, les textes encadrant la crise sanitaire se sont multipliés à un rythme soutenu, à tous les niveaux de pouvoirs. Cette profusion n'a pas aidé les pouvoirs locaux souvent au premier plan dans l'exécution des mesures des autorités supérieures.

²⁰⁷ Voy. notamment A. Gouv. Comm. fr. du 13 mars 2020 suspendant les activités de services du secteur de l'enfance pour lutter contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 17 mars 2020 ; A. Gouv. Comm. fr. du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 dans l'enseignement supérieur, l'enseignement de promotion sociale, l'aide à la jeunesse, les maisons de justice, la jeunesse et les sports, *M.B.*, 17 mars 2020 ; A. Gouv. w. du 20 mars 2020 relatif à l'octroi d'indemnités compensatoires dans le cadre des mesures contre le coronavirus Covid-19, *M.B.*, 23 mars 2020, etc. Pour plus de détails sur ces mesures, voy. F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, *op. cit.*, p. 12.

²⁰⁸ « Coronavirus : le couvre-feu commence à 22 heures dans toute la Wallonie, quelles sont les autres mesures ? », *RTBF* (en ligne), 24 octobre 2020, https://www.rtf.be/info/societe/detail_coronavirus-en-wallonie-le-couvre-feu-commence-a-22-heures-queelles-sont-les-autres-mesures?id=10616693.

²⁰⁹ « Quand le coronavirus montre le singulier visage du fédéralisme belge », *Le Soir* (en ligne), 25 octobre 2020, <https://plus.lesoir.be/333857/article/2020-10-25/quand-le-coronavirus-montre-le-singulier-visage-du-federalisme-belge>.

²¹⁰ *Ibidem*.

PARTIE 2 : LES POUVOIRS LOCAUX FACE A LA POLITIQUE DE CRISE

Dans cette seconde partie, nous nous concentrerons sur l'impact de la crise sur les pouvoirs locaux, principalement sur le niveau communal.

Dans le cadre de la crise sanitaire, toutes les autorités investies d'un pouvoir de police administrative générale ont été mobilisées. Pour déterminer laquelle de ces autorités est appelée à intervenir, il convient d'appliquer le principe de subsidiarité, qui veut qu'un trouble à l'ordre public soit toujours traité au niveau le plus local possible²¹¹.

L'intervention de l'autorité communale, est donc en principe prioritaire et l'autorité supérieure ne peut intervenir qu'en raison de « *l'importance de la mesure à prendre, de son impact géographique, des moyens à mettre en œuvre ou de l'inertie de l'autorité locale* »²¹².

Dans ce cadre, nous analyserons le sort qui a été réservé à la compétence de police administrative des autorités locales lors de cette crise (**Chapitre 1**). Ensuite, nous verrons comment les communes ont été mises à contribution dans l'exécution de la politique de crise fédérale (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La compétence de police administrative des autorités locales en temps de pandémie

En complément des mesures de polices administratives fédérales, les autorités locales ont également adopté ponctuellement des mesures pour lutter contre la pandémie. À cet égard, nous analyserons d'abord comment les polices administratives générales, tantôt communale, tantôt fédérale, se sont articulées dans la pratique (**Section 1**). Ensuite, nous examinerons l'articulation de la police administrative générale d'un bourgmestre avec une police administrative spéciale élaborée par une entité fédérée (**Section 2**).

Section 1 : Articulation des polices administratives générales des autorités fédérales et locales

Dans le cadre de la phase fédérale, la place qui a été laissée aux autorités locales n'a cessé d'évoluer au fil de la crise sanitaire.

Nous aborderons donc le rôle des autorités locales dans la période précédant le déclenchement de la phase fédérale de crise (**Sous-section 1**). Nous retracerons ensuite les différents rappels à l'ordre du ministre de l'Intérieur de l'époque lors du passage en phase fédérale (**Sous-section 2**). Nous

²¹¹ M. PÂQUES, *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019, p. 320-321.

²¹² Voy. J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 20^{ème} éd., Malines, Kluwer, 2014, pp. 649-650 ; F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », *op. cit.*, pp. 80 et s.

constaterons enfin que les pouvoirs locaux ont pu exercer leurs missions de police administrative plus librement dès l'été 2020, tout en se voyant confier des missions de plus en plus importantes par l'Autorité fédérale (**Sous-section 3**).

Sous-section 1 : L'avant phase fédérale, appel à la responsabilité locale

Nous détaillerons ici la situation à l'entame de la crise, en mars 2020, alors que l'Autorité fédérale n'émet encore que de simples recommandations liées à la gestion de la crise sanitaire et destinées à encourager les pouvoirs locaux à réagir de façon uniforme face à la crise (§1). Dans ce contexte, nous passerons en revue les réactions de différents bourgmestres (§2).

§1. Le contexte

Début mars 2020, à l'occasion des premières recommandations fédérales²¹³, le CNS déconseille notamment les rassemblements intérieurs de plus de 1.000 personnes ainsi que les visites dans les maisons de repos.

À ce stade, en dehors de tout contexte de gestion de crise fédérale, la « recommandation d'interdire » est la seule prérogative dont dispose l'Autorité fédérale, alors que la « décision d'interdire » est du ressort des bourgmestres en lien avec les Régions et des gouverneurs de province.

C'est à cette occasion que nous noterons que le Conseil régional de sécurité de Bruxelles, réunissant les bourgmestres des dix-neuf communes de la capitale, les chefs des zones de police et présidé par le ministre-président Vervoort, interdit de tels rassemblements et impose, dans la foulée, l'interdiction de toute visite dans les maisons de repos. En Région wallonne, il sera abondé dans le même sens.

Cependant, les choses ne seront pas appréhendées de la même manière en Flandre où les gouverneurs et les bourgmestres agiront au cas par cas, de manière désordonnée, certains choisissant de ne pas suivre les recommandations fédérales. La Flandre se verra ainsi morcelée par les diverses décisions des bourgmestres de son territoire²¹⁴.

Cette recommandation a également provoqué une obstruction du bourgmestre d'Anvers, Bart De Wever, qui avait invoqué l'autonomie communale pour s'opposer à une recommandation de la Première ministre²¹⁵. Celui-ci déclara qu'il n'envisageait « *d'interdire des événements à Anvers que sur base*

²¹³ Nous sommes avant le déclenchement de la phase fédérale de crise et l'adoption du premier arrêté ministériel instaurant le confinement à l'occasion de la première vague de l'épidémie. (A.M. 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 ; A.M. du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour lutter contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 13 mars 2020.).

²¹⁴ Besluiten van de Burgemeester van de stad Zoutleeuw uittreksel uit het register der besluiten van de Burgemeester vergadering d.d. 12 maart 2020 ; Besluit van de Burgemeester, gemeente Hulshout d.d. 14 maart 2020.

²¹⁵ C. FALLON, A. THIRY et S. BRUNET, Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 13.

*d'une ligne de conduite claire et objective formulée par les autorités fédérales, et non sur base d'un avis »*²¹⁶.

Cette position est, selon nous, assez paradoxale et révélatrice d'une attitude symptomatique en Belgique. Jusqu'à la dernière réforme de l'État²¹⁷, le constituant a été obnubilé par un fédéralisme²¹⁸ toujours plus poussé. Nous assistons alors à une décentralisation qui a fait éclater les compétences de l'État central²¹⁹ en confiant toujours plus de compétences aux entités fédérées. Or, la crise sanitaire met en exergue que, lorsqu'un événement touche l'ensemble du pays, les entités qu'elles soient fédérées ou, en l'occurrence, locales, s'en remettent au fédéral. C'est notamment ce qu'a soulevé Sophie Wilmès concernant la réaction de Bart De Wever. L'ancienne Première ministre a alors appelé ce dernier à « *prendre ses responsabilités* » de bourgmestre et jugeant que cette absence de décision de sa part était « *piquante, de la part de quelqu'un qui demande sans cesse de nouvelles compétences* »²²⁰.

Dans l'attente d'un éventuel passage en phase fédérale, les gouverneurs et les bourgmestres restent pleinement habilités, sans aucun carcan supérieur, pour prévenir et faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties²²¹.

§2. Réactions des bourgmestres

Certains bourgmestres avaient, avant le déclenchement de la phase fédérale de crise et avant que leur rôle ne soit consacré par les arrêtés ministériels *ad hoc*, imposé de nombreuses mesures fortes restreignant les libertés afin de limiter la propagation du coronavirus sur leur territoire.

Si certaines mesures peuvent, selon nous, être considérées comme tout à fait adaptées pour gérer les spécificités locales, d'autres posent toutefois question quant à leur étendue, leur proportionnalité ou encore quant à leur procédé d'adoption. Ces mesures traduisent la nécessité de réagir urgemment face à la dangerosité du Covid-19.

Ainsi, face à la menace que constitue la pandémie, le Bourgmestre de Woluwe-Saint-Lambert adopta, le 1^{er} mars 2020, un arrêté interdisant l'accès aux établissements scolaires, crèches, maisons de repos, centres sportifs fermés, bibliothèques, centres culturels, lieux de spectacle et bâtiments de l'administration communale ou de tout service public sis à Woluwe-Saint-Lambert²²².

À cet égard, nous pouvons d'abord nous étonner du fait que la mesure revête la forme d'un arrêté adopté sur base des articles 133 et 135, §2 de la Nouvelle Loi Communale (ci-après NLC), lesquels

²¹⁶ « Mesures contre le coronavirus : confusion à la belge », *Le Soir* (en ligne), 11 mars 2020, <https://plus.lesoir.be/286014/article/2020-03-11/mesures-contre-le-coronavirus-confusion-la-belge>.

²¹⁷ L. spéc. du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.

²¹⁸ M. VERDUSSEN, *Réenchanter la Constitution*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2019, p. 15.

²¹⁹ « La Belgique : de l'État unitaire à l'État fédéral », *Journal du droit des jeunes*, vol. 249, no. 9, 2005, pp. 19-20.

²²⁰ « Coronavirus : De Wever attaque le fédéral, les informateurs tentent une coalition de crise », *Le Soir* (en ligne), 11 mars 2020, <https://plus.lesoir.be/286256/article/2020-03-11/coronavirus-de-wever-attaque-le-federal-les-informateurs-tentent-une-coalition>.

²²¹ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, art. 135, *M.B.*, 2 septembre 1988.

²²² L'arrêté est consultable via le lien suivant : <https://fr.woluwe1200.be/wp-content/uploads/2020/03/20.03.01-site-arrêté-convid-19.pdf>.

permettent normalement au bourgmestre d'adopter des mesures de police à portée individuelle et non pas une mesure générale de police²²³, à portée réglementaire générale.

En effet, lorsqu'un niveau de pouvoir comprend plusieurs organes – ce qui est le cas au niveau communal – la détermination de l'organe compétent doit aussi avoir lieu en application de la législation pertinente²²⁴. À cet égard, la NLC établit une répartition des tâches entre le Conseil communal – compétent en principe pour adopter des règlements de police – et le bourgmestre, qui agit, sauf exception, par des actes individuels²²⁵.

Dans le cas d'espèce, ce dernier pouvait, tout au plus, adopter une ordonnance de police sur base de l'article 134 de la NLC, s'il prouvait l'urgence impérieuse qui menaçait l'ordre public et qui ne pouvait attendre la plus prochaine intervention du Conseil communal.

Toujours du point de vue formel, cet acte nous semble relativement peu motivé, celui-ci revendiquant se conformer aux recommandations de l'OMS qui préconisent de « *prendre toutes les mesures préventives nécessaires pour limiter le risque de propagation du nouveau Covid-19* ».

Ensuite, la mesure pourrait également surprendre par son ampleur. Elle interdit, en effet, à toute personne qui se serait rendue dans une zone à risque, d'entrer dans les bâtiments de nombreux services publics²²⁶ pendant une période de 14 jours après son retour en Belgique. Les « zones à haut risque » sont définies par le Bourgmestre lui-même comme étant la Chine, la Thaïlande, Hong Kong, Macao, Singapour, la Corée du Sud, l'Iran, la Vénétie et la Lombardie en Italie.

Certes, la NLC ne contient pas d'indication particulière quant aux mesures de police qui peuvent être prises par un bourgmestre. Elle vise uniquement la prise de « précautions convenables » et la « distribution des secours nécessaires » en vue de faire cesser, entre autres, les épidémies²²⁷. Le texte lui laisse un large pouvoir d'appréciation quant au choix de la mesure appropriée à adopter. Dès lors, ce dernier dispose de la compétence de prendre toutes les mesures de police qui s'imposent pour assurer la sécurité publique, il lui appartient d'exercer ce pouvoir de police de manière raisonnable et proportionnée en évaluant toutes les conséquences de sa décision²²⁸.

²²³ L'article 134 permet au bourgmestre de se substituer, en cas d'urgence impérieuse, au conseil communal en vue d'adopter une ordonnance de police (mesure réglementaire de portée générale) qui devra faire l'objet d'une publication. L'ordonnance devra également être communiquée aux conseillers communaux sans délai, dès son adoption et devra faire l'objet d'une confirmation au Conseil communal.

²²⁴ F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », *op. cit.*, p. 83.

²²⁵ L'article 135, § 2 de la NLC couplé à l'article 133, al. 2 de la même loi, permet au bourgmestre d'adopter des mesures de police générale à portée individuelle par le biais d'arrêtés de police. Le bourgmestre est également, en vertu de l'article 133, al. 3, *in fine*, « l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune », sur la base des articles 134 (il s'agit du cas exceptionnel des ordonnances du Bourgmestre devant être confirmée par le Conseil communal), 134ter, 134quater, 134sexies, 134septies (avec confirmation ultérieure du Collège communal). Il revient, en principe, au Conseil communal d'adopter des ordonnances de police, aussi appelées règlements de police, spécialement sur la base de l'article 135, § 2, de la NLC.

²²⁶ La liste comprend les écoles, crèches, maisons de repos, centres sportifs, bibliothèques, centres culturels, lieux de divertissement, bâtiments administratifs communaux ou tout service public situé dans la commune Woluwe-Saint-Lambert.

²²⁷ C.E., n° 223.736, 5 juin 2013, *Boon*.

²²⁸ C.E., n° 249.821, 11 février 2021, *SA City Mall Verviers*.

En effet, afin de juger de la constitutionnalité d'une mesure de police administrative telle que celle précitée, l'autorité doit s'être assurée que la décision convoitée est nécessaire et proportionnée et qu'elle ne produise pas des conséquences déraisonnables en fait. Cette pondération se fait au cas par cas en fonction de données factuelles et objectivement constatables. La question de la pondération ne peut en aucun cas se prêter à une recette générale et abstraite. Au contraire, cela exige une approche concrète et contextualisée.

Or, nous pouvons, à cet égard, douter de la proportionnalité des mesures adoptées par le bourgmestre dans le cas d'espèce.

Il en va de même concernant l'obligation du port du masque dans l'espace public par certaines autorités. Plusieurs bourgmestres, de petites ou moyennes communes, ont imposé cette obligation, parfois sur la totalité de leur territoire, alors que la densité de population de ces communes permet de douter du caractère absolument nécessaire de cette obligation pour atteindre l'objectif poursuivi²²⁹. Il en va de même pour les communes à plus forte densité de population qui, par exemple, imposent une telle obligation 24 heures sur 24²³⁰.

Ce genre d'ordonnances de police qui matérialisent des obligations aussi larges sans justifier de leur nécessité raisonnable au regard des objectifs de santé publique méconnaissent, à notre estime, le principe de proportionnalité.

Notons qu'en l'occurrence, malgré les nombreuses critiques adressées à l'Arrêté pris par le Bourgmestre de Woluwe-Saint-Lambert²³¹, l'acte n'a fait l'objet d'aucun recours auprès du Conseil d'État et ne semble pas moins être retiré par son auteur.

Sous-section 2 : Impact du déclenchement de la phase fédérale de crise

À l'occasion du passage en phase fédérale, nous constaterons ce qu'implique la mission confiée aux autorités communales et aux autorités de police administrative d'exécuter les différentes mesures de police adoptées par le ministre de l'Intérieur (§1). Cependant, nous constaterons que la marge de manœuvre laissée aux autorités communales – notamment diverses décisions adoptées par les bourgmestres – fut d'abord discutée (§2). Ensuite, nous examinerons le rôle des pouvoirs locaux qui s'est accru pendant l'été 2020, alors que l'épidémie était relativement sous contrôle en Belgique et que les mesures fédérales avaient été, pour un temps, assouplies (§3).

²²⁹ 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, n° 10, p. 1306.

²³⁰ *Ibidem*. L'auteur soulève qu'il y a quelque chose de « vaguement ridicule et de franchement disproportionné » à imposer à quelqu'un qui promène son chien vers 6 heures du matin dans les rues désertes de porter un masque.

²³¹ « Coronavirus : l'interdiction d'accès aux services publics communaux de Woluwe-Saint-Lambert est-elle bien légale ? », *La Libre*, 3 mars 2020, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/coronavirus-et-l-interdiction-d-acces-aux-services-publics-communaux-est-ce-bien-lega-5e5e58d2f20d5a642296169e>. Magie De Blok, ministre fédérale de la Santé de l'époque, la considéra notamment comme une mesure malvenue et disproportionnée.

§1. Les bourgmestres et les gouverneurs, chargés de l'exécution des mesures fédérales

Lorsque le ministre de l'Intérieur déclenche la phase fédérale²³², la coordination de crise à l'échelon local passe à l'échelon national de sorte que toutes les décisions doivent désormais être prises dans le cadre d'une cellule de gestion de crise composée notamment du Premier ministre, des ministres compétents et des ministres-présidents²³³.

Cette phase est censée assurer une meilleure coordination et information sur les mesures prises par les différentes entités, les mesures annoncées étant d'application sur l'ensemble du territoire national²³⁴.

Cependant, l'adoption de mesures de police au niveau national n'exclut pas complètement une intervention des gouverneurs de province et des bourgmestres, même si ces derniers doivent respecter les mesures adoptées au niveau national²³⁵.

D'une part, conformément aux articles 124, alinéa 1^{er}, de la loi provinciale et 133 de la NLC, les bourgmestres sont chargés de l'exécution des arrêtés de police adoptés au niveau national, y compris ceux du ministre de l'Intérieur adoptés en application de l'article 182 de la loi relative à la sécurité civile²³⁶. Cela est notamment traduit par l'article 5 de l'Arrêté ministériel du 13 mars 2020²³⁷ qui énonce que les autorités communales sont chargées du contrôle de l'exécution des mesures de confinement qu'il instaure.

À titre d'illustration, nous relevons que, dans le cadre de la crise sanitaire, un certain nombre de dispositions ont été adoptées par le ministre de l'Intérieur pour réguler le fonctionnement de certains secteurs économiques. Ainsi, lorsqu'un commerce ne respecte pas les conditions d'exploitation fixées par ledit ministre (respect d'une distanciation sociale suffisante par exemple), le bourgmestre peut prendre une mesure de fermeture sur la base des pouvoirs de police dont il dispose et notamment sur la base des articles 133 et 135, § 2, de la NLC.

Le Bourgmestre d'Anvers a pu faire usage de pareil pouvoir alors qu'un établissement de vente de matériaux de construction est resté ouvert malgré les mesures de confinement prises par le gouvernement en raison de la crise. Après plusieurs procès-verbaux constatant l'infraction établis par

²³² A.R. 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, art. 23, § 4, *M.B.*, 27 juin 2019.

La phase fédérale est déclenchée lorsque les conséquences directes ou indirectes de la situation d'urgence nécessitent une gestion au niveau national, conformément à l'Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, ainsi qu'aux plans d'urgence et procédures existants au niveau national.

²³³ A.R. 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.

