

Courrier hebdomadaire

n° 2446 • 2020

L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception

Frédéric Bouhon

Andy Jousten

Xavier Miny

Emmanuel Slautsky

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec le concours du Fonds de la recherche scientifique-FNRS et de la Fondation universitaire de Belgique.



Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

IBAN BE51 3100 2715 7662 – BIC BBRUBEBB

TVA 0408 141 158

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. OBLIGATION JURIDIQUE DE RÉAGIR FACE À UN RISQUE POUR LA VIE	7
2. GESTION DE CRISE ET FÉDÉRALISME	9
3. GESTION DE CRISE ET PARLEMENTARISME	15
3.1. La confiance de la Chambre des représentants envers le gouvernement fédéral	15
3.2. L'octroi de pouvoirs spéciaux aux exécutifs	18
3.2.1. L'octroi de pouvoirs spéciaux au Roi	19
3.2.2. L'octroi de pouvoirs spéciaux aux exécutifs de certaines entités fédérées	26
3.2.3. Bilan	33
4. GESTION DE CRISE ET DROITS FONDAMENTAUX	35
CONCLUSION	39
ANNEXES	40

INTRODUCTION

Depuis quelques semaines, l'actualité nationale et internationale est dominée par un seul sujet : la Belgique, comme une large partie du monde, est touchée par la pandémie¹ de la maladie infectieuse appelée Covid-19 qui est due à la propagation d'un coronavirus². Identifié à Wuhan, en Chine, en décembre 2019, le virus s'est répandu dans le monde entier et poursuit son expansion, notamment en Europe, où l'Italie et l'Espagne sont particulièrement touchées. À l'heure d'écrire ces lignes, plus de 665 000 cas ont été diagnostiqués dans le monde et plus de 30 000 décès trouvent leur cause dans la maladie. Régulièrement, des projections alarmantes sont publiées et annoncent que la pandémie pourrait produire des effets encore plus catastrophiques. À la mi-mars 2020, le virus a été qualifié d'« ennemi de l'humanité » par le directeur de l'OMS³. L'une des principales craintes dans plusieurs pays est que l'évolution exponentielle du nombre de cas est susceptible d'engendrer la saturation des services hospitaliers spécialisés dans plusieurs pays et de compromettre la faculté de traiter adéquatement une partie des patients atteints par le Covid-19.

Dans ce contexte extraordinaire, des mesures fortes sont prises par les autorités des États les plus touchés. Les règles qui sont arrêtées visent en particulier à limiter drastiquement les contacts entre les personnes, dans le but de ralentir la propagation du virus et de réduire le risque que les services médicaux concernés ne puissent faire face à l'afflux de patients⁴. Ces mesures imposent des contraintes considérables aux individus, dont les libertés les plus fondamentales sont réduites à un point qui n'a jamais été atteint en Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale.

Ces mesures, et plus largement les répercussions de la pandémie, ont un impact économique qui, s'il est encore difficile à cerner, sera incontestablement immense. Les crises de 2008 et même de 1929 sont fréquemment citées à titre de comparaison. Tant la production industrielle que les services ou le commerce sont soit mis à l'arrêt, soit contraints de tourner au ralenti, soit au contraire mis sous forte pression par la nécessité de faire face à la lutte contre la pandémie. Même de très nombreux événements ou activités culturels ou sportifs (comme des concerts, des pièces de théâtre, la projection de films dans les cinémas, des cortèges carnavalesques, les compétitions sportives nationales, le Championnat d'Europe de football et les Jeux olympiques et paralympiques d'été) ont été suspendus, annulés ou reportés, ce qui contribue au ralentissement sévère de l'économie nationale et mondiale. On observe aussi une réduction drastique du transport aérien, laquelle est le résultat des interdictions d'entrer ou de sortir du territoire national qui sont décrétées dans de nombreux États. Bien qu'il soit trop tôt pour apprécier les effets de ces changements radicaux sur l'environnement, il a déjà pu être constaté qu'ils induisent une certaine diminution de la pollution atmosphérique. Dans ce contexte, les autorités

¹ Depuis le 11 mars 2020, la maladie est qualifiée de pandémie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

² Coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère 2 (en abrégé, SARS-CoV-2).

³ « *Enemy against humanity* ».