²³⁴ « Coronavirus : phase 2 maintenue, passage en phase fédérale et mesures additionnelles », https://www.belgium.be/fr/actualites/2020/coronavirus_phase_2_maintenue_passage_en_phase_federale_et_mesures_additionnelles.

²³⁵ F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », *op. cit.*, p. 81.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ A.M. du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 13 mars 2020.

les forces de l'ordre, le Bourgmestre d'Anvers décide de prendre une décision de fermeture et d'y faire apposer des scellés²³⁸.

D'autre part, l'Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence²³⁹ prévoit la participation des services des gouverneurs de province et des bourgmestres dans le cadre des décisions prises lors de la phase fédérale de crise : « *Lors d'une phase fédérale, le(s) gouverneur(s) concerné(s), avec le(s) bourgmestre(s) concerné(s), appuient la coordination stratégique du ministre, sur leur territoire, par la mise en œuvre des décisions du ministre et par la prise de décisions complémentaires qui s'imposent, en concertation avec le ministre. Dans l'attente des décisions du ministre, le(s) gouverneur(s) concerné(s), avec le(s) bourgmestre(s) concerné(s), prennent les mesures provisoires nécessaires en vue de limiter les conséquences de la situation d'urgence et en informent immédiatement le ministre* »²⁴⁰.

En outre, lorsque la police du ministre de l'Intérieur se superpose à la police des autorités locales, la police générale exercée au plan supérieur prédomine en principe, tant en ce qui concerne les dispositions réglementaires que les décisions individuelles²⁴¹. Toutefois, des dispositions particulières prises par les autorités inférieures peuvent compléter, sans modifier, les mesures générales édictées au niveau supérieur²⁴².

De la sorte, les communes et les provinces sont habilitées à prendre des mesures lorsque les circonstances locales l'exigent, tandis que les mesures applicables à l'échelle nationale sont prises par le ministre de l'Intérieur. Le principe de subsidiarité limite toutefois la marge de manœuvre des autorités locales qui peuvent adopter des mesures complémentaires à celles adoptées au niveau national, sans pour autant pouvoir y déroger.

§2. La police administrative des bourgmestres, effacée par la phase fédérale ?

Dans le cadre de la crise du Covid-19, relevons de manière non exhaustive, qu'au niveau local, le Bourgmestre de Fléron adopta un arrêté de police en date du 22 mai 2020 imposant le port du masque sur le marché hebdomadaire ; que les Bourgmestres de la Zone de Police des Hauts-Pays (Dour, Honnelles, Quiévrain et Hensies) décidèrent le 14 mai 2020 d'adopter une ordonnance relative à l'obligation du port du masque dans les espaces confinés accessibles au public dont les commerces ; que le 2 mai 2020 le Bourgmestre de Saint-Josse-ten-Noode décida d'imposer le masque dans les artères commerçantes et dans les commerces ; et que le Bourgmestre d'Etterbeek signa une

²³⁸ Voy. C.E., n° 247.393, 10 avril 2020, *BV Probumat et al. c. Stad Antwerpen*. Le Conseil d'État rejette la demande de suspension d'extrême urgence de la décision de fermeture imposée à un établissement de matériaux de construction resté ouvert en infraction aux mesures de confinement prises pour lutter contre le COVID 19. Le Conseil d'État après avoir tenu une audience en vidéo conférence via Skype, particularité de cet arrêt, a rejeté tous les arguments du requérant.

²³⁹ A.R. 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.

²⁴⁰ *Ibidem*, art. 28, § 2, al. 1^{er}.

²⁴¹ P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, « Chapitre 2. - Les polices et les sanctions administratives » in *Éléments de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 167.

²⁴² *Ibidem*.

ordonnance de police imposant le port du masque ou de toute alternative permettant de couvrir la bouche et le nez, dans les noyaux commerciaux²⁴³, etc.

Cette succession d'arrêtés a valu une vive réaction du ministre de l'Intérieur alors en fonction, Pieter De Crem. Ce dernier, par un courrier daté du 15 mai 2020, demanda aux gouverneurs de province de rappeler à l'ordre les bourgmestres qui ont pris des ordonnances plus strictes que les dispositions du Conseil national de sécurité, afin de « *faire respecter rigoureusement les décisions prises par le CNS élargi* »²⁴⁴ et d'éviter des politiques locales qui fragmenteraient le territoire. Ce dernier rajouta que « *dans le cas exceptionnel où une situation locale spécifique nécessiterait, selon l'autorité locale, une approche particulière et divergente des mesures corona, une concertation doit avoir lieu à ce sujet entre [les services du Gouverneur] et le niveau fédéral* »²⁴⁵.

Reste la question de savoir quel est le réel pouvoir d'intervention des gouverneurs de province dans ce cadre auprès des communes, ces dernières disposant d'une liberté d'appréciation²⁴⁶.

Il nous semble ainsi que la volonté fédérale était de répondre de manière uniforme et coordonnée à la crise, par le biais de décisions fédérales adoptées dans le cadre de la phase fédérale de crise. Or, le ministre semble, selon nous, faire abstraction du fait que le déclenchement de la phase fédérale n'anéantit pas les pouvoirs de police des autorités subordonnées qui restent les plus proches et les plus à même de s'adapter aux spécificités locales.

Pour sa part, le ministre des Pouvoirs locaux insiste sur le fait qu'il est inopportun d'adopter des ordonnances et ou des arrêtés de police administrative qui viendraient ajouter des interdictions à celles déjà édictées par le Gouvernement fédéral ou qui tendraient à préciser les mesures, et ce afin de ne pas rompre le souci d'harmonisation inhérent au déclenchement de la phase fédérale²⁴⁷.

Dans les faits, ce sont toutes les mesures adoptées par les bourgmestres qui sont visées par ces rappels à l'ordre. Or, il n'est, en effet, pas illégal qu'un bourgmestre puisse adopter des mesures complémentaires aux mesures fédérales.

Comme le rappelle l'Union des Villes et des Communes Wallonnes, les autorités communales se voient en tout temps responsables du maintien de l'ordre public à travers l'article 135, § 2, de la NLC. Cette compétence ne leur est jamais ôtée en aucune circonstance, même si elle peut être modalisée par l'intervention d'un échelon supérieur²⁴⁸.

²⁴³ « Déconfinement : ces communes où le port du masque est obligatoire dans les commerces », *RTBF.be*, 15 mai 2020, https://www.rtbf.be/info/regions/detail_deconfinement-ces-communes-ou-le-port-du-masque-est-obligatoire-dans-les-commerces?id=10502529

²⁴⁴ Courrier ministériel du 15 mai 2020 concernant la gestion de la phase fédérale et le suivi des mesures + [Suspension et annulation de décisions des bourgmestres dans le cadre du coronavirus : Analyse juridique succincte des possibilités] envoyé par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, De Crem, aux Gouverneurs de Provinces.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ C. FALLON, A. THIRY et S. BRUNET, Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 13.

²⁴⁷ Circulaire du ministre des Pouvoirs locaux du 16 mars 2020 relative aux mesures administratives et organisationnelles encadrant la crise sanitaire due au Covid-19.

²⁴⁸ M. BOVERIE, « Les pouvoirs locaux à l'épreuve du Covid-19 », *Mouv. comm.*, 2020/6-7, p. 8.

Un bourgmestre conserve ainsi, même dans le cadre de la planification d'urgence et gestion de crise, un certain pouvoir d'appréciation, d'adaptation aux nécessités du terrain ou à l'urgence d'une situation²⁴⁹. En effet, « *loin d'être éclipsée par la police [générale supérieure] mise en œuvre par les autorités supérieures, les autorités locales demeurent compétentes – outre les cas d'urgence – pour « particulariser » les mesures générales édictées à l'échelon supérieur* »²⁵⁰.

Évidemment, les communes et les bourgmestres doivent respecter la hiérarchie des normes et la prédominance, en l'occurrence, de la planification d'urgence et de la politique de crise exercée au plan supérieur²⁵¹.

En ce sens, les autorités communales ne peuvent pas prendre des mesures plus souples ou plus légères que les mesures imposées par les niveaux de pouvoir supérieurs, en prenant, par exemple, des ordonnances ou des arrêtés de police qui iraient en deçà du degré de protection que l'Autorité supérieure a ordonné.

Cela étant, pour autant qu'il n'adopte pas des mesures contradictoires au regard des mesures fédérales, le Bourgmestre dispose toujours du pouvoir d'adopter des mesures complémentaires ou plus sévères si la situation locale le requiert, lorsqu'elles sont nécessaires pour restaurer ou préserver l'ordre public et empêcher la propagation du Covid-19. Le tout, en respectant le principe de proportionnalité et en tenant compte des mesures déjà adoptées par l'autorité fédérale notamment.

Dans les faits, la plupart des bourgmestres justifie la prise des mesures susvisées sur base des spécificités propres à leur commune ainsi que sur l'autonomie communale qui subsiste en cas de pandémie.

En effet, dans le cadre de la crise, il ne semble pas possible pour les bourgmestres de passer sous silence l'intervention fédérale et l'analyse du CNS, cette dernière les empêchant ainsi de mener une politique de crise réglementée strictement au niveau local. Cela signifie plus concrètement que les Bourgmestres doivent prendre en compte les décisions fédérales et « *s'en servir comme étalon du danger et de la menace pour l'ordre public* »²⁵² lorsqu'ils décident d'adopter une mesure de police dans le cadre de la crise sanitaire.

Ainsi, les mesures prises par les communes ne pourront jamais être plus souples que celles dictées par le fédéral. Cela paraîtrait en effet contraire à toutes les règles de cumul des polices, qu'il s'agisse de polices spéciales ou générales. Par contre, « *une plus grande sévérité pourrait être envisagée, mais sous l'impérative condition d'être motivée par des circonstances locales propres* »²⁵³. « *Durant une phase fédérale également, l'autonomie communale continue en effet d'exister, mais elle doit bien entendu toujours s'exercer dans le respect de l'intérêt général, de la hiérarchie des normes juridiques*

²⁴⁹ M. BOVERIE et M. DAYE, « Les pouvoirs du bourgmestre en temps de crise », UVCW, lettre adressée aux Bourgmestres en mai 2020 suite à la lettre du 15 mai 2020 du ministre De Crem.

²⁵⁰ M. FLAMME, *Droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 1989, n° 460, p. 1111.

²⁵¹ M. BOVERIE et M. DAYE, *op. cit.*

²⁵² *Ibidem.*

²⁵³ *Ibidem.*

et des principes de bonne gouvernance (dont les principes d'égalité et de proportionnalité), en particulier lorsqu'il s'agit d'une mesure de police »²⁵⁴.

Il ressort de ces principes qu'il est, par exemple, selon nous, difficile de soutenir qu'une obligation générale du port du masque en tout temps et en tout lieu puisse être valablement adoptée par un bourgmestre. Par contre, une obligation du port du masque modalisée ne semble pas à exclure d'emblée si celle-ci tient compte des spécificités communales (avenue commerçante très fréquentée à certaines heures, configuration exiguë d'un marché hebdomadaire ne garantissant pas le respect des distanciations sociales en cas d'affluence, etc.).

De ce fait, avant de solliciter des bourgmestres et des communes de retirer une mesure qui ne serait pas « absolument conforme » aux normes supérieures, il convient donc qu'un examen minutieux de l'acte ait été réalisé.

Un tel examen a notamment été opéré par la section du contentieux administratif du Conseil d'État²⁵⁵ qui a suspendu, selon la procédure d'extrême urgence, l'ordonnance du Bourgmestre de la Ville de Bruxelles du 28 septembre 2020 interdisant pour une durée indéterminée, la prostitution sur le territoire de la Ville en raison de l'épidémie de Covid-19. La Haute juridiction a estimé qu'une telle mesure est contraire à l'article 121 de la NLC²⁵⁶ et qu'elle ne relève pas de la compétence des autorités locales²⁵⁷. Selon le Conseil d'État, si un lien entre la prostitution et la recrudescence des contaminations avait été démontré, il aurait appartenu à l'Autorité fédérale de modifier les mesures urgentes qu'elle avait déjà adoptées en vue d'en limiter la propagation du Covid-19 ou, s'il s'agissait « *d'une situation spécifique à la Région de Bruxelles-Capitale, à l'autorité régionale de modifier les dispositions prises en application de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises* ».

§3. Le rôle central des bourgmestres contre le rebond de l'épidémie

Le rôle des bourgmestres a été renforcé dès le mois de juillet 2020 et visé dans les arrêtés ministériels²⁵⁸. Ceux-ci se sont vus confier d'importantes missions dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire du Covid-19 et sont donc, depuis lors, devenus expressément compétents pour adopter des mesures complémentaires pour faire face aux troubles engendrés par la pandémie du Covid-19²⁵⁹.

²⁵⁴ M. BOVERIE et M. DAYE, *op. cit.*

²⁵⁵ C.E., n° 248.541, 9 octobre 2020, *Bou-Oudi et Akhoun*.

²⁵⁶ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, art. 121, *M.B.*, 2 septembre 1988 : « *Des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution peuvent être arrêtés par les conseils communaux, s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique. Les infractions qu'ils prévoient sont punies de peines de police* ». Notons que dans le cas d'espèce, le règlement attaqué a pour objet la santé publique et est par conséquent contraire au prescrit de l'article 121 précité.

²⁵⁷ Notons également deux autres arrêts : C.E., n° 248.483, 6 octobre 2020, *Club Blu Bruxelles et AA Docks's* qui ordonne la suspension de l'exécution d'un arrêté du bourgmestre de la commune d'Anderlecht qui avait imposé la fermeture d'une salle des fêtes pendant une période de trois mois, au motif notamment que les mesures « corona » n'y auraient pas été respectées ; C.E., n° 248.672, 20 octobre 2020, *Family soccer*, qui ordonne la suspension de l'exécution d'un arrêté du bourgmestre de la commune de Beersel qui avait ordonné la fermeture d'une salle de football en raison du non-respect des mesures corona.

²⁵⁸ Voy. aussi A.M. du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, art. 23, *M.B.*, 30 juin 2020 ; A.M. du 18 octobre portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, art. 27, *M.B.*, 18 octobre.

²⁵⁹ A.M. du 24 juillet 2020 modifiant l'article 23 de 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, art. 13 prévoit que : « § 1. Les autorités communales et les autorités de police administrative sont chargées de l'exécution du présent arrêté ».

De la sorte, les bourgmestres se voient consacrer la possibilité de prendre deux types de mesures. Outre les mesures nationales imposées dans l'Arrêté ministériel, il est toutefois possible qu'une autorité locale prenne, « *à titre exceptionnel* »²⁶⁰, des mesures supplémentaires applicables à son territoire.

Selon le ministre de l'Intérieur et le CNS, les bourgmestres sont dorénavant aptes à adopter des mesures préventives ou des mesures réactives.

D'une part, un bourgmestre peut prendre, en l'absence de crise ou de nécessité médicale ou sanitaire l'obligeant à prendre des mesures plus strictes que les mesures fédérales, des mesures préventives après s'être concerté avec le gouverneur de province compétent et le service régional de la santé. Si cette concertation préalable n'aboutit pas, la décision revient alors au gouverneur de province qui se concertera, si nécessaire, avec le ministre de l'Intérieur.

D'autre part, un bourgmestre peut également prendre des mesures réactives en situation d'urgence et dans la mesure où cela est rendu nécessaire sur base d'une évaluation qualitative et « *d'un signal d'alarme correspondant du service régional de santé* »²⁶¹. « *Pour autant que ces mesures n'aient d'impact que sur son propre territoire* »²⁶², cette décision doit être communiquée au gouverneur de province.

Concernant les mesures réactives ayant un impact sur d'autres communes et/ou nécessitant la mobilisation de ressources supra-locales, le bourgmestre est autorisé à prendre des mesures réactives après s'être concerté avec le gouverneur de province compétent et le service régional de la santé. Le gouverneur se voit donc confier, informellement par le CNS, la mission de conseiller et de guider les bourgmestres ainsi que de veiller à la proportionnalité et à la cohérence des mesures prises.

Nonobstant la volonté du ministre de l'Intérieur d'encadrer – selon nous plus que de raison – l'action de police administrative locale, il nous semble qu'il faille en réalité se référer aux règles classiques de police administrative générale au niveau communal.

Normalement, le Bourgmestre seul ne peut imposer de mesures générales sur son territoire sauf circonstances exceptionnelles²⁶³. Il s'agit de la mise en œuvre de l'article 134 de la NLC qui ne vise que

Les bourgmestres peuvent prendre des mesures préventives complémentaires à celles prévues par le présent arrêté en concertation avec le gouverneur et les autorités compétentes des entités fédérées.

Lorsque le bourgmestre ou le gouverneur est informé par l'organisme de santé de l'entité fédérée concernée d'une résurgence locale de l'épidémie sur son territoire, ou lorsqu'il le constate, il doit prendre les mesures complémentaires requises par la situation. Il en informe immédiatement le gouverneur et les autorités compétentes des entités fédérées.

Toutefois, si les mesures envisagées ont un impact sur les moyens fédéraux ou ont un impact sur les communes limitrophes ou au niveau national, une concertation est requise conformément à 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.

Le bourgmestre assume l'organisation de la communication verbale et visuelle des mesures spécifiques prises sur le territoire de sa commune. Le ministre de l'Intérieur donne les instructions relatives à la coordination.». Cet article sera repris de façon quasi identique à l'article 27, § 1^{er} de l'A.M du 18 octobre 2020 (M.B., 18 octobre 2020).

²⁶⁰ Courrier ministériel du 24 juillet 2020 concernant la gestion de la phase fédérale et mise en œuvre des mesures locales Coronavirus adressé par le ministre De Crem aux bourgmestres. Ces termes témoignent de nouveau de la position du ministre de l'Intérieur de l'époque considérant que les bourgmestres ne peuvent pas intervenir librement, sur base de leurs compétences propres, dans le cadre de la phase fédérale de crise.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Cfr. art. 134 de la NLC.

les circonstances imprévisibles et exceptionnelles. Il peut s'agir de calamités ou d'émeutes ainsi que de tout élément imprévisible auquel il est impossible de réagir par la voie habituelle dans des circonstances suffisantes pour enrayer le danger²⁶⁴. En dehors de cette exception, le Conseil communal reste le seul *in fine* compétent pour imposer des obligations de manière générale.

Le pouvoir du Bourgmestre d'adopter des mesures individuelles reste, pour sa part, toujours entier à condition qu'il en justifie la nécessité²⁶⁵. Il pourrait, par exemple, par la voie d'un arrêté de police basé sur les articles 133 et 135 de la NLC, faire fermer une école dans laquelle la contamination est exponentielle, un commerce ne respectant pas les règles de sécurité et mettant en danger le public, ou interdire un évènement pourtant autorisé par l'Arrêté ministériel Covid²⁶⁶.

La réglementation sera adaptée et sensiblement modifiée en été 2020 par un Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 venu remplacer l'Arrêté ministériel du 30 juin 2020. En effet, le carcan imposé par les autorités fédérales semble s'élargir peu à peu et de nombreuses responsabilités sont ainsi reportées sur les épaules des autorités communales qui se voient chargées expressément d'organiser la tenue et la sécurité de plusieurs « évènements » qui auraient lieu sur leur territoire.

En témoigne l'une des nouveautés de l'Arrêté du 18 octobre 2020²⁶⁷ qui semble conférer aux seuls bourgmestres et gouverneurs l'adoption de mesures urgentes en réaction à l'augmentation locale de l'épidémie. Cette disposition est, par ailleurs, plus facile à mettre en œuvre puisqu'elle permet une action directe, sans confirmation d'une autre autorité à l'exception d'une information du gouverneur ou de la concertation en cas d'impact²⁶⁸ au-delà des frontières de la commune concernée.

Des missions plus spécifiques sont également confiées aux autorités communales. Ces dernières sont ainsi chargées de délimiter les rues commerçantes, marchés, fêtes foraines, et tout lieu privé ou public à forte fréquentation, où le port du masque deviendra obligatoire s'il est imposé par les autorités locales compétentes et de délimiter par un affichage précisant les horaires auxquels l'obligation s'applique²⁶⁹.

Dans ce cadre, soit l'on considère que la mesure est réglementaire car applicable à tous ou à une catégorie de personnes et n'épuise pas ses effets en une seule application, il serait alors souhaitable de privilégier l'action du Conseil communal ; soit l'on considère que la mesure n'est simplement pas une mesure réglementaire mais une mesure d'exécution d'une norme supérieure, auquel cas, c'est au bourgmestre, seul, qu'il revient de prendre une décision sur base de l'article 133 alinéa 2 et 135 par. 2 de la NLC.

²⁶⁴ A. VASSART, « Covid-19 - Pouvoirs des Bourgmestres ? », *UVCW* (en ligne), 26 octobre 2020, <https://www.uvcw.be/police-administrative/actus/art-4850>.

²⁶⁵ Toute décision doit être adoptée après avoir bien mesuré sa possibilité d'intervenir, l'autorité doit adopter une mesure qui reste proportionnée au danger qu'elle entend éviter et ne peut contrevenir aux libertés individuelles d'une manière qui dépasserait ce que requiert la préservation de l'ordre public.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ A.M. du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, art. 30, *M.B.*, 18 octobre 2020.

²⁶⁸ A. VASSART, « Deuxième vague de Covid-19 - Pouvoirs des Bourgmestres ? », *UVCW* (en ligne), 26 octobre 2020, <https://www.uvcw.be/police-administrative/actus/art-4850>.

²⁶⁹ Art. 28, 10°, de l'A.M. du 18 octobre 2020 (*M.B.*, 18 octobre 2020) précise le sort réservé au port du masque en rue.

L'Arrêté ministériel du 18 octobre 2020, à défaut de constituer une police spéciale suffisamment claire et précise²⁷⁰, constitue une norme de police administrative générale supérieure qu'il convient de respecter. Dans un cas comme dans l'autre, l'intervention communale se limite à l'intersection dans laquelle l'ordre public est sévèrement menacé, de sorte que la commune ne pourrait prendre une mesure propre au port du masque qu'en justifiant des circonstances locales spécifiques, de nature à justifier que l'on aille plus loin que le pouvoir fédéral²⁷¹.

Les autorités communales compétentes peuvent également autoriser des petites fêtes foraines et des marchés, à l'exception des marchés annuels, des brocantes, des marchés aux puces, des marchés de Noël et des villages d'hiver, selon les modalités prévues par l'Arrêté du 18 octobre 2020. Dans ce cadre, ces dernières sont tenues de mettre les produits nécessaires à l'hygiène des mains à disposition aux entrées et sorties du marché ou de la fête foraine ; de contrôler le nombre maximum de visiteurs au moyen d'une organisation ou un système permettant de vérifier combien de clients sont présents sur le marché ou la fête foraine ; d'élaborer un plan de circulation à sens unique avec des entrées et des sorties distinctes ; enfin, l'accès aux marchés et aux fêtes foraines doit être organisé de manière à respecter les règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance de 1,5 mètre entre chaque personne²⁷².

En outre, relevons que l'accès aux centres commerciaux, aux rues commerçantes et aux parkings doit également être organisé par les autorités communales²⁷³. Aussi, les autorités communales compétentes peuvent, *« en accord avec le(s) ministre(s) compétent(s), après consultation d'un virologue et dans le respect du protocole applicable, autoriser les exploitants d'infrastructures permanentes à accueillir pour des événements, représentations, ou compétitions sportives, un public assis supérieur aux nombres de personnes autorisées. Cette autorisation peut également être octroyée pour des cours en auditoire »*²⁷⁴. De telles demandes doivent être adressées au bourgmestre compétent.

La pression sur le niveau local est donc augmentée d'un cran. La matérialisation des missions précitées nécessitera l'emploi de beaucoup de matériels ainsi que de moyens humains dont les pouvoirs locaux ne disposaient peut-être pas dans le contexte épidémique actuel.

²⁷⁰ Voy. CE., n°215.982, 25 octobre 2011, *Mobistar*.

²⁷¹ A. VASSART, « Le port du masque : rôle de la commune et marge de manœuvre ? », *UVCW* (en ligne), 23 octobre 2020, <https://www.uvcw.be/police-administrative/actus/art-3829>.

²⁷² A.M. du 18 octobre 2020, art. 15 (*M.B.*, 18 octobre 2020).

²⁷³ *Ibidem*, art. 14.

²⁷⁴ *Ibidem*, art. 18.

Section 2 : Articulation de la police administrative générale du Bourgmestre et de la police administrative spéciale

Dans les matières qui ressortent à leurs compétences, les législateurs des entités fédérées ont le pouvoir de créer des polices administratives spéciales^{275,276}.

Contrairement à la mesure de police administrative générale qui constitue un chef de compétence à part entière, la mesure de police administrative spéciale est « *un outil destiné à régir, de façon efficace le domaine particulier dans lequel elle s'inscrit* »²⁷⁷. À ce titre, chaque collectivité politique peut la mettre en œuvre, au titre de compétence accessoire²⁷⁸.

Dans cette optique, depuis le mois de mars 2020, les entités fédérées du Royaume ont, dans leur arsenal législatif, multiplié des dispositifs de police sanitaire qui s'inscrivent dans le cadre de leurs compétences²⁷⁹.

Afin d'illustrer le concours entre une police spéciale et générale, nous analyserons l'articulation d'une police spéciale établie par la Communauté française en matière d'enseignement (**Sous-section 1**) et un arrêté adopté par le Bourgmestre de la Ville de Fleurus suite à l'émergence de cas de Covid-19 au sein d'une école communale (**Sous-section 2**).

Sous-section 1 : L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française n° 46 du 21 janvier 2021

Le 21 janvier 2021, le Gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté de pouvoirs spéciaux n° 46 visant à cadrer les mesures de fermeture d'écoles pour des raisons liées à la pandémie et fixant une procédure d'adoption de mesures particulières au plan local concernant l'organisation de la vie scolaire²⁸⁰.

²⁷⁵ M. PAQUES, *op. cit.*, p. 325.

²⁷⁶ Par police administrative spéciale, on entend toutes les polices administratives autres que la police générale « *soit parce qu'elle poursuit un objectif étranger à l'ordre public (matériel), comme l'esthétique, soit parce qu'elle ne poursuit qu'une des composantes de cet ordre public (la police des spectacles), soit, encore, parce que, bien que poursuivant un objectif recouvrant l'ordre public matériel, elle ne régit, comme la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, que certaines activités ou est organisée par une législation particulière* ». P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, v° « Police administrative », p. 195.

²⁷⁷ P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *op. cit.*, p. 167.

²⁷⁸ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 157.

²⁷⁹ C'est notamment le cas en matière de santé : Deux nouvelles dispositions – les articles 34/1 et 47/1 – ont été insérées dans le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé par un décret du 18 décembre 2020 modifiant le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et le décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19, *M.B.*, 18 décembre 2020. Du côté Wallon, nous relevons le décret wallon du 16 juillet 2020 modifiant l'article 47/15 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15bis en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire liée à la COVID-19 (*M.B.*, 22 juillet 2020) et le décret wallon du 15 octobre 2020 modifiant les articles 47/15 et 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15ter en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire de la COVID-19 (*M.B.*, 26 octobre 2020). L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 68 du 16 décembre 2020 (*M.B.*, 16 décembre 2020) a inséré un article 47/17bis dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à la vaccination pour adultes contre la covid-19. Pour ce qui concerne la Commission communautaire commune, on relèvera l'ordonnance du 17 juillet 2020 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé, *M.B.*, 24 juillet 2020.

²⁸⁰ A. Gouv. Comm. fr. n° 46 du 21 janvier 2021 visant à cadrer les mesures de fermeture d'écoles pour raisons liées à la crise sanitaire COVID-19 et fixant une procédure d'adoption de mesures particulières au plan local concernant l'organisation de la vie scolaire, *M.B.*, 29 janvier 2021.

Dans l'objectif de clarifier les situations dans lesquelles une fermeture totale ou partielle d'écoles peut être décidée pour des raisons sanitaires²⁸¹, l'Arrêté entend fixer la procédure que les communes, et plus particulièrement les bourgmestres, doivent suivre pour pouvoir prendre des « mesures particulières », c'est-à-dire toute mesure complémentaire de police administrative à celles édictées par la Communauté française dans ses protocoles « codes couleurs » applicables aux écoles.

En effet, dès l'avènement du virus, plusieurs bourgmestres ont adopté des mesures temporaires visant les écoles dans le but de sauvegarder la santé des écoliers et de leur entourage. Ainsi, le Bourgmestre de la commune de Tellin, suite à la détection de 50 cas de coronavirus au sein de deux écoles, avait ordonné la fermeture de trois écoles communales le 26 février 2020, le Bourgmestre de Sivry-Rance, « *en l'absence d'une position claire de la province ou de l'État fédéral* »²⁸², imposa la fermeture de toutes les écoles présentes sur son territoire en date du 12 mars 2020, la Bourgmestre de Courcelles décida, le 13 novembre 2020, d'imposer le port du masque à tous les enfants de plus de 6 ans²⁸³, la Bourgmestre de Mouscron prit, le 24 octobre 2020, une ordonnance de fermeture des écoles pour endiguer la pandémie de coronavirus qui touchait alors durement la Ville. La multitude de ces décisions a, sans aucun doute, contribué à la volonté de la Communauté française d'instaurer une procédure visant à harmoniser les mesures appliquées au sein des établissements scolaires.

Dans ce cadre, lorsque des cas de contamination au coronavirus sont détectés au sein d'un établissement scolaire, une analyse doit d'abord être effectuée sur base des données épidémiologiques du *Risk Assessment Group* d'une part et, sur base d'une analyse de la situation sanitaire dans les établissements d'enseignement concernés d'autre part, le tout en tenant compte des mesures déjà décidées par la Communauté française²⁸⁴.

Le but est d'empêcher une commune d'adopter la mesure qu'elle entend imposer à l'établissement scolaire concerné en raison de la seule situation épidémiologique générale sur son territoire sans démontrer qu'il est nécessaire, compte tenu d'une analyse de la situation de terrain, d'adopter des mesures plus restrictives pour des écoles situées sur le territoire communal que dans l'ensemble des autres écoles de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

²⁸¹ A. Gouv. Comm. fr. n° 46 précité, art. 2 et Circulaire 7937 du 28 janvier 2021. Covid-19 – Arrêté de pouvoirs spéciaux - mesures en cas de fermeture totale ou partielle des établissements.

²⁸² « Une première commune wallonne décide de fermer toutes les écoles de son territoire », *RTBF.BE*, 12 mars 2020, https://www.rtbf.be/info/regions/detail_une-premiere-commune-wallonne-decide-de-fermer-toutes-les-ecoles-de-son-territoire?id=10455857.

²⁸³ L'obligation pour les enfants dès 6 ans de devoir porter un masque à l'école fait du bruit. Bien que celle-ci ne soit pas une exception lorsque l'on regarde dans d'autres pays européens, la commune Courcelles dépasse les protocoles régionaux ou du fédéral. Une "mauvaise décision" selon certains pédiatres. Après un avis contraire des experts et un rappel des règles de la ministre de l'Enseignement de la Communauté française, la commune a finalement fait un pas en arrière et a décidé de lever l'obligation en mettant en place une exception pour les parents qui ne souhaiteraient pas le faire porter à leur enfant. Voy. à ce sujet « Port du masque dès 6 ans à l'école à Courcelles: les parents pourront finalement choisir », *RTBF.BE*, 15 novembre 2020, https://www.rtbf.be/info/regions/detail_port-du-masque-des-6-ans-a-l-ecole-a-courcelles-les-parents-pourront-finalement-choisir?id=10632469.

²⁸⁴ A. Gouv. Comm. fr. n° 46 du 21 janvier 2021 visant à cadrer les mesures de fermeture d'écoles pour raisons liées à la crise sanitaire COVID-19 et fixant une procédure d'adoption de mesures particulières au plan local concernant l'organisation de la vie scolaire, art. 2, *M.B.*, 29 janvier 2021.

Ensuite, avant la prise de décision, le Bourgmestre doit convoquer une cellule d'avis composée de la cellule de crise communale²⁸⁵ élargie à plusieurs représentants dont ceux des services de la promotion de la santé à l'école, ceux des pouvoirs organisateurs, ceux des organisations syndicales et ceux des associations de parents.

Une fois les contours de la décision arrêtée, le Bourgmestre doit en adresser le projet comprenant les mesures envisagées et l'avis de la cellule précitée au ministre en charge de l'enseignement obligatoire par courrier électronique. Dans les trois jours ouvrables scolaires qui suivent, le ministre remet un avis sur ledit projet de mesure et en informe le Bourgmestre²⁸⁶.

Enfin, afin de contrôler, une nouvelle fois, la décision de fermeture adoptée par le bourgmestre, le pouvoir organisateur ou la direction de l'école est tenu d'informer les services du gouvernement sans délai au moyen d'un formulaire électronique²⁸⁷.

Seule une décision prise dans le respect de cette procédure pourra, lorsqu'elle conduit à une suspension de cours, être considérée comme constituant un « cas de force majeure » au sens du Code de l'Enseignement, permettant que les jours de cours qui n'ont pas été dispensés ne doivent pas être récupérés ultérieurement²⁸⁸.

A contrario, si une décision de fermeture d'établissement a été adoptée en dépit de la procédure dictée par l'Arrêté n° 46 ou si, dans son avis, la ministre de l'enseignement obligatoire considère que la suspension des cours ne relève pas d'un cas de force majeure et/ou qu'une prise en charge pédagogique des élèves n'a pu être assurée, les cours manqués devront être récupérés. Dans une telle situation, le bourgmestre sera également mis en demeure de se conformer à la ou aux dispositions contrevenues et à rétablir la légalité dans un délai de 10 jours ouvrables à dater de ladite mise en demeure²⁸⁹.

À notre estime, il est compréhensible que la Communauté française, garante du respect de l'obligation scolaire qui découle de l'article 24 de la Constitution, entende s'assurer de l'ouverture des écoles de l'enseignement obligatoire lorsque celle-ci reste possible d'un point de vue organisationnel et sanitaire.

Cependant, selon nous, la procédure telle qu'instaurée répond mal aux réalités rencontrées au niveau communal à l'occasion de la pandémie de Covid-19. Celle-ci, tient en effet compte des principes applicables en temps normal, lors duquel il est opportun que la Communauté veille à l'ouverture des

²⁸⁵ A.R. 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, art. 4, *M.B.*, 27 juin 2019. Une cellule de sécurité communale est un organe de concertation multidisciplinaire présidé par le bourgmestre et chargé d'assister ce dernier dans ses missions de planification d'urgence. Elle est composée au moins : du président, en l'occurrence, le Bourgmestre, d'un représentant de chaque discipline (la D1 qui concerne les opérations de secours, la D2 qui concerne les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux, la D3 qui concerne la police du lieu de la situation d'urgence, la D4 qui concerne l'appui logistique et la D5 qui concerne l'alerte et l'information de la population) et du coordinateur planification d'urgence.

²⁸⁶ A. Gouv. Comm. fr. n° 46 du 21 janvier 2021 visant à cadrer les mesures de fermeture d'écoles pour raisons liées à la crise sanitaire COVID-19 et fixant une procédure d'adoption de mesures particulières au plan local concernant l'organisation de la vie scolaire, art. 2, *M.B.*, 29 janvier 2021.

²⁸⁷ A. Gouv. Comm. fr. n° 46 précité, art. 5.

²⁸⁸ *Ibidem*, art. 3.

²⁸⁹ *Ibidem*, art. 4.

établissements et au strict respect de l'obligation scolaire sur l'ensemble de son territoire. Cependant, qu'en est-il de ces principes lorsque des *clusters* sont susceptibles de se répandre rapidement sur le terrain ?

Afin d'illustrer les difficultés emportées par l'application de la procédure pré-décrite, nous analyserons, dans les lignes suivantes, l'Arrêté adopté par le Bourgmestre de la Ville de Fleurus le 19 février 2021 en dépit de l'Arrêté n° 46 de la Communauté française. Cette situation met également en exergue les difficultés liées à l'articulation de la police administrative générale et de la police spéciale en temps de crise.

Sous-section 2 : L'arrêté du Bourgmestre de la Ville de Fleurus du 18 février 2021

Le 18 février 2021, avant-veille de rentrée scolaire²⁹⁰, le Bourgmestre de la Ville de Fleurus est averti qu'au sein d'une classe de 17 élèves, 6 enfants et leur enseignante ont été testés positifs au coronavirus, 5 enfants ont été testés négatifs mais l'un d'entre eux commence à développer des symptômes typiques de la maladie, les 6 autres ont, quant à eux, refusés d'être testés.

Il est également informé que les enfants de cette classe, dont ceux testés positifs, ont plusieurs frères et sœurs au sein de l'établissement scolaire qui compte, en tout et pour tout, 24 enfants en maternelle et 67 en primaire.

Compte tenu de la contagiosité du virus, et spécifiquement celle du variant anglais qui représente 43 % des nouvelles transmissions de Covid-19 en février 2021²⁹¹, il est décidé de réagir sans attendre pour garantir la sécurité des personnes fréquentant l'école et celle de leurs proches.

La procédure instaurée par l'Arrêté n° 46 est donc initiée. Cependant, les contacts entre la direction de l'école, le service PSE et l'AVIQ ne laissent entrevoir aucun retour, aucune analyse, ni même une remise d'avis sur la possibilité d'une éventuelle fermeture totale ou partielle de l'établissement avant la rentrée scolaire du 22 février 2021.

Le 19 février 2021, le Bourgmestre de Fleurus adopta un arrêté ordonnant la fermeture d'une école communale du 22 février 2021 au 26 février 2021 inclus²⁹², sur base des articles 135, § 2 et 133, al. 2 de la Nouvelle Loi Communale qui lui octroient des compétences de police administrative et lui permettent d'adopter des mesures de police générale à portée individuelle^{293, 294}.

²⁹⁰ Nous sommes à la fin des congés de détente de Carnaval qui s'étendaient du lundi 15 février 2021 au vendredi 19 février 2021.

²⁹¹ « Derrière les chiffres : le variant britannique représente 43% des nouvelles transmissions de Covid-19 », RTBF (*en ligne*), 26 février 2021, https://www.rtb.be/info/dossier/epidemie-de-coronavirus/detail_derriere-les-chiffres-le-variant-britannique-represente-43-des-nouvelles-transmissions-de-covid-19?id=10705962.

²⁹² Arrêté du Bourgmestre du 19 février 2021 ordonnant la fermeture de l'école communale Paul Pastur du 22 février 2021 au 26 février 2021 inclus.

²⁹³ J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruylant, Bruxelles, 1956.

²⁹⁴ Rappelons également que le Bourgmestre est le garant de l'ordre public, dont les composantes sont la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques sur le territoire de sa commune. Voy. à ce sujet C.E., n° 240.341, 30 décembre 2017, SA NOVER.

Le 23 février 2021, le cabinet de la ministre de l'Enseignement interpelle le Bourgmestre en lui rappelant que la décision de fermeture d'une école relève des compétences de la Communauté française, évoquant, à cette occasion, la procédure telle que décrite par l'Arrêté de pouvoirs spéciaux n°46 et la sanction y afférente.

Il s'avère, dans ce cadre, que la Communauté française suggère l'illégalité de l'Arrêté adopté par le Bourgmestre et menace la Ville de Fleurus de devoir rattraper une semaine de leçons alors même que l'Arrêté du Bourgmestre stipulait qu'un encadrement pédagogique était dûment assuré à distance malgré la fermeture des locaux pour cause sanitaire.