⁴ Dans les médias et la littérature scientifique, on parle à cet égard d'« aplatir la courbe » (« *flatten the curve* »). Cf., par exemple, B. SPECKTOR, « Coronavirus: What is “flattening the curve”, and will it work? », *Live Science*, 17 mars 2020, www.livescience.com.

européennes⁵, nationales, régionales et communautaires ont déjà annoncé des mesures sans précédent de soutien à l'économie ainsi qu'aux ménages. L'équilibre entre les mesures à prendre pour freiner la progression de la pandémie et celles destinées à préserver l'économie autant que faire se peut n'est toutefois pas simple à trouver, ce qui suscite certaines tensions sociales⁶.

Le présent *Courrier hebdomadaire* entend livrer quelques observations juridiques sur la manière dont l'État belge, avec ses spécificités institutionnelles, a commencé à réagir à la situation hors du commun à laquelle le pays – et plus largement l'humanité – est confronté depuis la mi-mars 2020. La rédaction de cette étude a été achevée le 30 mars au matin, alors que la crise n'est encore manifestement qu'à son début. Il a été rédigé au fur et à mesure des événements commentés et n'a qu'une ambition modeste, qui consiste à décrire « à chaud » les premières mesures arrêtées et l'évolution de la situation institutionnelle à l'aune de quelques considérations de droit constitutionnel.

Ce premier examen permet d'ores et déjà de poser quatre constats, qui correspondent à la structure du présent *Courrier hebdomadaire*. *Primo*, l'État belge a pris des mesures fortes, qui répondent à son obligation juridique de réagir face à un risque pour la vie. *Secundo*, apporter une réponse centralisée à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 est, en Belgique, compliqué par le partage de compétences en vigueur entre les différents niveaux de pouvoir. Cependant, des solutions originales ont été mises en œuvre pour associer l'Autorité fédérale et les entités fédérées à une prise de décision concertée. *Tertio*, la réponse à la crise du Covid-19 s'est traduite par des évolutions considérables dans les rapports entre les assemblées législatives et les pouvoirs exécutifs. En particulier, cette crise a eu pour effet de mettre un terme au régime d'affaires courantes dans lequel le gouvernement fédéral évoluait depuis 452 jours et l'acceptation officieuse par le roi Philippe, le 21 décembre 2018, de la démission du gouvernement de Charles Michel (MR). La réaction à la crise est aussi caractérisée par un transfert important de pouvoirs des parlements au profit des gouvernements, à presque tous les niveaux de pouvoir. *Quarto*, la crise sanitaire du Covid-19 a amené les pouvoirs publics belges à limiter les droits et libertés des citoyens d'une manière inédite en temps de paix.

⁵ La Commission européenne a annoncé des mesures exceptionnelles quant aux exigences budgétaires et fiscales qui pèsent sur les États membres de l'Union européenne. Elle se dit également prête à soutenir les entreprises particulièrement touchées par la pandémie (cf. par exemple Belga, « Coronavirus : la Commission européenne met sur la table un "fonds d'investissement" corona à 25 milliards d'euros », 10 mars 2020). Sur la question des effets de la pandémie sur l'économie, cf. aussi V. LEFEBVE, « Dérèglement climatique et coronavirus, d'une urgence à l'autre », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 17 mars 2020, www.crisp.be.

⁶ Ainsi, en Belgique, patronat, syndicats et autorités publiques se sont parfois montrés en désaccord quant aux secteurs jugés cruciaux et susceptibles de rester en activité.

1. OBLIGATION JURIDIQUE DE RÉAGIR FACE À UN RISQUE POUR LA VIE

Sans avoir ici égard aux obligations de nature politique ou morale qui poussent les autorités à intervenir pour gérer une crise comme celle du Covid-19⁷, il peut être utile de rappeler que la Belgique est tenue juridiquement de prendre des actes pour protéger la vie des personnes qui sont soumises à sa juridiction⁸. Ainsi, parmi d'autres règles de droit international pertinentes, l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (communément appelée Convention européenne des droits de l'homme - CEDH), qui garantit le droit à la vie, oblige les États à prendre des mesures pour éviter les décès prévisibles⁹. De façon générale, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) considère que l'autorité doit prendre des mesures « adaptées au niveau de risque » afin de protéger les droits fondamentaux, tels que le droit à la vie¹⁰. Cette approche est régulièrement confirmée dans des affaires relatives aux risques liés à des activités humaines dangereuses ou à des catastrophes naturelles¹¹. Elle trouve aussi à s'appliquer dans le contexte de l'actuelle pandémie de Covid-19. Dans cette perspective, on peut se demander si un État agit en conformité avec la Convention lorsqu'il préfère s'appuyer sur le modèle de l'immunité collective (appliqué par exemple aux Pays-Bas,