À notre estime, la position de la Communauté française est critiquable à plusieurs égards.

Premièrement, elle méconnaît le principe selon lequel une norme supérieure spéciale²⁹⁵, en l'occurrence l'Arrêté de pouvoirs spéciaux n°46 visant à cadrer les mesures de fermeture d'écoles pour raisons liées à la crise sanitaire COVID-19, n'exclut pas *ipso facto* l'intervention du Bourgmestre sur base de sa compétence de police administrative générale²⁹⁶.

À cet égard, le Conseil d'État considère que « *la compétence communale d'adopter des mesures de police générale peut être exclue quand une législation de police spéciale constitue un corps de règles complètes, précises et détaillées; que cette exclusion ne se produit toutefois que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général; qu'ainsi une habilitation spécifique n'est pas requise pour admettre l'intervention complémentaire de la police générale si la mesure de police générale peut se justifier par la nécessité de sauvegarder un aspect de l'ordre public général que la police spéciale en question ne permet pas de garantir* »²⁹⁷.

En outre, « *l'existence de polices spéciales n'exclut la police générale de la sécurité publique telle que consacrée par l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale que si leurs champs d'application respectifs se recouvrent totalement, que si les mesures de police spéciale permettent d'atteindre le même résultat que la police générale* »²⁹⁸.

Or, tel ne semble pas être le cas en l'espèce. Il nous apparaît, en effet, que l'Arrêté n°46 susvisé ne permettait pas d'assurer la sécurité publique dans le délai escompté.

Le dispositif de l'Arrêté adopté par le Bourgmestre le démontre en soulignant que « *la procédure telle que décrite dans l'Arrêté du Gouvernement n°46 est peu conciliable avec l'urgence de la situation*

²⁹⁵ Les pouvoirs de police spéciale regroupent « *les pouvoirs reconnus aux autorités administratives par des textes particuliers, dont le but est de sauvegarder des aspects limités de l'ordre public* ». (P. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2002, p.124.). « *Toute police qui n'est pas générale est spéciale, soit parce qu'elle poursuit un objectif étranger à l'ordre public matériel, soit parce qu'elle ne poursuit qu'une de ses composantes, soit parce qu'elle ne régit que certaines activités* ». (P. GOFFAUX., *op. cit.*, p.195.)

²⁹⁶ Voy. C. THIEBAUT, « Immeubles – Polices administratives générale et spéciales », *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, pp. 50 et s.

²⁹⁷ C.E., n°187.717, 4 novembre 2008, *KPN Orange Belgium*.

²⁹⁸ C.E., n° 128.615, 27 février 2004, *Communauté française*.

épidémiologique constatée dans une classe de l'école compte tenu de la rentrée scolaire du 22 février 2021 ».

Ce faisant, dès lors que l'Arrêté de pouvoirs spéciaux n°46 ne permettait pas d'assurer la sécurité publique dans le délai escompté, Monsieur le Bourgmestre a fait usage, selon nous à bon escient, de sa propre compétence de police administrative générale. En effet, en l'occurrence, seul un arrêté fondé sur base de l'article 135 de la NLC était en mesure de rencontrer les intérêts en présence (la protection de la santé des enfants, de leurs parents, des enseignants d'une part, et l'intérêt de l'enseignement d'autre part).

Notons également que, dans le cas d'espèce, l'Arrêté du Bourgmestre a cessé de produire ses effets sans que la Communauté n'ait introduit un recours en suspension ou en annulation auprès du Conseil d'État pendant sa période de validité. La Ville de Fleurus n'a, pour le surplus, plus non plus enregistré de réactions de la Communauté française quant à un éventuel contrôle de la prise en charge pédagogique.

Deuxièmement, la procédure telle qu'instaurée par la Communauté française méconnaît, selon nous, les réalités auxquelles les pouvoirs locaux sont confrontés dans le cadre de la crise sanitaire.

Nous souhaitons d'abord rappeler, à cet égard, que le Bourgmestre d'une commune dispose d'une responsabilité propre tant sur le plan civil, que pénal.

Dans quelle mesure un bourgmestre pourrait-il être inquiété, sur le plan de sa responsabilité, si ce dernier ne prend pas les précautions convenables²⁹⁹ pour veiller à prévenir les dangers à l'ordre public, d'autant plus dans un contexte pandémique dû à un virus extrêmement contagieux ? Est-ce qu'un bourgmestre, prudent et diligent, peut se permettre de se prévaloir d'une procédure dictée par la Communauté française pour attendre plusieurs jours avant d'intervenir alors qu'il a connaissance d'un risque de propagation du virus au sein d'une école ?

Le bourgmestre conserve, même dans le cadre de la gestion de crise un certain pouvoir d'appréciation, d'adaptation aux nécessités du terrain ou à l'urgence de la situation.

Nous pensons, dans ce cadre, que le risque de voir sa responsabilité engagée est réel en telle situation. Certes la preuve du lien entre l'abstention du Bourgmestre et la contamination – voire le décès – d'une personne par le Covid-19 au sein d'un établissement scolaire, alors que le Bourgmestre était au courant de l'émergence du virus en ces locaux, serait probablement difficile à rapporter. Cependant, selon nous, cela n'empêcherait pas qu'un Bourgmestre puisse être inquiété devant les juridictions sur base de ses missions propres de police administrative.

En outre, nous souhaitons également souligner l'importance de la responsabilité politique au niveau local. Le Bourgmestre est, en effet, le mandataire politique le plus proche des citoyens. Quelle image

²⁹⁹ C.E., n° 245.280, 5 août 2019, *SPRL JUICI*.

renverrait ce dernier sur le plan politique s'il omettait d'agir au nom d'une procédure longue, parfois compliquée et, en tout état de cause, inadaptée aux situations de terrains ? Ce dernier n'en serait-il pas sanctionné lors du prochain appel aux urnes ?

N'aurait-il pas mieux valu, dans le chef de la Communauté française, instaurer un système de contrôle *a posteriori* des décisions des autorités communales, ces dernières étant les plus à même de juger de l'urgence d'une situation locale, en lieu et place d'une procédure impersonnelle dont l'un des seuls buts est d'asseoir la compétence en matière d'enseignement de la Communauté française ?

A maints égards, il nous a fallu constater que les pouvoirs locaux ont été malmenés au nom de l'application de principes constitutionnels ou légaux – en l'occurrence celui de la répartition des compétences – qui, n'étaient, pourtant, *a priori* pas plus respectés dans les niveaux de pouvoir supérieurs³⁰⁰.

Chapitre 2 : Les communes mises à contribution

Le rôle des pouvoirs locaux a été loin de s'arrêter au strict volet de la police administrative dévolue aux autorités communales par l'article 135, § 2 de la NLC. À de nombreuses reprises, les autorités supérieures, qu'il s'agisse de l'Autorité fédérale ou des entités fédérées, ont « renvoyé la balle » dans le camp des communes afin de mettre en œuvre et/ou de contrôler les mesures adoptées dans le cadre de la gestion de crise.

À cet égard, nous commencerons par aborder diverses tâches qui ont été confiées par les niveaux de pouvoir supérieurs aux autorités communales (**Section 1**). Nous analyserons ensuite la mission de contrôle de l'exécution des mesures Covid confiée aux autorités locales et aux autorités de police administrative (**Section 2**) ainsi que la responsabilité des communes d'édicter des règlements pour instaurer les sanctions administratives communales (ci-après, SAC) afin de réprimer les infractions aux règles de confinement (**Section 3**).

Section 1 : Les rôles confiés aux autorités communales

Nous avons déjà pu relever les obligations imposées par l'Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 aux autorités locales qui se voient confier le soin d'organiser matériellement les accès et la sécurité des centres commerciaux, des marchés et foires, etc.

Toutefois, les missions confiées par les autorités supérieures ne s'arrêtent pas là. Citons aussi que, « *dans l'attente d'autres livraisons qui devraient arriver via le niveau fédéral* », le Gouvernement wallon a donné ordre de livrer dans les meilleurs délais plus de 370.000 masques aux infirmier(e)s à

³⁰⁰ Relevons notamment que la Région bruxelloise ferma, en octobre 2020, tous les théâtres, centres culturels et cinémas alors que la culture est une compétence communautaire.

domicile³⁰¹. La distribution, coordonnée par les gouverneurs de provinces, a été réalisée par les autorités communales auprès desquelles les infirmier(e)s ont dû prendre contact.

Dans le même ordre d'idée, l'absence de décision et/ou de réaction rapide d'un niveau supérieur – c'est le cas en ce qui concerne la distribution de masques à la population – a dû être palliée par les administrations locales soucieuses de répondre au mieux aux préoccupations des citoyens dans le contexte pandémique.

Relevons encore que, dans le cadre de l'accueil des gens du voyage sur son territoire, la commune est chargée de fournir les informations relatives aux mesures sanitaires en vigueur, de manière accessible et claire, aux personnes du camp, ainsi que de veiller à l'équipement de protections individuelles et au bon nettoyage du lieu de campement³⁰².

Aussi, suite à la réunion du Comité de concertation national du 30 décembre 2020, la Région wallonne a décidé d'impliquer les Bourgmestres wallons dans le respect des mesures de quarantaine et de *testing* en leur fournissant un accès à la liste des citoyens qui ne respectent pas la quarantaine obligatoire³⁰³.

À cet égard, les articles 47/15 et suivants ont été insérés dans le Code wallon de l'action sociale³⁰⁴ (ci-après, CWASS) afin de notamment permettre à l'inspecteur d'hygiène régional de collaborer et de s'associer au bourgmestre lorsqu'un risque réel de dissémination existe ou lorsque la dissémination est avérée, en lui fournissant des informations sur les situations de personnes contaminées ou susceptibles de l'être³⁰⁵.

Les informations contenues dans la plateforme permettent de gérer au cas par cas les situations qui pourraient devenir problématiques et permettent aux Bourgmestres de décider de l'intervention la plus adéquate, allant de la prévention à une mesure plus coercitive, en fonction de la situation, afin de s'assurer du respect de la quarantaine³⁰⁶. Dans les cas extrêmes où il existe un réel danger pour la santé publique engendré par l'absence de respect de la quarantaine, les bourgmestres peuvent faire appel à la police qui constatera les faits et pourra dresser procès-verbal sur base du dispositif existant prévu par le CWASS et transmettra son constat au parquet³⁰⁷.

Le nombre des missions confiées par les autorités supérieures ainsi que les implications des autorités communales dans la gestion de la crise n'ont cessé de croître au fil de la crise du Covid-19. Or, il est arrivé que les communes n'étaient pas suffisamment armées pour y faire face.

³⁰¹ Communiqué de presse du 24 mars 2020 du Gouvernement de Wallonie, « Le Gouvernement de Wallonie débloque la situation critique des infirmiers à domicile ».

³⁰² FAQ COVID-19 du 8 juin 2020 concernant les gens du voyage ; Circulaire du 3 novembre 2020, « Coronavirus – gens du voyage ».

³⁰³ A. VASSART, « Covid-19 et implication des Bourgmestres wallons dans le respect des mesures de quarantaine post séjour en zone rouge », UVCW (en ligne), 22 janvier 2021, <https://www.uvcw.be/police/actus/art-5133>.

³⁰⁴ Décr. Rég. w. du 15 octobre 2020 modifiant les articles 47/15 et 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15ter en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire de la COVID-19, M.B., 26 octobre 2020.

³⁰⁵ Circulaire de la Région wallonne du 14 janvier 2021 - Covid-19 et implication des Bourgmestres wallons dans le respect des mesures de quarantaine et de *testing*.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ *Ibidem*.

D'abord, les organes délibérants communaux n'ont pas toujours pu se réunir. En effet, à l'entame de la crise, il ne pouvait être exclu que des conseillers communaux ne soient plus en mesure de prendre part aux réunions, soit par sécurité, pour éviter la propagation du Covid-19, soit parce que leur état de santé ne leur permettait pas³⁰⁸. L'organisation de réunions virtuelles a pu, dans une certaine mesure, parer à ce risque. Cependant, toutes les communes n'étaient pas équipées du matériel informatique en suffisance pour permettre la tenue des réunions de ses organes à distance et lorsqu'elles l'ont été, nous doutons qu'elles aient toutes pu garantir la validité du processus démocratique dans son ensemble.

Ensuite, le fonctionnement de l'administration s'est vu fortement impacté par la crise. Les équipes d'ouvriers communaux, quand elles ne sont pas affaiblies par un taux d'absentéisme supérieur à la normale, sont souvent réduites afin de garantir le respect des distanciations sociales minimales dans les véhicules communaux, par exemple. Du point de vue administratif, le télétravail « obligatoire » ralentit également le fonctionnement de certains services notamment parce que peu d'autorités locales disposaient d'un cadre propre pour le télétravail ou de matériel informatique adéquat et/ou en suffisance³⁰⁹. En outre, cette possibilité d'instaurer un mécanisme de travail ou de réunions à distance s'intègre également dans une problématique plus large et transversale de la digitalisation des services publics, se heurtant notamment à une certaine fracture numérique, notamment générationnelle³¹⁰.

Dans tous les cas, les communes ont dû repenser leur organisation sans pour autant disposer ni du matériel nécessaire et/ou adéquat, ni même du personnel en suffisance.

Section 2 : Le contrôle de l'exécution des textes ministériels

Depuis le début de la crise, les autorités locales et les autorités de police administrative ont été chargées de l'exécution des arrêtés ministériels portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus³¹¹ ainsi que bon nombre de tâches dont nous venons d'esquisser les contours.

La réalisation de ces missions s'est toutefois heurtée à certaines difficultés, autres que matérielles, dans la pratique. A cet égard, nous relèverons d'abord le manque de clarté des mesures Covid (**Sous-section 1**). Nous soulignerons ensuite les difficultés liées aux annonces des autorités supérieures par voie de presse (**Sous-section 2**). Nous soulèverons enfin les difficultés engendrées par les FAQ fédérales qui sont censées aider les autorités locales à veiller à la bonne application des mesures sanitaires (**Sous-section 3**).

³⁰⁸ Circulaire du ministre des pouvoirs locaux du 18 mars 2020 relative à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes (...) et à l'exercice par le collège communal des compétences attribuées au conseil communal par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, p. 4.

³⁰⁹ Pour une critique de la légalité de l'obligation du télétravail, voy. F. LAMBINET, J. NEVEN, V. GUTMER et J. GILMAN, « Covid-19 et télétravail obligatoire : réflexions autour d'un paradoxe », *J.T.T.*, 2020/11, n° 1365, pp. 215-226.

³¹⁰ M. BOVERIE, « Covid-19, le point sur une crise de longue durée », *Mouv. Comm.*, 2021/n°954, p. 15.

³¹¹ Voy. notamment : A.M. du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 28 octobre 2020, art 27, § 1^{er}.

Sous-section 1 : Le manque de précision, de clarté et de prévisibilité des mesures Covid

Les autorités locales et les autorités de police administrative ont été chargées, au fil des arrêtés ministériels successifs, de l'exécution des mesures d'urgence adoptées pour limiter la propagation du coronavirus. Cependant, la pratique a mis en exergue les difficultés liées à cette mission compte tenu d'un certain manque de clarté desdits textes.

L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 qui organisait le premier confinement contenait déjà des dispositions à la portée imprécise, empêchant ainsi une interprétation claire du texte et mettant à mal l'exigence de prévisibilité, de clarté et de précision ainsi que la sécurité juridique³¹².

Une illustration du manque de clarté est contenue à l'article 5 de l'Arrêté précité. Si les rassemblements étaient en principe interdits, étaient néanmoins autorisées « *les promenades extérieures avec les membres de la famille vivant sous le même toit en compagnie d'une autre personne, ainsi que l'exercice d'une activité physique individuelle ou avec les membres de sa famille vivant sous le même toit ou avec toujours le même ami, et moyennant le respect d'une distance d'au moins 1,5 mètre entre chaque personne* ».

Comme le relève le Professeur Nicolas Thirion³¹³ : « *Cette formulation alambiquée signifiait-elle que, pour pouvoir se promener « extérieurement », les membres de la famille vivant sous le même toit devaient nécessairement être accompagnés d'une autre personne ? C'est ce que la disposition semble impliquer, au vu de sa formulation maladroite* »³¹⁴.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de se promener, les membres d'une famille vivant sous le même toit semblent avoir l'obligation de se faire accompagner d'une personne. En revanche, pour toute autre activité physique dont les contours sont mal définis (Courir ? Marcher ? Se promener donc ?), les membres d'une famille vivant sous le même toit auraient le choix d'être accompagnés par cette personne pourvu, cette-fois, qu'elle revête la qualité « d'ami » dont le contour imprécis peut être souligné³¹⁵.

Les imprécisions contenues dans les premiers arrêtés ministériels du mois de mars 2020 peuvent, selon nous, aisément s'expliquer par l'urgence et le caractère inédit de la situation qui ont poussé les autorités publiques à produire des dispositions parfois évanescences, aux contours imprécis afin de défendre ce que certains considèrent comme un droit à la vie³¹⁶.

Cependant, malgré la persistance de la situation de crise dans le temps, les arrêtés successifs n'ont, selon nous, pas atteint le niveau de précision et de clarté auquel nous pouvions nous attendre d'autant plus lorsqu'il s'agit de textes dont le non-respect est sanctionné pénalement.

³¹² Voy. à ce sujet J. VAN MEERBEECK, « Les principes de légalité et de sécurité juridique : des faux amis ? », in *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?* Larcier, 1^{ère} éd., 2019, p.p. 677-719.

³¹³ Professeur ordinaire à l'Université de Liège.

³¹⁴ N. THIRION, La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception ?, *op. cit.*, p. 1304.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ Voy. F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, *op. cit.*, p. 7. L'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit à la vie, oblige les États à prendre des mesures pour éviter les décès prévisibles.

Relevons, à titre exemplatif, l'interdiction de se trouver sur la voie publique pendant une bonne partie de la nuit contenue dans l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 qui organise le « reconfinement » eu égard à l'arrivée de la deuxième vague du virus.

Le texte stipule qu'il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans l'espace public entre 00h00 et 5h00 du matin, sauf en cas de déplacements essentiels qui ne peuvent être reportés, tels que notamment : avoir accès aux soins médicaux ; fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation d'handicap et aux personnes vulnérables ; effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail³¹⁷.

Cependant, compte tenu que l'énumération précitée semble exemplative, comment délimiter la légalité de l'ensemble des déplacements essentiels non cités par le texte ? Qui va décider du caractère essentiel ou non du déplacement, si ce n'est l'agent verbalisateur, que sa sensibilité subjective risque d'orienter, selon les cas, dans une acception plus ou moins étroite de ces autres « déplacements essentiels » ?³¹⁸

Qu'en est-il également de la notion de « personne âgée », en situation d'handicap et de personnes vulnérables ? À partir de quel âge peut-on être considéré comme une personne âgée ? La personne en situation d'handicap est-elle celle dont le handicap est évalué et reconnu par la Direction Générale de la personne handicapée ? La personne vulnérable, quant à elle, ne peut-elle pas être une personne, par exemple, simplement déprimée ?

À chaque fois, la définition des notions susvisées laisse place à l'évaluation et l'interprétation personnelle de l'agent de police, à supposer que ce dernier puisse effectivement être en mesure de vérifier l'exactitude des situations qui se présentent à lui. Le canevas juridique de lutte contre la pandémie reste donc critiqué³¹⁹. Ceci est d'autant plus interpellant lorsque les services de police sont chargés de veiller au respect de l'Arrêté, au besoin par la contrainte et la force³²⁰ et que les infractions aux mesures Covid sont passibles de sanctions pénales prévues par l'article 187 de la loi du 15 avril 2007.

Un autre exemple qui a notamment impacté les administrations dans leur organisation réside à l'article 2, § 1^{er} de l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020³²¹ qui précise que « *Le télétravail à domicile est obligatoire dans tous (sic) les entreprises, associations et services pour tous les membres du personnel, sauf si c'est impossible en raison de la nature de la fonction, de la continuité de la gestion de l'entreprise, de ses activités ou de ses services* ». Il nous est, à la lecture de cette disposition, permis de douter du caractère strictement obligatoire du télétravail dont le non-respect est pourtant sanctionné.

³¹⁷ A.M. du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 28 octobre 2020, art. 14.

³¹⁸ N. THIRION, La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception ?, *op. cit.*, p. 1304.

³¹⁹ X. MINY., « Au nom de l'État de droit », A.P.T., 2020/3-4, p. 638.

³²⁰ « Les services de police sont chargés de veiller au respect du présent arrêté, au besoin par la contrainte et la force, conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi sur la fonction de police ». (A.M du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 28 octobre 2020, art. 27, § 2.

³²¹ A.M. du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'A.M. du 1^{er} novembre 2020 modifiant l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 1^{er} novembre 2020.

Ces « illisibilité, incompréhension et incohérence des textes forment un terreau propice à l'arbitraire et aux abus de pouvoirs, en ce compris de la part des agents de police trop zélés »³²².

Le tout constitue, à notre sens, une mise à mal du principe de légalité en matière pénale, consacré par l'article 14 de la Constitution qui procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable et, le cas échéant, la peine encourue³²³. Il exige que le texte doive indiquer en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation³²⁴.

Les différents arrêtés ministériels auraient sans doute pu gagner en compréhension s'ils avaient été soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État mais le ministre de l'Intérieur a préféré se dispenser de cet avis en invoquant systématiquement l'urgence³²⁵.

Sous-section 2 : Les annonces des autorités fédérales et communautaires par voie de presse

Les autorités communales ne sont pas associées aux décisions de gestion de crise adoptées par les niveaux de pouvoirs supérieurs. Ainsi, comme tout un chacun des citoyens, les autorités et services communaux prennent connaissance des nouvelles mesures adoptées au sein du CNS – ou du Codeco – lors des conférences de presse menées par le Premier ministre, généralement les vendredis ou mercredis soir.

Ces nouvelles mesures, dont l'impact est souvent important pour la vie en société, ne sont traduites dans un arrêté ministériel publié au *Moniteur Belge* que quelques jours plus tard.

La première difficulté pour les autorités communales tient dans le fait que les mesures, telles qu'abordées en Codeco, ne concordent pas toujours avec le contenu de l'Arrêté ministériel qui s'en suit.

Dans ce cadre, soit certaines mesures largement abordées lors de la conférence de presse ne se retrouvent pas ou que peu dans l'Arrêté ministériel, soit des mesures qui n'ont pas été annoncées sont intégrées dans le texte.

³²² X. MINY, « Au nom de l'État de droit », *op. cit.* ; Voy. A. SENTE, « Le coronavirus questionne l'action policière dans les quartiers populaires de Bruxelles », *Le Soir*, 7 mai 2020 ; S. SIMON, « Rapport *Police watch* – Abus policiers et confinement », *Ligue des droits humains et Police Watch*, juin 2020, pp. 7 et 20, <http://www.liquedh.be/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-Police-Watch-LDH-2020.pdf>.

³²³ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 66.739/3 donné le 20 décembre 2019 sur une proposition de loi obligeant les diffuseurs d'images satellites à flouter sur internet les images des centrales nucléaires belges (*Doc.parl.*, Chambre, sess. Extraordinaire 2019, n° 55-0412/001).

³²⁴ C.C., n° 25/2016, 18 février 2016, B.18.2.

³²⁵ 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. 17.

C'est notamment le cas lorsque l'Arrêté ministériel du 30 avril 2020 rend le télétravail jusque-là « obligatoire » en télétravail « recommandé » pour les entreprises non essentielles³²⁶. Cette disposition apparaît pourtant en contradiction avec les propos de la Première ministre Wilmès lors de sa conférence de presse du 24 avril 2020, où elle indiquait que le télétravail resterait « la norme ».

La deuxième difficulté réside dans le fait que le texte ministériel paraît, en moyenne, que trois jours après la conférence de presse. Ce qui peut pousser les autorités communales à assurer la bonne continuité de leurs services rendus au public, de répondre et d'assurer la sécurité des citoyens alors même que les mesures ne sont pas encore confirmées par l'Arrêté ministériel.

La conférence de presse du Codeco du mercredi 24 mars 2021 illustre la mauvaise communication des mesures. A cette occasion, le Premier ministre De Croo annonce notamment la suspension des leçons dans les écoles sauf en ce qui concerne les classes de maternelles. Il revient, à cette occasion, aux différents ministres de l'Enseignement de fournir une liste de mesures visant à limiter au maximum les risques de contamination dans les écoles.

Or, dans un communiqué distribué à la conférence de presse, il apparaît que le Codeco avait déjà prévu certaines mesures comme celle du port du masque obligatoire en 5^{ème} et 6^{ème} primaires, le maintien de l'enseignement 100% en distanciel pour le secondaire jusqu'à la fin des vacances de Pâques, ainsi que l'accomplissement de « tests réguliers des enseignants et, dans une seconde phase, des élèves ».

Pourtant, l'Arrêté ministériel du 26 mars 2021³²⁷, entrant en vigueur le 27 mars 2021, ne traite aucunement des écoles parmi les 9 articles qu'il contient.

Le 25 mars 2021, la ministre de l'Enseignement, Madame Caroline Désir, diffuse une circulaire intitulée « Covid-19 – Décisions du Comité de concertation (CODECO) du 24 mars 2021 »³²⁸ à l'occasion de laquelle elle réitère le maintien des leçons en présentiel pour l'enseignement maternel.

Le même jour, lors d'une réunion politique³²⁹, il sera, en définitive, décidé de suspendre les activités des classes maternelles avec obligation pour les pouvoirs organisateurs d'assurer des garderies pour les parents qui ne peuvent télétravailler.

Or, aucun arrêté du Gouvernement de la Communauté française ne reprendra ces mesures. De surcroît, plus aucune circulaire ne sera diffusée à l'attention des communes concernant ce revirement de situation. Il apparaîtra, dès lors, que les communes ont organisé la fermeture de leurs écoles maternelles après avoir pris connaissance de cette « *décision* » par voie de presse.

³²⁶ A.M. du 30 avril 2020 modifiant l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, art. 2, *M.B.*, 30 avril 2020.

³²⁷ A.M. du 26 mars 2021 modifiant l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 26 mars 2021.

³²⁸ Circulaire n° 8033, « Covid-19 – Décisions du Comité de concertation (CODECO) du 24 mars 2021 » de la Communauté française du 25 mars 2021

³²⁹ « Même les classes de maternelle seront fermées la semaine prochaine », *L'Écho*, 25 mars 2021, <https://www.lecho.be/dossiers/coronavirus/meme-les-classes-de-maternelle-seront-fermees-la-semaine-prochaine/10293521.html>.

Dans ces conditions, nous pouvons percevoir la difficulté pour les communes, en l'espèce en tant que pouvoirs organisateurs, d'appliquer correctement les mesures édictées dans le cadre de la crise sans une certaine désorganisation et/ou précipitation alors que la situation sanitaire place déjà bon nombre de services communaux en difficulté, que ce soit pour des raisons de personnel en quarantaine ou d'organisation des services ou encore de gestion de la communication envers les parents et/ou la population alors que le contexte pandémique renforce le climat anxiogène.

Sous-section 3 : Les FAQ fédérales

Dans le contexte pré-décrit, afin d'aider les autorités locales dans l'interprétation et le contrôle de l'application des mesures dictées par les différents arrêtés ministériels, les services du gouverneur leur font parvenir une « foire aux questions » (ci-après, FAQ) dans le cadre de laquelle une interprétation des dispositions fédérales est fournie.

Une FAQ mise à jour est généralement envoyée la semaine qui suit la parution d'un arrêté ministériel. Les services du gouverneur précisent que cette dernière n'a pas vocation à être diffusée en l'état auprès des citoyens.

La première FAQ est envoyée aux administrations communales le 14 mars 2020, elle compte 8 pages d'explications, la dernière relevée dans le cadre de la rédaction du présent mémoire, date du 26 mars 2021 et compte, pour sa part, 62 pages.

Lorsque les arrêtés ministériels tardent à être publiés, cela crée des périodes de latence entre l'annonce et la vraie contrainte juridique pendant lesquelles les FAQ ne peuvent « aller plus vite que la musique » alors que tout le monde cherche à savoir comment se comporter³³⁰.

À cet égard, relevons que le Conseil d'État a déjà pu se prononcer sur l'admissibilité des FAQ, ces dernières, comme les circulaires, ne peuvent rajouter des contraintes ne figurant pas dans la législation³³¹ ou de nouvelles conditions³³². Pourtant, dans la pratique de la crise du Covid-19, les FAQ du gouvernement semblent, à plusieurs égards, aller plus loin que les arrêtés ministériels eux-mêmes. S'appuyant ainsi sur certaines interprétations critiquables, émanant aussi bien de la FAQ que des instructions du Ministère de l'Intérieur, les forces de police ont pu procéder à des verbalisations sur la base d'une vision tronquée du droit en vigueur³³³.

³³⁰ D. YERNAULT, « Pouvoirs et devoirs de la police sanitaire » pour endiguer la pandémie de Covid-19 – Les fondements (non-) dits des arrêtés « confinement » du ministre de l'Intérieur du 13 mars au 30 avril 2020 », *op. cit.*, p. 5.

³³¹ C.E., n°241.673, 30 mai 2018, *ASBL le Théâtre-Poème*, qui juge qu'une FAQ qui induit des contraintes qui ne figurent pas dans le décret-cadre est une branche sérieuse qui aboutira à la suspension de la décision attaquée en l'espèce.

³³² C.E., n°243.790, 22 février 2019, *SA Ufund*, qui juge, en matière fiscale, que : « *il convient de rappeler que le droit fiscal est d'application stricte et que ce n'est que si le texte n'est pas clair que l'on peut rechercher l'intention de son auteur. Elle est ainsi d'avis que l'acte attaqué modifie les conditions de l'exonération et qu'une circulaire ou une "question fréquemment posée" (FAQ) ne peut ajouter à la loi sous peine de violer le principe de légalité de l'impôt* ».

³³³ N. THIRION, La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception ?, *op. cit.*, p. 1306.

Il en a été de la sorte concernant les chalets du restaurant « *Le Tribeca* » à Gerpinnes, commune située en province de Hainaut.

Cet établissement propose un système de location de chalets, disposés sur le parking du restaurant, dans lesquels il est possible de se restaurer. La responsable de l'établissement fait signer aux clients une convention de location pour chaque chalet comprenant un règlement d'ordre intérieur et reprenant les règles sanitaires applicables à l'occupation dudit chalet. Une autre attestation destinée à l'autorité communale de Gerpinnes est également remplie par le client. Les commandes sont recueillies par SMS et sont déposées à l'entrée du chalet afin que les clients se les répartissent à l'intérieur du chalet conformément au modèle de la livraison ou du *take away* en chambre d'hôtel permis par l'Arrêté ministériel³³⁴ et les protocoles Horeca en vigueur.

Ce mode de fonctionnement a été avalisé par le Bourgmestre de Gerpinnes et par la police locale qui ont été associés, bien avant l'ouverture des chalets, à la mise sur pied du projet afin de constater que l'ensemble des règles sanitaires était adéquatement assuré.

Ce système d'ouverture de chalets semble pourtant, selon une certaine interprétation, contrevenir aux règles édictées par l'article 6 l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 qui interdit aux restaurants d'ouvrir au public sauf pour proposer des plats à emporter/à livrer.

En effet, dans un courrier adressé aux bourgmestres³³⁵, le Gouverneur de la Province du Hainaut relaie l'avis de la ministre de l'Intérieur qui estime que « *Dans les cas de figure ici, il ne s'agit pas d'une livraison ni d'un service de take-away au sens habituel mais véritablement d'un accueil du public sur place et ce compris, dans un chalet privatisé à cet effet (même si des mesures particulières sont mises en place), ce qui est interdit. Par ailleurs, le risque de rassemblement est non négligeable, notamment parce que les gens viennent à plusieurs sur le site (là où un seul adulte vient généralement récupérer la commande en take-away). [...]* ».

Évaluant ainsi que cette pratique « *contournant le mode « take-away/livraison », ne peut pas être tolérée même si elle s'efforce de respecter les règles en matière de sécurité sanitaire* », le Gouverneur invite les Bourgmestres à interdire l'usage de tels systèmes de restauration sur leur territoire respectif. Ce précise qu'il n'a, pour sa part, « aucun arrêté supplémentaire à prendre » et qu'il n'est pas en mesure, de le faire en tant que gouverneur mais qu'il ressort, par contre, de la responsabilité des chefs de corps et des bourgmestres de rappeler la loi³³⁶. Nonobstant ce rappel à l'ordre, le Bourgmestre de Gerpinnes

³³⁴ Art. 6 de l'A.M du 28 octobre 2020 stipule, en son § 1 que : « *Les établissements relevant du secteur horeca et les autres établissements de restauration et débits de boissons sont fermés, sauf pour proposer des repas à emporter et à livrer et des boissons non-alcoolisées à emporter jusqu'à 22 heures au plus tard. Des repas peuvent être proposés à emporter et/ou à livrer ensemble avec des boissons alcoolisées jusqu'à 20 heures.*

Par dérogation à l'alinéa 1er, les établissements suivants peuvent rester ouverts :

*1° tous les types d'hébergement en ce compris leurs facilités sanitaires communes, à l'exclusion de leur restaurant, de leur débits de boissons et de leurs autres facilités communes ;
(...) ».*

³³⁵ Courrier électronique envoyé par Tommy Leclerc, Gouverneur de la Province du Hainaut, en date du 29 décembre 2020 aux bourgmestres.

³³⁶ « Les restos-chalets devront-ils fermer ? Les réactions ... », *Télesambre* (en ligne), le 30 décembre 2020, <https://www.telesambre.be/les-restos-chalets-devront-ils-fermer-les-reactions>.

décide de ne pas intervenir tant que les mesures sanitaires sont assurées par le restaurant dont question.

En réaction, le 18 janvier 2021, sur ordre du Gouverneur Tommy Leclercq, les services de polices sont dépêchés sur place afin de faire part au « Tribeca » de l'ordre de fermeture des chalets au motif que servir des repas de la sorte n'est pas toléré par la réglementation fédérale.

En guise de seule explication, la gérante de l'établissement reçoit une copie de la FAQ fédérale qui indique que : « *Les repas ne peuvent pas être consommés sur place. Par ailleurs, les initiatives dans lesquelles des lieux sont aménagés pour recevoir et/ou servir des clients tels que, par exemple, des chalets, des caravanes, des mobil-homes sur un parking, la terrasse ou un endroit séparé afin que ces clients puissent y consommer leur repas, sont interdits.* »³³⁷. Or, ce type de limitations ne semble ressortir en rien du texte ministériel mais serait, au contraire, simplement et purement rajoutée par la FAQ.

D'une part, de telles interprétations semblent erronées puisqu'elles limitent encore davantage la liberté des sujets sur le fondement d'un texte qui, érigeant certains comportements en infractions pénales, devait, au contraire, recevoir une interprétation stricte³³⁸.

C'est cette voie que semble avoir suivi le parquet de Charleroi qui finira par conclure que la livraison de nourriture dans des chalets telle qu'exploitée par le « Tribeca », pourvu qu'elle respecte les mesures sanitaires, n'était pas illégale. Partant, ce dernier décida de classer le dossier sans suite, non par opportunité mais faute d'élément infractionnel.

Il est à souligner que « l'exemple des chalets » n'est pas isolé. Relevons également que certaines FAQ³³⁹ vont plus loin que l'Arrêté ministériel lorsqu'elles interdisent, au début de la crise, les balades à cheval. Alors que ce n'est pas prohibé par l'Arrêté ministériel qui autorise les promenades extérieures et l'exercice d'une activité physique individuelle ou avec les membres de sa famille vivant sous le même toit notamment³⁴⁰.

De même, la promenade pédestre autorisée était censée ne s'accompagner d'aucun arrêt intermédiaire. Sur la base d'une telle interprétation, la vieille dame qui, un peu essoufflée, souhaitait reprendre quelques forces en s'asseyant sur un banc dans un jardin public pouvait ainsi se voir rappeler à l'ordre

³³⁷ Cette mesure est dictée, pour la première fois, par la FAQ COVID-19 du 15 janvier 2021. Elle continue de demeurer dans les FAQ suivantes et notamment dans celle du 26 mars 2021.

³³⁸ Voy. N. THIRION, La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception ?, *op. cit.*, p. 1306 ; F. KUTY, Principes généraux de droit pénal, t. 1, *La loi pénale*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 227 et s : En tant que la loi de 2007 consiste en une délégation faite au ministre de l'Intérieur d'ériger certains comportements en infractions pénales, elle ne peut être que d'interprétation stricte.

³³⁹ C'est le cas de la FAQ COVID-19 du 6 avril 2020 qui stipule qu'il est uniquement permis de monter son cheval pour circuler sur son propre pâturage ou sa propre piste et que « *l'équitation (sur son propre cheval) dans le centre équestre n'est autorisée que dans le cadre du bien-être animal, si le centre équestre ne peut pas s'en occuper lui-même et à condition que les mesures de distanciation sociale soient respectées* ».

³⁴⁰ A.M. du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, art. 5, al. 2, *M.B.*, 23 mars 2020.

par les forces de police et, si cette station assise était imputable à des individus plus jeunes, la verbalisation pour cause de violation de l'Arrêté était plus que probable³⁴¹.

Il en va de même en ce qui concerne la notion de « périmètre raisonnable » imposé pour une promenade ou une activité sportive. « *Un certain nombre de policiers, semble-t-il, considèrent qu'on ne peut s'éloigner à plus d'une demi-heure à pied de son lieu d'habitation. Et beaucoup de citoyens ont cette idée en tête, mais l'Arrêté ministériel n'impose pas cette limite* » rajoute un magistrat³⁴². Or ce type de limitations ne ressortait en rien du texte ministériel même mais bien des FAQ qui y rajoutait du contenu.

D'autre part, nous rappellerons, tout comme l'avait fait le Conseil d'État, que les FAQ n'ont qu'une valeur indicative. À cet égard, le Parquet confirmait que : « *Dans beaucoup de cas, nous allons devoir classer sans suite parce que nous devons nous en tenir strictement au texte de l'Arrêté ministériel, et pas à son interprétation proposée par le gouvernement dans le FAQ, qui a peut-être des vertus pédagogiques, mais qui n'a pas valeur de loi* ». ^{343,344}

Au travers de ces illustrations, nous souhaitons mettre en exergue les difficultés rencontrées par les autorités locales chargées de veiller à la bonne application des textes ministériels dont les dispositions sont parfois imprécises. Si les FAQ fédérales sont censées aider, il s'avère pourtant qu'elles complexifient la tâche sur le terrain en entraînant une plus grande insécurité juridique et une plus grande incompréhension des mesures.

Section 3 : L'imposition des sanctions administratives communales

Le 6 avril 2020, le ministre de l'Intérieur adopta l'Arrêté royal n°1 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence imposées par l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020³⁴⁵ pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales³⁴⁶. Il s'agit ainsi de faire respecter des mesures telles que les mesures de fermetures de commerces et de magasins ou encore des mesures de distanciation sociale en instaurant une procédure rapide devant le fonctionnaire sanctionnateur, avec une possibilité pour le contrevenant de présenter ses moyens de défenses s'il le souhaite³⁴⁷.