⁷ Nous renvoyons par ailleurs le lecteur aux développements relatifs aux « risques modernes » et aux logiques de prévention et de précaution qui sont présentés dans F. THOREAU, C. CHENEVIÈRE, N. ROSSIGNOL, « Action publique et responsabilité gouvernementale : la gestion de la grippe A(H1N1) en 2009 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2138-2139, 2012, p. 30-32.

⁸ Nous discuterons *infra* de la possibilité, pour les États, de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme dans des circonstances exceptionnelles (article 15 de la Convention). On peut toutefois préciser d'emblée qu'il n'est jamais possible de déroger au droit à la vie, protégé par l'article 2.

⁹ Cet article 2 doit bien entendu être lu en combinaison avec les autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Autrement dit, avoir l'objectif de protéger la vie n'autorise pas des mesures qui porteraient une atteinte disproportionnée aux autres droits fondamentaux – même si la protection de la santé publique est explicitement considérée comme un objectif légitime dans plusieurs dispositions de la Convention.

¹⁰ Cf., par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, *Öneriyildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, § 90.

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, *R.Š. c. Lettonie*, 8 mars 2018, § 80 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Sinim c. Turquie*, 6 juin 2017, § 58 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Cevrioğlu c. Turquie*, 4 octobre 2016, § 51 (dans le § 67 de cet arrêt, la Cour affirme explicitement que la responsabilité de l'État est engagée même si le risque n'était pas imminent) ; Cour européenne des droits de l'homme, *Cavit Tinarlioğlu c. Turquie*, 2 février 2016 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Prilutskiy c. Ukraine*, 26 février 2015, § 31 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Oruk c. Turquie*, 4 février 2014, § 52 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Vilnes et autres c. Norvège*, 5 décembre 2013, § 220 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Mosendz c. Ukraine*, 17 janvier 2013, § 90 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Kolyadenko et autres c. Russie*, 28 février 2012, § 158 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva c. Russie*, 20 mars 2008, § 132.

en Suède et, initialement, au Royaume-Uni¹²) plutôt que sur celui du confinement de la population, alors que les autorités sont conscientes que ce choix risque de conduire à un nombre de décès significativement plus élevé¹³. Dans une étude publiée le 30 mars, il a été affirmé que les mesures appliquées dans onze États européens auraient permis de sauver entre 21 000 et 120 000 vies au cours du mois de mars 2020¹⁴. On relève cependant aussi que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît aux États parties à la Convention une marge d'appréciation importante dans le choix des mesures exactes à adopter pour garantir les droits protégés par la Convention, en particulier dans des domaines sociaux et techniques difficiles¹⁵.

Il convient enfin d'ajouter que l'organisation institutionnelle d'un État – aussi complexe qu'elle puisse être – ne peut jamais offrir un prétexte pour justifier de difficultés à mettre en œuvre les obligations qui découlent du droit international et notamment des droits fondamentaux¹⁶. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme affirme par exemple qu'elle « a toujours respecté les particularités du fédéralisme dans la mesure où elles étaient compatibles avec la Convention »¹⁷. Il est utile de conserver ces considérations à l'esprit dans la suite de la réflexion.

¹² « Coronavirus : la Belgique est confinée, mais pas tous nos pays voisins », *Le Soir* (en ligne), 18 mars 2020, www.lesoir.be ; C. BOUCKAERT, « Coronavirus : aux Pays-Bas, la stratégie controversée de "l'immunité collective" », *Le Vif* (en ligne), 20 mars 2020, www.levif.be ; R. KORDA, « Coronavirus : pourquoi le Royaume-Uni a brusquement changé de stratégie », *Le Parisien* (en ligne), 22 mars 2020, www.leparisien.fr.

¹³ Sur la situation aux Pays-Bas, cf. par exemple S. FRIJTERS, « Aantal doden door coronavirus stijgt van 106 naar 136 », *de Volkskrant* (en ligne), 21 mars 2020, www.volkskrant.nl.