³⁴¹ N. THIRION, La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception ?, *op. cit.*, p. 1306

³⁴² « PV classés sans suite ? L'arrêté ministériel sur le confinement, un texte qui favorise l'insécurité juridique », *RTBF*, 15 avril 2020, https://www.rtbf.be/info/regions/detail_l-arrete-ministeriel-sur-le-confinement-un-texte-qui-favorise-l-insecurite-juridique?id=10481972&fbclid=IwAR29DD-ZSwGp-CGH4737IKTu1x04a_ww0QafZhD9w_yyiwn7UAuAsXNTf6M.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ Circulaire n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel, 2 février 2021, https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_06_2020_coronavirus_fr_nl_version_02.02.2021_clean.pdf qui rappelle que « l'appréciation des faits se fondera sur la description du fait punissable dans l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020. Le contenu des FAQ du centre de crise national n'a qu'une valeur indicative ».

³⁴⁵ A.R. 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.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ Rapport au Roi précédant l'A.R. n°1 du 6 avril 2020 portant 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.

Afin de poursuivre les contrevenant valablement en droit³⁴⁸, il est notamment prévu que les infractions à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile deviennent des infractions mixtes qui pourraient faire l'objet soit d'une sanction pénale, soit d'une sanction administrative³⁴⁹. Il s'agit en réalité ici de compléter l'arsenal existant par un nouveau mécanisme et ce de manière temporaire en habilitant les Conseils communaux à établir des peines ou des SAC contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, ainsi qu'à certains articles du Code Pénal³⁵⁰.

La « *balle* » est, par conséquent, renvoyée dans le camp des communes qui, si elles veulent sanctionner, doivent avant tout adapter et modifier leur règlement ou ordonnance de police en conséquence³⁵¹.

Cependant, ces dernières sont-elles équipées, au niveau juridique, pour libeller des textes communaux qui devront traduire, en droit, les choix opérés par le ministre de l'Intérieur ?³⁵² Les Conseils communaux se réunissent-ils toujours ? Et quels seront les délais nécessaires à l'adoption de tels règlements ? Bref, à quelle date ce système juridique sera-t-il opérationnel et, surtout, pour combien de communes ?³⁵³

À titre exemplatif, le Collège communal de La Hulpe adopte en date du 15 avril 2020 un règlement intitulé « lutte contre le Covid-19 -SAC » qui sera soumis dans les 3 mois de son entrée en vigueur au Conseil communal afin que ce dernier le confirme.

Le procédé nous étonne et est, selon nous, utilisé à tort dans le cas d'espèce. Le Conseil communal est, en principe, le seul organe habilité à adopter un règlement³⁵⁴. En l'espèce, la commune de La Hulpe justifie l'adoption du règlement par le Collège communal sur base de l'Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°5 relatifs à l'exercice des compétences attribuées au Conseil communal par le Collège communal³⁵⁵.

³⁴⁸ Avant l'entrée en vigueur de l'AR n°1/SAC, le Collège des procureurs généraux releva que les infractions aux règles de confinement prises dans le cadre de l'épidémie de coronavirus ne sont pas reprises dans la loi sur les sanctions administratives communales (Voy. la circulaire du collège des procureurs généraux du 25 mars 2020 : https://www.avcb-vsgeb.be/fr/covid-19-circulaire-du-college-des-procureursgeneraux.html?cmp_id=7&news_id=6959&vID=79). Elles sont fixées dans l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020, mais celui-ci ne constitue pas une base légale pour infliger des amendes administratives communales (« Confinement: les amendes administratives sont illégales », *L'Écho* (en ligne), 31 mars 2020, <https://www.lecho.be/dossiers/coronavirus/confinement-les-amendes-administratives-sont-illegales/10217894.html>). Ainsi, toutes les sanctions administratives imposées par les communes avant le 7 avril 2020 – date d'entrée en vigueur de l'AR n°1 – semblent violer la loi du 24 juin 2013 sur les sanctions administratives communales (« Les procureurs généraux s'opposent aux amendes communales », *Le Soir*, 31 mars 2020, <https://plus.lesoir.be/291352/article/2020-03-31/confinement-les-procureurs-generaux-sopposent-aux-amendes-communales>.) car elles sont dépourvues de base légale sur laquelle s'appuyer. Seule la voie pénale semblait alors pouvoir être empruntée pour sanctionner les infractions à cet Arrêté du 23 mars 2020.

³⁴⁹ En vertu de la réglementation applicable d'ordinaire et avant l'entrée en vigueur de l'AR n°1/SAC, les infractions aux articles 1er, 5 et 8 de l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 (...) font l'objet de sanctions pénales par le biais de l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile.

³⁵⁰ Rapport au Roi précédant l'A.R. n°1 du 6 avril 2020 portant 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. Le Roi décide donc de ne pas modifier la loi SAC, pour y introduire de nouvelles dispositions, lesquelles seraient abrogées après une période, mais de créer ici un mécanisme similaire avec un caractère temporaire.

³⁵¹ V. LAFARQUE, « Coronavirus : en quoi consistent les dernières mesures prises par le Gouvernement et comment sont-elles sanctionnées ? », *B.J.S.*, 2020/647, p. 15.

³⁵² F. KUTY, « Les implications pénales de la sécurité civile – Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (2^{ème} partie), *op. cit.*, p. 322

³⁵³ *Ibidem*, p. 323.

³⁵⁴ Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, *M.B.*, 12 août 2004.

³⁵⁵ A. Gouv. w. n° 5 du 18 mars 2020 relatif à l'exercice des compétences attribuées au conseil communal par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le collège communal, *M.B.*, 20 mars 2020.

Pour rappel, la Région wallonne permettait, au travers de cet arrêté de pouvoirs spéciaux, au Collège communal d'exercer les compétences du Conseil communal qui, d'ordinaire, « *règle tout ce qui est d'intérêt communal et délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure* » sur base de l'article L1122-30 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (ci-après CDLD). Cependant, la Région ne nous apparaît pas être l'entité compétente pour régler les compétences des organes communaux en matière de maintien de l'ordre public. Celle-ci reviendrait au fédéral. Par ailleurs le dispositif de l'AGW n°5 précité se limite à viser les compétences issues du CDLD et ne vise pas expressément celles que la commune tirerait de la NLC ou de la loi SAC du 24 juin 2013³⁵⁶.

Dès lors que la compétence de l'organe est un élément essentiel de la validité d'un acte administratif, il nous semble peu adéquat et, en tout cas, risqué pour un Collège communal d'adopter un règlement traitant des sanctions administratives.

Citons encore que le Bourgmestre de la commune de Gerpinnes adopte une ordonnance relative à la pandémie du Coronavirus en date du 14 avril 2020 sur base des articles 134 et 135, § 2 de la NLC destinée à être ratifiée par le plus prochain Conseil communal³⁵⁷ ; la Ville d'Auderghem adopte le 30 avril 2020 une ordonnance de police portant mise en œuvre de l'article 1^{er} de l'Arrêté Royal 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, la Ville de Wavre adopte le 26 mai 2020, un règlement n°2 relatif aux sanctions administratives communales dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. La liste est encore longue.

Si la forme et les procédés déployés au niveau communal divergent, le contenu des textes se limite, dans des termes semblables, à reproduire le contenu de l'Arrêté de pouvoirs spéciaux du 6 avril 2020 ainsi que le contenu de l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020.

Surgit alors une réflexion de bon sens. En effet, si la volonté politique est de « *donner le plus rapidement possible aux services de police la capacité de faire respecter de manière immédiate les mesures prévues à l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020* », « *le coup est manqué* » car il est tributaire de la

³⁵⁶ S. BOLLEN, « Prolongation du confinement - prolongation des AGW de pouvoirs spéciaux », 22 avril 2020, UVCW, <https://www.uvcw.be/fonctionnement/actus/art-3676>.

³⁵⁷ L'utilisation des compétences réglementaires exceptionnelles que le Bourgmestre tire de l'article 134 de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (M.B., 2 septembre 1988) ne semble pas exclue dans le cas d'espèce. Cependant, notons que cette possibilité n'est offerte qu'en cas « *d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus* ». Par ailleurs, il faut pour justifier de l'utilisation de ce pouvoir exceptionnel que le moindre retard puisse occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants. Cela implique que la commune qui souhaiterait user de la compétence réglementaire du Bourgmestre pour adopter un règlement prévoyant des sanctions administratives communales devrait justifier de l'importance et de la nécessité d'éradiquer rapidement les comportements nouveaux et soudains de non-respect des mesures de confinement ainsi que des conséquences graves occasionnées par ce non-respect. Nous retrouvons une tentative de cette démonstration d'urgence impérieuse dans la motivation de l'ordonnance ici examinée qui avance notamment « qu'il est démontré que les sanctions administratives communales sont d'une nature dissuasive telle que leur mise en place participera à endiguer la propagation du coronavirus COVID-19 en encourageant la population présente sur le territoire de la commune de Gerpinnes à respecter pleinement les mesures gouvernementales (...) ». Cela a, ainsi, contribué, toujours selon la motivation du texte à justifier le fait que le Bourgmestre a estimé ne pouvoir attendre de recourir au Conseil communal. L'ordonnance du Bourgmestre doit être soumise au plus prochain Conseil communal en vue de sa confirmation sous peine de cesser de produire ses effets, raison pour laquelle l'ordonnance adoptée par le Bourgmestre de Gerpinnes prévoit une telle confirmation.

diligence de toutes les communes belges³⁵⁸ et de leur volonté de permettre, dans ce contexte de crise, la sanction de leurs administrés.

Or, dans les faits, nombreuses sont les communes qui n'ont pas adopté – voire sont demeurées dans l'impossibilité d'adopter – des règlements permettant l'application de SAC.

D'une part, car certaines n'ont peut-être pas pu, pour des raisons sanitaires, réunir un Conseil communal physiquement et n'ont pas pris le risque ni de « *bricoler* » un règlement adopté par un organe incompetent, ni de plaider l'urgence à outrance pour activer l'article 134 de la NLC qui confie un pouvoir réglementaire exceptionnel au bourgmestre. D'autre part, soulignons que les communes avaient bien d'autres missions à remplir dans le cadre de la crise sanitaire, entre distributions de masques chirurgicaux aux professionnels de la santé en collaboration (pas toujours parfaite) avec l'AVIQ, gestion de la population en proie à de nombreux questionnements face à la crise, tentatives – parfois vaines – d'installation de systèmes informatiques afin de permettre les réunions des organes communaux à distance et absentéisme important dans les rangs de son personnel, leur tâche fut ardue.

Ainsi, il eut été préférable, à nos yeux, d'instaurer d'autres mécanismes que celui des sanctions administratives communales. D'autres possibilités étaient *a priori* envisageables comme celle d'organiser, par le biais de l'Arrêté de pouvoirs spéciaux, un mécanisme de perception immédiate inspiré de celui issu de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ou encore celle de favoriser la transaction pénale prévue par l'article 216bis du Code d'instruction criminelle. Ces dernières auraient eu le mérite d'appliquer une solution identique sur tout le territoire belge.

Enfin, que penser de la rupture d'égalité entre ceux qui commettront une infraction dans une commune ayant adopté un règlement communal permettant la perception immédiate, et qui seront sanctionnés s'ils s'acquittent du montant sollicité, de ceux qui auront commis la même infraction dans une commune n'ayant pas réglementé et qui dépendront alors de la réactivité du parquet compétent ?³⁵⁹

³⁵⁸ F. KUTY, « Les implications pénales de la sécurité civile – Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (2^e partie) », *op. cit.*, p. 322.

³⁵⁹ *Ibidem*.

CONCLUSION

Même si la gestion de la crise du Covid-19 telle qu'opérée en Belgique devra encore faire l'objet d'une analyse approfondie par nos plus hautes juridictions, « *elle n'a pas conduit à la démonstration – que certains redoutaient et que d'autres espéraient sans doute – d'une faillite du fédéralisme belge* »³⁶⁰.

L'irruption dramatique du Covid-19 dans notre société aura eu le mérite de recentrer les politiques sur un objectif commun : la sauvegarde de la vie et de la santé de nos concitoyens. C'est sous l'égide du ministre de l'Intérieur que la lutte contre « *l'ennemi de l'humanité* »³⁶¹ s'est articulée dans notre pays.

Toutefois, comme le souligne la doctrine, « *l'art et la manière* » ont pu laisser perplexe à plusieurs égards : restrictions des libertés fondamentales via les pouvoirs exorbitants du ministre de l'Intérieur sans contrôle *a priori* ni d'une assemblée législative, ni du Conseil d'État, instauration d'un apparent état d'urgence alors que la Constitution l'interdit, prétendue mise en péril des règles de répartition de compétences, principe de légalité bafoué au nom de l'urgence sanitaire, etc. Si chacune de ces hypothèses mériterait plus de nuances et une analyse approfondie que nous laisserons aux juridictions compétentes, la gestion de la crise a, sans aucun doute, accentué « *le décalage existant entre le droit constitutionnel écrit et le droit constitutionnel 'vivant'* »³⁶².

Dans les faits, tout n'est cependant pas à jeter, la concertation s'organise. Les entités fédérées sont associées à la gestion fédérale de crise, un sentiment d'unité envahit notre Belgique fédérale le temps d'appréhender le virus. L'Autorité fédérale n'aura cessé de revendiquer son *leadership* dans cette crise. L'obsession est l'uniformité des mesures sur l'ensemble du territoire, ce même au dépit de certains principes de droit.

Pourtant, à notre estime, cette volonté d'actions centralisées et uniformisées reste utopique et, en tout cas, mal adaptée aux réalités de terrain. Si l'Autorité fédérale a clairement pris la main sur les principales mesures de crise, les entités fédérées ont également exercé leurs compétences propres, sans intervention fédérale et, parfois, sans concertation entre elles³⁶³. La promesse d'une unité s'effiloche, la cohérence des mesures également et « *l'image d'un État fédéral cohérent et efficace cédait une fois de plus la place à celle d'un patchwork lourd et difficile à diriger vers un même but* »³⁶⁴.

Ce constat se renforce au niveau des pouvoirs locaux, les mesures générales dictées aux niveaux supérieurs s'adaptent mal aux réalités de sorte que « *les autorités locales ont trop souvent dû composer avec des décisions manquant de clarté et souvent inapplicables sur le terrain* »³⁶⁵. C'est ainsi l'occasion

³⁶⁰ J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 2.

³⁶¹ « *This virus is presenting us with an unprecedented threat. But it's also an unprecedented opportunity to come together as one against a common enemy – an enemy against humanity* », WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 18 March 2020.

³⁶² P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 130.

³⁶³ *Ibidem*, p. 131.

³⁶⁴ J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 2.

³⁶⁵ « Fléron: le bourgmestre a-t-il tort ou raison d'imposer le port du masque sur le marché? », DHNET, 10 juillet 2020, <https://www.dhnet.be/regions/liege/fleron-le-bourgmestre-a-t-il-tort-ou-raison-d-imposer-le-port-du-masque-sur-le-marche-5f08385e9978e25031b8fbaf>.

pour les bourgmestres « *de se hisser comme remparts de proximité de l'atteinte à l'ordre public* »³⁶⁶ entrant, la plupart du temps, en conflit avec les pouvoirs de polices tant générales que spéciales des autorités supérieures.

Certes, le ministre de l'Intérieur et ses émissaires de gouverneurs auront inexorablement rappelé qu'il convenait d'appliquer strictement, ni plus, ni moins, les mesures sanitaires fédérales. Néanmoins, cette vision nous est apparue tronquée et inapplicable *in concreto*. Preuve en est, les mêmes autorités qui voulaient contenir les pouvoirs locaux n'ont cessé de leur confier de plus en plus de missions au fil de la crise. Le rôle des communes s'est ainsi complexifié eu égard aux différentes politiques de crise menées par chaque niveau de pouvoir, dont les communications sont tout-azimut, parfois contradictoires et mal balisées légalement.

Au sein des pouvoirs locaux, le constat est sans appel. Ils ont déploré avoir été tenus à l'écart de la politique de crise en y jouant, pourtant, des rôles importants. « *Nous sommes en première ligne, nous avons une vision claire de ce qui se passe et il n'est pas acceptable que le Comité de concertation décide seul comme il le fait, sans parler avec nous préalablement ; ils ne savent pas ce qui se passe sur le terrain* »³⁶⁷.

S'il nous est malaisé de critiquer les mesures Covid-19 d'une manière générale alors que des vies humaines ont pu en dépendre, la crise nous semble être l'occasion de repenser notre architecture institutionnelle et constitutionnelle en vue de les adapter à l'éventuelle future urgence – sanitaire notamment – qui pourrait de nouveau frapper l'ensemble de notre pays. Il nous semble juridiquement important que les principes prévus dans notre texte fondamental et dans les lois qui en découlent puissent correspondre à la réalité.

Étant donné que la gestion de crise quasi-exclusivement fédérale n'a pas fait l'objet d'une franche contestation et qu'il n'en est pas résulté de conflit apparent entre les différentes composantes du pays³⁶⁸, pourquoi ne pas adapter la manière de procéder en temps de crise en ce sens ? Il conviendrait ainsi, par exemple, de confier, *in expressis verbis*, une compétence de principe en matière de gestion de crise à l'Autorité fédérale³⁶⁹ de façon à faire primer son droit sur celui des autres entités et de concrétiser la volonté d'une politique de crise unique sur l'ensemble du territoire.

En outre, comme bon nombre de ses homologues étrangères, notre Constitution pourrait se voir dotée d'une notion « d'état d'urgence » dans laquelle seraient circonscrites « *les situations dans lesquelles l'état d'urgence ou d'exception peut être déclaré et les règles et principes applicables en pareil cas* »³⁷⁰.

³⁶⁶ M. BOVERIE et M. DAYE, *op. cit.*

³⁶⁷ « Les bourgmestres en chœur à Verlinden à propos des mesures covid : « On ne nous consulte pas, ça doit changer » », *Le Soir* (en ligne), 21 avril 2021, <https://plus.lesoir.be/367673/article/2021-04-21/les-bourgmestres-en-choeur-verlinden-propos-des-mesures-covid-ne-nous-consulte>.

³⁶⁸ P. MINSIER, Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 134.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 132.

³⁷⁰ N. BONBLED, « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014/33, p. 644. Voy. également N. BONBLED et C. ROMAINVILLE, « États d'exception et crises humaines aiguës : débats récents autour du terrorisme et des nouvelles formes de crise », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 24-2008, Paris, Economica, 2009, pp. 447 et s.

Une telle concrétisation constitutionnelle viserait à assouplir la rigidité de notre Constitution qui semble, de toute façon, *in concreto*, déjà sacrifiée sur l'autel de l'urgence et de la sécurité.

Une autre solution semble toutefois se dégager compte tenu des nombreux appels pour une gestion de crise dotée de plus de légitimité démocratique³⁷¹ face à l'enchaînement d'arrêtés ministériels « *dont le contenu est déterminé derrière les portes fermées des instances gouvernementales* »³⁷². Le projet de loi « pandémie »³⁷³, actuellement débattu et déjà critiqué³⁷⁴, confirme en quelque sorte la manière dont la Belgique a fonctionné ces derniers mois. Il a pour ambition d'apporter une nouvelle base légale aux mesures de police administrative restrictives émanant de l'exécutif fédéral en s'appuyant toutefois sur une lecture plutôt large des compétences fédérales actuelles en matière sanitaire.

En effet, dans le cadre de la lutte contre la pandémie, les bourgmestres, les gouverneurs, le ministre-président bruxellois et le ministre de l'Intérieur ont tous été amenés à prendre des mesures de police administrative. Ces mesures ont été adoptées, selon le cas, sur la base de la nouvelle loi communale, de la loi provinciale, de la loi sur la fonction de police, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Si ces différentes lois constituent une base légale adéquate, comme le Conseil d'État l'a jugé à titre provisoire à l'occasion de nombreux recours, il apparaîtrait cependant souhaitable de prévoir un ensemble de règles de police administrative spéciale, spécifiques aux situations d'urgence épidémiques³⁷⁵. Dans ce cadre, les bourgmestres pourraient à leur tour être habilités expressément à prendre des mesures renforcées par rapport à celles prises par le ministre³⁷⁶.

Une multitude d'autres pistes peuvent être envisagées. Citons celle inspirée du modèle allemand dont la Loi fondamentale prévoit, contrairement à ce à quoi nous assistons en Belgique, une répartition des compétences cohérente et claire entre le *Bund* et les *Länder*. Ces derniers sont chargés de la compétence de la lutte contre les maladies³⁷⁷ et c'est au gouvernement fédéral qu'il revient de s'accorder et de se coordonner avec les gouvernements des différents *Länder* pour décider des mesures de protection à mettre en place, tout en leur laissant une marge de manœuvre importante pour les faire appliquer³⁷⁸. Relevons encore qu'une gestion plus locale comme celle appliquée en France –

³⁷¹ L'une des critiques de la gestion de la crise par arrêté ministériel est que les parlements sont écartés de la prise de décision dans l'édiction des mesures sanitaires portant atteinte aux droits fondamentaux..

³⁷² F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », *op. cit.*, p. 127.

³⁷³ 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.

³⁷⁴ Voy. N. THIRION, « Carte blanche : pourquoi la loi Pandémie ne règlera pas tous les problèmes », *Le Soir* (en ligne), 1^{er} avril 2021, <https://plus.lesoir.be/364117/article/2021-04-01/carte-blanche-pourquoi-la-loi-pandemie-ne-reglera-pas-tous-les-problemes> ; « Loi pandémie : le texte définitif reste du bricolage et n'évite pas une future dérive populiste », *Le Vif/L'Express* (en ligne), 17 mai 2021, https://www.levif.be/actualite/belgique/loi-pandemie-le-texte-definitif-reste-du-bricolage-et-n-evite-pas-une-future-derive-populiste/article-normal-1425965.html?cookie_check=1621284043.

³⁷⁵ 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, p. 3.

³⁷⁶ Voy. 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, p. 131. L'article 4, § 2 du projet prévoit expressément que les gouverneurs et bourgmestres peuvent à leur tour prendre des mesures renforcées par rapport à celles prises par le Ministre.

³⁷⁷ « Le fédéralisme allemand, une gouvernance efficace contre le Covid-19 », *Fondation Jean Jaurès*, 1^{er} mai 2020, <https://jean-jaures.org/nos-productions/le-federalisme-allemand-une-gouvernance-efficace-contre-le-covid-19>.

³⁷⁸ Notons toutefois que l'état fédéral a envisagé reprendre la main dans la gestion de la crise pour « harmoniser la lutte contre le coronavirus ». Cependant, la Loi fondamentale allemande rend une telle reprise en main peu probable. Voy. à ce sujet « En Allemagne, les länder et l'État fédéral s'écharpent sur la centralisation de la gestion de crise », *Le Temps* (Suisse), 20 octobre 2020, <https://www.letemps.ch/monde/allemande-lander-et-etat-federal-secharpent-centralisation-gestion-crise>.

n'étant pourtant pas un état fédéral – avec des mesures différenciées sur le territoire, pourrait mieux s'adapter aux réalités locales et prévoir une meilleure inclusion des bourgmestres dans la politique de crise.

Quoi qu'il en soit, il conviendra d'articuler l'action des pouvoirs locaux dans un tel système. L'Autorité fédérale ne peut être déconnectée des réalités de terrain et si éloignée des pouvoirs locaux. Il y a en effet lieu de tenir compte des autorités locales dans l'exercice *de iure* de leurs compétences de police administratives car ce sont elles qui sont les plus à même de réagir rapidement, efficacement et de manière proportionnée aux dangers qui émergent sur leur territoire.

Finalement, en Belgique, chaque niveau de pouvoir s'est accommodé d'une gestion de crise fondée sur les pouvoirs de police administrative du ministre de l'Intérieur. Chacune des autres autorités a pu tantôt se réfugier derrière cette « compétence fédérale », tantôt s'engouffrer dans les espaces qui lui étaient laissés pour exercer ses propres pouvoirs en essayant de garder une certaine cohérence globale.

Avec du recul, ce constat peut surprendre. Pourquoi avoir voulu suivre une politique et s'accommoder, autant que possible, d'un calendrier commun, alors que l'avantage du fédéralisme est précisément de donner de l'autonomie à chaque entité ?³⁷⁹ Cette volonté est d'autant plus contradictoire lorsque l'intention politique se prononce toujours en faveur d'une nouvelle réforme de l'État qui verrait encore diminuer le pouvoir fédéral au profit du pouvoir régional et communautaire³⁸⁰.

Dans les faits, outre de ne pas correspondre à l'architecture actuelle de l'État et des principes *ad hoc*, la répartition informelle des tâches, la succession de mesures sanitaires et des communications publiques à tous niveaux de pouvoir ont manqué de clarté, de cohérence et ont parfois pu fragiliser l'effectivité et la bonne application des mesures sur le terrain.

Peu importe le sens de l'éventuelle future réforme de l'État ou le contenu de la prochaine « loi pandémie », il nous apparaît primordial de rationaliser et d'adapter les processus, de les axer sur les réalités et les expériences concrètes déjà connues des autorités locales pour parer à la prochaine épidémie. Il restera donc à voir si la crise sanitaire du Covid-19 nous a fourni assez d'enseignements pour l'avenir, si elle permettra de dégager des voies vers un « *gouverner-mieux* » et si elle préfigura, notamment du point de vue du droit constitutionnel, d'éventuelles mutations bénéfiques des répartitions des compétences et des processus décisionnels³⁸¹.

Qu'importe finalement la manière, l'important, dans pareille crise, reste de toute façon la finalité. Il s'agit avant tout de sauver des vies car derrière le droit, il y a avant tout l'humain, et sans l'humain, les meilleures règles de droit ne valent rien.

³⁷⁹ J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 2.

³⁸⁰ P. MINSIER et Q. PEIFFER, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », *op. cit.*, p. 135.

³⁸¹ L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, p. 75.

BIBLIOGRAPHIE

Législation

Droit constitutionnel et fédéral

- Constitution belge.
- L. spéc. de réforme institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.
- L. spéc. du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.
- L. du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *M.B.*, 16 janvier 1964.
- L. ord. de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.
- L. du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.
- L. du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, *M.B.*, 31 juillet 2007.
- A.R. 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.
- A.R. 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.
- A.R. du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité, *M.B.*, 30 janvier 2015.
- A.R. 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.
- A.R. du 22 décembre 2020 portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, *M.B.*, 29 décembre 2020.
- A.M. 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.

- A.M. du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour lutter contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 13 mars 2020.
- A.M. du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 23 mars 2020).
- A.M. du 30 avril 2020 modifiant l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 30 avril 2020.
- A.M. du 30 mai 2020 modifiant l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 30 mai 2020.
- A.M. du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 30 juin 2020.
- A.M. du 22 août 2020 modifiant l'Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 22 août 2020.
- A.M. du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 octobre 2020.
- A.M. du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 28 octobre 2020.
- A.M. du 26 mars 2021 modifiant l'Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 26 mars 2021.

Droit régional et communautaire

Région wallonne

- Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 2 septembre 1988.
- Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, *M.B.*, 12 août 2004.
- Décr. Rég. w. du 16 juillet 2020 modifiant l'article 47/15 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15bis en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire liée à la COVID-19, *M.B.*, 22 juillet 2020.
- Décr. Rég. w. du 15 octobre 2020 modifiant les articles 47/15 et 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15ter en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire de la COVID-19, *M.B.*, 26 octobre 2020.

- Gouv. w. n° 5 du 18 mars 2020 relatif à l'exercice des compétences attribuées au conseil communal par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le collège communal, *M.B.*, 20 mars 2020.
- Gouv. w n° 68 du 16 décembre 2020 insérant un article 47/17bis dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à la vaccination pour adultes contre la COVID-19, *M.B.*, 16 décembre 2020.
- Gouv. w. du 20 mars 2020 relatif à l'octroi d'indemnités compensatoires dans le cadre des mesures contre le coronavirus Covid-19, *M.B.*, 23 mars 2020.

Communauté française

- Gouv. Comm. fr. n° 46 du 21 janvier 2021 visant à cadrer les mesures de fermeture d'écoles pour raisons liées à la crise sanitaire COVID-19 et fixant une procédure d'adoption de mesures particulières au plan local concernant l'organisation de la vie scolaire, *M.B.*, 29 janvier 2021.
- Gouv. Comm. fr. du 13 mars 2020 suspendant les activités de services du secteur de l'enfance pour lutter contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 17 mars 2020.
- Gouv. Comm. fr. du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 dans l'enseignement supérieur, l'enseignement de promotion sociale, l'aide à la jeunesse, les maisons de justice, la jeunesse et les sports, *M.B.*, 17 mars 2020.

Région Bruxelles-Capitale

- Gouv. Rég. Brux.-Cap. n° 2020/003 du 6 avril 2020 relatif au fonctionnement des organes communaux dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19, *M.B.*, 15 avril 2020.

Communauté flamande

- Décr. Comm. fl. du 18 décembre 2020 modifiant le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et le décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19, *M.B.*, 18 décembre 2020.

COCOM

- Ord. C.C.C. du 17 juillet 2020 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé, *M.B.*, 24 juillet 2020.

Niveau local

- Besluiten van de Burgemeester van de stad Zoutleeuw uittreksel uit het register der besluiten van de Burgemeester vergadering d.d. 12 maart 2020.
- Besluit van de Burgemeester, gemeente Hulshout d.d. 14 maart 2020.
- Arrêté du Bourgmestre du 19 février 2021 ordonnant la fermeture de l'école communale Paul Pastur du 22 février 2021 au 26 février 2021 inclus.

Circulaires et FAQ

- Circulaire du ministre des pouvoirs locaux du 16 mars 2020 relative aux mesures administratives et organisationnelles encadrant la crise sanitaire due au Covid-19.
- Circulaire du ministre des pouvoirs locaux du 18 mars 2020 relative à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes (...) et à l'exercice par le collège communal des compétences attribuées au conseil communal par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
- Circulaire du ministre des pouvoirs locaux du 3 novembre 2020, « Coronavirus – gens du voyage ».
- Circulaire de la Région wallonne du 14 janvier 2021 - Covid-19 et implication des Bourgmestres wallons dans le respect des mesures de quarantaine et de *testing*.
- Circulaire n°7937 de la Fédération Wallonie-Bruxelles du 28 janvier 2021. Covid-19 – Arrêté de pouvoirs spéciaux - mesures en cas de fermeture totale ou partielle des établissements.
- Circulaire n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel, 2 février 2021, https://www.ommp.be/sites/default/files/u147/col_06_2020_coronavirus_fr_nl_version_02.02.2021_clean.pdf.
- Circulaire n° 8033, « Covid-19 – Décisions du Comité de concertation (CODECO) du 24 mars 2021 » de la Communauté française du 25 mars 2021.
- FAQ COVID-19 du 6 avril 2020.
- FAQ COVID-19 du 8 juin 2020 concernant les gens du voyage ;
- FAQ COVID-19 du 15 janvier 2021.

Travaux préparatoires

- Section de législation Conseil d'État, avis n° 36.847/AG et n° 36.848/AG donnés le 20 avril 2004 sur une proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en vue d'assurer la prise en charge des soins spéciaux liés à la perte d'autonomie (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2003-2004, n° 3-38/2 et 3-105/2, p. 5).
- Section de législation Conseil d'État, avis n° 41.963/2 donné le 18 décembre 2006 sur un avant-projet de loi « relative à la sécurité civile » (*Doc. Parl.*, Chambre, sess. 2006-2007, n°2928/001, p.103 et s.).
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 47.062/1/V donné le 18 août 2009, p. 3 (*Doc. Parl.*, Ch., 2009, n° 52-2156/1, p. 17).
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.018/VR donné le 13 mai 2013 sur un projet d'arrêté royal relatif au contrôle sanitaire du trafic international.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2232/3).
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 57.210/3 donné le 3 avril 2015 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'énergie (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 1046/1).
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 61.002/3 donné le 3 avril 2017 sur un projet d'arrêté royal réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 66.739/3 donné le 20 décembre 2019 sur une proposition de loi obligeant les diffuseurs d'images satellites à flouter sur internet les images des centrales nucléaires belges (*Doc.parl.*, Chambre, sess. Extraordinaire 2019, n° 55-0412/001).
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 69.253/AG donné le 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.

- 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.

Discussions des assemblées

- Question écrite n° 5-4787 de Mr Bert Anciaux du 23 décembre 2011 (nl.), *Q.R.*, Sén., sess. Ord. 2011-2012, pp. 14-15.

Jurisprudence

Cour Constitutionnelle

- C.A., n° 7/85, 20 décembre 1985.
- C.A., n° 25/86, 26 juin 1986.
- C.A., n° 46 du 11 février 1988.
- C.A., n° 2/92 du 15 janvier 1992.
- C.A., n° 90/94, 22 décembre 1994.
- C.A., n° 21/95 du 2 mars 1995.
- C.A., n° 33/2001 du 13 mars 2001.
- C.A., n° 184/2002, 11 décembre 2002.
- C.A., n° 166/2003, 17 décembre 2003.
- C.A., n° 147/2006, 28 septembre 2006.
- C.C., n° 49/2008 du 13 mars 2008.
- C.C., n° 25/2016, 18 février 2016.
- C.C., n° 110/2016, 14 juillet 2016.
- C.C., n° 161/2020, 26 novembre 2020.
- C.C., n° 47/2021, 18 mars 2021.

Conseil d'État

- C.E., n° 128.615, 27 février 2004, *Communauté française*.
- C.E., n° 157.849, 21 avril 2006, *S.P.R.L. « La Démarche »*.
- C.E., n° 175.462, 8 octobre 2007, *État belge c. Région wallonne*.
- C.E., n° 187.717, 4 novembre 2008, *KPN Orange Belgium*.
- C.E., n° 203.235, 23 avril 2010, *S.C. Trocadero*.
- C.E., n° 215.982, 25 octobre 2011, *Mobistar*.
- C.E., n° 223.736, 5 juin 2013, *Boon*.
- C.E., n° 237.779, 24 mars 2017, *Amilcar et consorts*.
- C.E., n° 240.341, 30 décembre 2017, *SA NOVER*.
- C.E., n° 241.673, 30 mai 2018, *ASBL le Théâtre-Poème*.
- C.E., n° 243.790, 22 février 2019, *SA UFund*.
- C.E., n° 245.280, 5 août 2019, *SPRL JUICI*.
- C.E., n° 247.393, 10 avril 2020, *BV Probumat et al. c. Stad Antwerpen*.
- C.E., n° 248.483, 6 octobre 2020, *Club Blu Bruxelles et AA Docks's*
- C.E., n° 248.541, 9 octobre 2020, *Bou-Oudi et Akhoun*.
- C.E., n° 248.672, 20 octobre 2020, *Family soccer*
- C.E., n° 248.781, 28 octobre 2020, *S.R.L. Mainego*.
- C.E., n° 248.818, 30 octobre 2020, *N.V. Umami*.
- C.E. (XVe ch.), n° 248.918, 13 novembre 2020, *S.R.L. Mainego*.
- C.E., n° 248.921, 13 novembre 2020, *CIB Vlaanderen e.a.*

- C.E., n° 248.922, 13 novembre 2020, *Nobels e.a.*
- C.E., n° 249.177, 8 décembre 2020, *Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Ltd e.a.*
- C.E., n° 249.821, 11 février 2021, *SA City Mall Verviers.*

Cours et Tribunaux

- Pol. Leuven, 4 août 2020, *J.J.Pol.*, 2020, n°4, pp. 213-214.
- Pol. Hainaut, div. Charleroi (2^e ch.), 21 septembre 2020, *JLMB*, 2020, n° 36.
- Mons, 8 février 2021, RG n° 20/H/361.
- Pol. Bruxelles fr. (36^{ème} chambre), 12 janvier 2021, *JLMB*, 2021, n° 6, p. 278.
- Corr., Hainaut, div. Charleroi, le 9 février 2021, n°21/437.
- Civ. Bruxelles fr. (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C, inéd.

Cassation

- Cass., 21 mars 1985, Pas., 1985, I, p. 908.

International

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

Doctrine

Ouvrages, revues et publications

- ARCQ E., DE COOREBYTER V. et ISTASSE C., *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, *CRISP* (Dossier n° 79), 2012.
- BEHRENDT C., VERSCHEURE C., Les compétences de l'Autorité fédérale, des Communautés et des Régions, *Syllabus de droit*, Université de Liège, 2013.
- BORN C-H., « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, n°. 5, 2013.

- BOLLEN S., « Prolongation du confinement - prolongation des AGW de pouvoirs spéciaux », 22 avril 2020, *UVCW*, <https://www.uvcw.be/fonctionnement/actus/art-3676>.
- BOLLEN S., « Crise Covid et fonctionnement institutionnel », *Mouv. Comm*, 2021/n°954.
- BONBLED N., « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014/33, p. 643-645.
- BONBLED N. et ROMAINVILLE C., « États d'exception et crises humaines aiguës : débats récents autour du terrorisme et des nouvelles formes de crise », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 24-2008, Paris, Economica, 2009, pp. 447 et s.
- BOUHON F., JOUSTEN A. et MINY X., « Belgique : Entre absence d'État d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », in *Droit d'exception, une perspective de droit comparé*, Bruxelles, Publication of the European Parliament Research Service, 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.
- BOURGAUX A-E., « La Belgique, État failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », in *Fédéralisme*, 2034-6298, Volume 18, 2018.
- BOUVIER P., *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2002.
- BOUVIER P., BORN R., CUVELIER B. et PIRET F., « Chapitre 2. - Les polices et les sanctions administratives » in *Éléments de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 157-186.
- BOUVY A-S., « Les compétences implicites », in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019,
- BOVERIE M., « Les pouvoirs locaux à l'épreuve du Covid-19 », *Mouv. comm.*, 2020/6-7, p. 8.
- BOVERIE M., « Covid-19, le point sur une crise de longue durée », *Mouv. Comm*, 2021/n°954, p. 15.
- BOVERIE M. et DAYE M., « Les pouvoirs du bourgmestre en temps de crise », *UVCW*, lettre adressée aux Bourgmestres en mai 2020 suite à la lettre du 15 mai 2020 du ministre De Crem.
- CLARENNE J. et ROMAINVILLE C., Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19 (1/2), Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du COVID-19 (1/2), *Blog Jus Politicum*, 2020, <http://hdl.handle.net/2078/229500>.

- DEGEMBE S., « Réunions des organes du CPAS, en présentiel ou en virtuel ? L'Union et la Fédération interpellent le ministre compétent », *UVCW* (en ligne), 26 novembre 2020, <https://www.uvcw.be/fonctionnement/actus/art-4893>.
- DELBLOND A., *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 235-276.
- DEMBOUR J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruylant, Bruxelles, 1956.
- DUJARDIN J., VAN DAMME M. et VANDE LANOTTE J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 20^{ème} éd., Malines, Kluwer, 2014, pp. 649-650.
- FALLON, C., THIRY, A. et BRUNET, S., Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2453-2454, 2020, p. 13.
- FANIEL J. et SÄGESSER C., « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2447, 2020, p. 1.
- FANIEL J. et SÄGESSER C., « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *Les analyses du CRISP*, 21 juillet 2020.
- FELLMETH A-X., HORWITZ M., *Guide to Latin in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- FERON L., « Covid-19 : Réunions virtuelles des organismes publics wallons, ainsi que des organes communaux et provinciaux », *Cabinet d'avocats Elegis*, 13 mai 2020, <https://www.elegis.be/nl/node/34716>.
- FLAMME M., *Droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 1989, n° 460.
- GAUDIN T., « Carnet de crise #23 du 4 mai 2020 : Les conférences de presse du Conseil national de sécurité : un décorum lourd de sens », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, 4 mai 2020, <https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2020/05/Les-conferences-de-presse-du-Conseil-national-de-securite-un-decorum-lourd-de-sens.pdf>.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruylant, 2016.