¹⁴ S. FLAXMAN, S. MISHRA, A. GANDY *et al.*, « Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on Covid-19 in 11 European countries », Imperial College COVID-19 Response Team, 30 mars 2020, www.imperial.ac.uk.

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, § 134 et 135.

¹⁶ L'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 souligne qu'un État « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité [auquel il est partie] » (Organisation des Nations unies, *Recueil des traités. Traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat de l'Organisation des Nations unies*, tome 1155, New York, 1987, p. 361).

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Osmanoğlu et Kocabaş c. Suisse*, 10 janvier 2017, § 99. Cf. aussi Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, 13 juillet 2012, § 64 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique" c. Belgique*, 23 juillet 1968, § 10.

2. GESTION DE CRISE ET FÉDÉRALISME

La Belgique est un État fédéral au sein duquel les compétences sont en principe réparties de manière exclusive entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés¹⁸. Quand il s'agit de réagir efficacement à la propagation d'un virus dangereux, on pourrait estimer qu'une action centralisée et harmonisée est recommandable¹⁹. Cependant, la gestion d'une épidémie ou d'une pandémie ne correspond pas, en tant que telle, à une compétence qui appartiendrait exclusivement à un niveau de pouvoir déterminé. La section de législation du Conseil d'État l'a d'ailleurs clairement rappelé : « 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. À notre connaissance, un tel accord de coopération n'existe pas. La section de législation du Conseil d'État a également constaté que, dans le cadre de la sixième réforme de l'État (2012-2014), le législateur fédéral n'a pas réservé exclusivement à l'Autorité fédérale la politique de crise en cas de pandémie aiguë et que, si telle avait été sa volonté, il aurait été nécessaire de le prévoir explicitement²¹. En outre, en 2009, lorsqu'une épidémie grave de grippe était crainte et que le législateur fédéral avait dès lors confié des pouvoirs spéciaux au Roi²², la même section de législation, tout en admettant le principe de l'habilitation, avait rappelé que celle-ci ne pouvait « s'analyser comme une autorisation donnée au Roi d'empiéter sur [la] compétence communautaire »²³. Pour identifier les autorités qui peuvent contribuer à la gestion de la crise, il y a donc lieu,

¹⁸ Cf. notamment les articles 1^{er}, 2, 3, 35, 38, 39, 127, 128, 129 et 130 de la Constitution.

¹⁹ Avant que ne s'enclenche le processus de fédéralisation, la prise de décision en matière d'urgence sanitaire était davantage centralisée puisque la loi sanitaire du 18 juillet 1831 (*Bulletin officiel*, n° LXXIV) – adoptée à l'époque en raison des dangers d'épidémie de choléra-morbus (J.-M. FAVRESSE, « Le pouvoir général de police du Roi », *Administration publique - trimestriel*, 2011, p. 6) – attribuait au chef de l'État le droit de prendre les mesures que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle aurait rendues nécessaires sur les frontières terrestres ou maritimes ainsi que dans l'intérieur du pays. Cf. également la loi sanitaire du 1^{er} septembre 1945 (*Moniteur belge*, 10 octobre 1945) et l'arrêté royal du 1^{er} mars 1971 relatif à la prophylaxie des maladies transmissibles (*Moniteur belge*, 23 avril 1971).

²⁰ Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 53.018/VR, 13 mai 2013. Cf. aussi Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009.

²¹ Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 53.932/AG, 27 août 2013. La majorité institutionnelle a explicitement confirmé ce point de vue, tout en insistant sur l'idée que l'Autorité fédérale disposerait d'une certaine compétence de coordination ou de gestion (cf. Sénat, Commission des Affaires institutionnelles, *Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État. Rapport*, n° 2232/5, 26 novembre 2013, p. 247-249).

²² Loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe, *Moniteur belge*, 21 octobre 2009.

²³ Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009.

a priori, d'examiner les règles qui, dans la Constitution et les lois spéciales pertinentes, opèrent la répartition des compétences entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés.

Dans le domaine de la santé, qui nous intéresse tout spécialement ici, les compétences sont éclatées entre plusieurs autorités, selon un schéma complexe²⁴. Des compétences importantes en matière de politique de la santé sont accordées aux Communautés par l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980²