- HERAUT A., RENSON A-S., « Fédéralisme et exclusivité des compétences », in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- KENNES L., PREUMONT M., « La responsabilité pénale et la pandémie », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Anthémis, 2020.
- KUTY F., Principes généraux de droit pénal, t. 1, *La loi pénale*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2018.
- KUTY F., « Les implications pénales de la sécurité civile Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1^{ère} partie), *J. T.*, 2020.
- KUTY F., « Les implications pénales de la sécurité civile – Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (2^{ème} partie), *J. T.*, 2020, n°16.
- LAFARQUE V., « Coronavirus : en quoi consistent les dernières mesures prises par le Gouvernement et comment sont-elles sanctionnées ? », *B.J.S.*, 2020/647.
- LAFARQUE V., « La sanction pénale pour non-port du masque jugée anticonstitutionnelle ! », *B.S.J.*, 2021, nr. 666, p. 2.
- LAFARQUE V., « Les mesures COVID, jugées anticonstitutionnelles ! », *B.S.J.*, 2021, n° 662, p. 16.
- LAGASSE P. et RUYS M., « Le principe de légalité et les pouvoirs implicites » in *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 325.
- LAMBINET F., NEVEN J., GUTMER V. et GILMAN J., « Covid-19 et télétravail obligatoire : réflexions autour d'un paradoxe », *J. T. T.*, 2020/11, n° 1365, p. 215 - 226.
- LANSSENS C., « Fermeture de l'horeca et imposition d'un « couvre-feu » : le Conseil d'État rejette les recours intentés par trois restaurateurs et neuf citoyens », *Justice en ligne*, 16 décembre 2020, https://www.justice-en-ligne.be/Fermeture-de-l-horeca-et??utm_source=moteur_jel&utm_medium=thematique&utm_campaign=recherche.
- LEJEUNE Y., « Section 2 - Les fonctions du roi des belges » in *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017
- LEWALLE P., DONNAY L., « Sous-section 1 - Les sources formelles » in *Contentieux administratifs*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 896-1028.
- MINY X., « Au nom de l'État de droit », *A.P.T.*, 2020/3-4, p. 638.

- MINSIER P. et PEIFFER Q., « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Anthémis, 2020, pp. 103-135.
 - 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, pp. 17-25.
 - OST F., « Nécessité fait loi ? La santé n'a pas de prix ? Ce que le Covid fait au droit », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020, pp. 17-41.
 - PÂQUES M., *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2019.
 - POPELIER P., "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *T.V.W.*, 2020, nr. 4, 282-291.
 - RENDERS D., « L'État a trente jours pour revoir des mesures COVID jugées à première vue illégales ! », *Justice en ligne*, 12 avril 2021, <https://www.justice-en-ligne.be/L-Etat-a-trente-jours-pour-revoir>.
 - RENDERS D., JOASSART M., PIJCKE G. et PIRET F., « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- RIGAUX L et UYTENDAELE M., « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Anthémis, 2020, pp. 43-77.
- RIGAUX M-F., « Quand le législateur sommeille, les juges veillent, chacun à sa façon », *J. T.*, 2021, n° 11, pp. 218-219.
 - ROSOUX G., « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4, pp. 367-416.
 - SIMON S., « Rapport *Police watch* – Abus policiers et confinement », *Ligue des droits humains et Police Watch*, juin 2020, pp. 7 et 20, <http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-Police-Watch-LDH-2020.pdf>.
 - TABUTEAU D., « Santé et liberté », *Pouvoirs*, vol. 130, 2009/3, pp. 97-111.
 - THIEBAUT C., « Immeubles – Polices administratives générale et spéciales », *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3.
 - THIRION N., La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception ?, *R.D.C.*, 2020, n° 10.

- THIRION N., « Carte blanche : pourquoi la loi Pandémie ne règlera pas tous les problèmes », *Le Soir* (en ligne), 1^{er} avril 2021, <https://plus.lesoir.be/364117/article/2021-04-01/carte-blanche-pourquoi-la-loi-pandemie-ne-reglera-pas-tous-les-problemes>.
- UYTENDAELE M., « Leçon XXVIII - Les compétences matérielles dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle » in *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- UYTENDAELE M., « Conflits, coopération et relations internationales », in *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2020.
- M. UYTENDAELE, « Covid-19 : les Régions otages du gouvernement fédéral », *Le Soir* (en ligne), 28 avril 2020, <https://plus.lesoir.be/297461/article/2020-04-28/marc-uytendaele-covid-19-les-regions-otages-du-gouvernement-federal>.
- UYTENDAELE M., « Carnet de crise #22 du 30 avril 2020 : Covid 19 – Une gestion en trompe l'œil », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, 3 mai 2020, <https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-22-covid-19-une-gestion-en-trompe-loeil/>.
- VAN DROOGHENBROECK S., « L'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, expression d'un principe général de droit ? », in *Les visages de l'État*. Liber Amicorum Yves Lejeune, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 771 et s.
- VAN MEERBEECK J., « Les principes de légalité et de sécurité juridique : des faux amis ? », in *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?* Larcier, 1^{ère} éd., 2019, p. 677 - 719.
- VAN NIEUWENHOVE J., POPELIER P., "De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie", *T.V.W.*, 2020, n° 4.
- VANDE LANOTTE J., « De impliciete bevoegdheden op een belgische spoor », in *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Bruxelles, Sotry-Scientia, 1988.
- VANDE LANOTTE J., GOEDERTIER G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2013.
- VANPRAET J., « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », in *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, p. 53, n° 75.
- VERDUSSEN M., *Réenchanger la Constitution*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2019.

- VERDUSSEN M., « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *Confluence des droits, La revue*, 2020, <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1354>.
- VASSART A., « Le port du masque : rôle de la commune et marge de manœuvre ? », *UVCW* (en ligne), 23 octobre 2020, <https://www.uvcw.be/police-administrative/actus/art-3829>.
- VASSART A., « Deuxième vague de Covid-19 - Pouvoirs des Bourgmestres ? », *UVCW* (en ligne), 26 octobre 2020, <https://www.uvcw.be/police-administrative/actus/art-4850>.
- VASSART A., « Covid-19 et implication des Bourgmestres wallons dans le respect des mesures de quarantaine post séjour en zone rouge », *UVCW* (en ligne), 22 janvier 2021, <https://www.uvcw.be/police/actus/art-5133>.
- YERNAULT D., Pouvoirs et devoirs de la police sanitaire » pour endiguer la pandémie de Covid-19 – Les fondements (non-) dits des arrêtés « confinement » du ministre de l'Intérieur du 13 mars au 30 avril 2020, *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, 2 mai 2020, <https://droit.ulb.be/fr/les-carnets-de-crise-du-centre-de-droit-public>.
- X, « La Belgique : de l'État unitaire à l'État fédéral », *Journal du droit des jeunes*, vol. 249, no. 9, 2005, pp. 19-20.

Courriers et communiqués

- Courrier ministériel du 15 mai 2020 concernant la gestion de la phase fédérale et le suivi des mesures + [Suspension et annulation de décisions des bourgmestres dans le cadre du coronavirus : Analyse juridique succincte des possibilités] envoyé par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (De Crem) aux Gouverneurs de Provinces.
- Courrier ministériel du 24 juillet 2020 concernant la gestion de la phase fédérale et mise en œuvre des mesures locales Coronavirus adressé par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (De Crem) aux bourgmestres.
- Courrier électronique envoyé par Tommy Leclerc, Gouverneur de la Province du Hainaut, en date du 29 décembre 2020 aux Bourgmestres.
- Communiqué de presse du 24 mars 2020 du Gouvernement de Wallonie, « Le Gouvernement de Wallonie débloque la situation critique des infirmiers à domicile ».

Articles de presse

- « Coronavirus : l'interdiction d'accès aux services publics communaux de Woluwe-Saint-Lambert est-elle bien légale ? », *La Libre*, 3 mars 2020, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/coronavirus-et-l-interdiction-d-acces-aux-services-publics-communaux-est-ce-bien-legal-5e5e58d2f20d5a642296169e>.
- « Mesures contre le coronavirus : confusion à la belge », *Le Soir* (en ligne), 11 mars 2020, <https://plus.lesoir.be/286014/article/2020-03-11/mesures-contre-le-coronavirus-confusion-la-belge>.
- « Coronavirus : De Wever attaque le fédéral, les informateurs tentent une coalition de crise », *Le Soir* (en ligne), 11 mars 2020, <https://plus.lesoir.be/286256/article/2020-03-11/coronavirus-de-wever-attaque-le-federal-les-informateurs-tentent-une-coalition>.
- « Une première commune wallonne décide de fermer toutes les écoles de son territoire », *RTBF* (en ligne), 12 mars 2020, https://www.rtbf.be/info/regions/detail_une-premiere-commune-wallonne-decide-de-fermer-toutes-les-ecoles-de-son-territoire?id=10455857.
- « Les procureurs généraux s'opposent aux amendes communales », *Le Soir* (en ligne), 31 mars 2020, <https://plus.lesoir.be/291352/article/2020-03-31/confinement-les-procureurs-generaux-sopposent-aux-amendes-communales>.
- « Confinement : les amendes administratives sont illégales », *L'Écho* (en ligne), 31 mars 2020, <https://www.lecho.be/dossiers/coronavirus/confinement-les-amendes-administratives-sont-illegales/10217894.html>.
- « PV classés sans suite ? L'arrêté ministériel sur le confinement, un texte qui favorise l'insécurité juridique », *RTBF* (en ligne), 15 avril 2020, https://www.rtbf.be/info/regions/detail_l-arrete-ministeriel-sur-le-confinement-un-texte-qui-favorise-l-insecurite-juridique?id=10481972&fbclid=IwAR29DD-ZSwGp-CGH4737IKTu1x04a_ww0QafZhD9w_yyiwn7UAuAsXNTf6M.
- « Cette crise a mis en exergue la faiblesse institutionnelle de l'État fédéral », *La Libre Belgique*, 2 mai 2020, p. 17.
- « Le coronavirus questionne l'action policière dans les quartiers populaires de Bruxelles », *Le Soir*, 7 mai 2020.

- « Déconfinement : ces communes où le port du masque est obligatoire dans les commerces », *RTBF.be*, 15 mai 2020, https://www.rtb.be/info/regions/detail_deconfinement-ces-communes-ou-le-port-du-masque-est-obligatoire-dans-les-commerces?id=10502529
- « Caroline Désir : « Il est important de remettre le retour des maternelles sur la table du CNS », *Le Soir* (en ligne), 19 mai 2020, <https://plus.lesoir.be/301901/article/2020-05-19/caroline-desir-il-est-important-de-remettre-le-retour-des-maternelles-sur-la>
- « Dans une carte blanche, 269 pédiatres plaident pour une réouverture plus large des écoles », *Le Soir* (en ligne), 19 mai 2020, <https://plus.lesoir.be/301747/article/2020-05-19/dans-une-carte-blanche-269-pediatres-plaident-pour-une-reouverture-plus-large>.
- « Il n'y a pour nous aucune raison médicale valable pour exclure plus longtemps les enfants de la collectivité », *RTBF* (en ligne), 19 mai 2020, https://www.rtb.be/info/opinions/detail_carte-blanche-de-plusieurs-pediatres-les-enfants-sont-les-oublies-du-deconfinement?id=10504760.
- « Dès le 2 juin, toutes les maternelles et primaires et davantage d'élèves de secondaires à l'école », *VRTNWS flamdreinfo.be*, 22 mai 2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2020/05/22/des-le-2-juin-toutes-les-maternelles-et-primaires-et-davantage/>.
- « Déconfinement : toutes les maternelles de retour à l'école le 2 juin, toutes les primaires le 8 juin », *Le Soir* (en ligne), 27 mai 2020, <https://plus.lesoir.be/303527/article/2020-05-27/deconfinement-toutes-les-maternelles-de-retour-lecole-le-2-juin-toutes-les>.
- « Fléron : le bourgmestre a-t-il tort ou raison d'imposer le port du masque sur le marché ? », *DHNET*, 10 juillet 2020, <https://www.dhnet.be/regions/liege/fleron-le-bourgmestre-a-t-il-tort-ou-raison-d-imposer-le-port-du-masque-sur-le-marche-5f08385e9978e25031b8fbaf>.
- « Le CNS touche à sa fin », *La Libre* (en ligne), 27 juillet 2020, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/le-cns-a-debute-personne-ne-s-attendait-a-ce-que-ce-soit-si-mauvais-5f1e8802d8ad586219652d8f>.
- « Qui était autour de la table du Comité de concertation "coronavirus" de ce vendredi ? Notre infographie », *RTBF* (en ligne), 16 octobre 2020, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_un-comite-de-concertation-coronavirus-ce-vendredi-qui-sera-autour-de-la-table-infographie?id=10609975.
- « En Allemagne, les länder et l'État fédéral s'écharpent sur la centralisation de la gestion de crise », *Le Temps (Suisse)*, 20 octobre 2020, <https://www.letemps.ch/monde/allemande-lander-letat-federal-secharpent-centralisation-gestion-crise>.

- « Coronavirus : le couvre-feu commence à 22 heures dans toute la Wallonie, quelles sont les autres mesures ? », *RTBF* (en ligne), 24 octobre 2020, https://www.rtbf.be/info/societe/detail_coronavirus-en-wallonie-le-couvre-feu-commence-a-22-heures-queelles-sont-les-autres-mesures?id=10616693
- « Quand le coronavirus montre le singulier visage du fédéralisme belge », *Le Soir* (en ligne), 25 octobre 2020, <https://plus.lesoir.be/333857/article/2020-10-25/quand-le-coronavirus-montre-le-singulier-visage-du-federalisme-belge>.
- « Carte blanche: «Sortez le parlement de la quarantaine!» », *Le Soir* (en ligne), 2 novembre 2020, https://plus.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine?fbclid=IwAR29_avy_ALoag3mheu9sHISnreQDRK1t1ug_vNkKCrLrduBnYY1bPBAJzc.
- « Port du masque dès 6 ans à l'école à Courcelles: les parents pourront finalement choisir », *RTBF* (en ligne), 15 novembre 2020, https://www.rtbf.be/info/regions/detail_port-du-masque-des-6-ans-a-l-ecole-a-courcelles-les-parents-pourront-finalement-choisir?id=10632469.
- « Coronavirus en Belgique : « Trop unitariste », la campagne de « 11 millions » contre la pandémie n'est pas du goût de Jan Jambon », *RTBF* (en ligne), 29 novembre 2020, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_coronavirus-en-belgique-trop-unitariste-la-campagne-11-millions-contre-la-pandemie-n-est-pas-du-gout-de-jan-jambon?id=10642363.
- « Les restos-chalets devront-ils fermer ? Les réactions ... », *Télesambre* (en ligne), le 30 décembre 2020, <https://www.telesambre.be/les-restos-chalets-devront-ils-fermer-les-reactions>.
- « Le port du masque jugé «inconstitutionnel» par le tribunal de police de Bruxelles », *Le Soir* (en ligne), 21 janvier 2021, <https://plus.lesoir.be/350468/article/2021-01-21/le-port-du-masque-juge-inconstitutionnel-par-le-tribunal-de-police-de-bruxelles>.
- “Correctionele rechtbank : avondklok is wél wettig”, *De Standaard*, 9 février 2021, https://www.standaard.be/cnt/dmf20210209_97171749.
- « Une forme de prise d'otage des juges par le pouvoir politique », *Le Soir* (en ligne), 10 février 2021, <https://plus.lesoir.be/354350/article/2021-02-10/une-forme-de-prise-dotage-des-juges-par-le-pouvoir-politique>.
- « Les arrêtés ministériels sur lesquels se basent des mesures aussi liberticides que le couvre-feu reposent sur trois lois qui n'ont pas été conçues pour cela », *La Libre* (en ligne), 24 février 2021, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/le-conseil-d-etat-le-parapluie-a-bon-compte-du-gouvernement-les-arretes-ministeriels-sur-lesquels-reposent-des-mesures-aussi-liberticides-que->

[le-couvre-feu-reposent-sur-trois-lois-qui-n-ont-pas-ete-concues-pour-cela-603558bf7b50a62acf47af80](https://www.lalibre.be/belgique/le-couvre-feu-reposent-sur-trois-lois-qui-n-ont-pas-ete-concues-pour-cela-603558bf7b50a62acf47af80).

- « Le Conseil d'État, le parapluie à bon compte du gouvernement », *La Libre* (en ligne), 24 février 2021, <https://www.lalibre.be/belgique/>.
- « Derrière les chiffres : le variant britannique représente 43% des nouvelles transmissions de Covid-19 », *RTBF* (en ligne), 26 février 2021, https://www.rtb.be/info/dossier/epidemie-de-coronavirus/detail_derriere-les-chiffres-le-variant-britannique-represente-43-des-nouvelles-transmissions-de-covid-19?id=10705962.
- « L'interdiction des voyages non-essentiels serait obsolète, contre-productive et illégale », *La Libre* (en ligne), 24 mars 2021, <https://www.lalibre.be/belgique/societe/l-interdiction-des-voyages-non-essentiels-serait-obsolete-contre-productive-et-illegale-605a45be7b50a605170c144b>.
- « Même les classes de maternelle seront fermées la semaine prochaine », *L'Echo* (en ligne), 25 mars 2021, <https://www.lecho.be/dossiers/coronavirus/meme-les-classes-de-maternelle-seront-fermees-la-semaine-prochaine/10293521.html>.
- « Covid : « La loi pandémie ne règlera pas toutes les questions juridiques soulevées par la crise » », *Le Soir* (en ligne), 17 mai 2021, <https://plus.lesoir.be/372467/article/2021-05-17/covid-la-loi-pandemie-ne-reglera-pas-toutes-les-questions-juridiques-soulevees>.
- « Loi pandémie : le texte définitif reste du bricolage et n'évite pas une future dérive populiste », *Le Vif/L'Express* (en ligne), 17 mai 2021, https://www.levif.be/actualite/belgique/loi-pandemie-le-texte-definitif-reste-du-bricolage-et-n-evite-pas-une-future-derive-populiste/article-normal-1425965.html?cookie_check=1621284043.

Autres

- Vocabulaire du CRISP, « Comité de Concertation », <http://www.vocabulairepolitique.be/comite-de-concertation/>.
- « Coronavirus : phase 2 maintenue, passage en phase fédérale et mesures additionnelles », 13 mars 2020, https://www.belgium.be/fr/actualites/2020/coronavirus_phase_2_maintenue_passage_en_phase_federale_et_mesures_additionnelles.
- Site du Centre de Crise, <https://centredecrise.be/fr/news/gestion-de-crise/coronavirus-reponses-vos-questions>.

- Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19 - 13 mars 2020, <https://www.who.int/fr/>.
- WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 18 March 2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---18-march-2020>.
- Site de sciensano, <https://covid-19.sciensano.be/>.
- « Le fédéralisme allemand, une gouvernance efficace contre le Covid-19 », *Fondation Jean Jaurès*, 1^{er} mai 2020, <https://jean-jaures.org/nos-productions/le-federalisme-allemand-une-gouvernance-efficace-contre-le-covid-19>.

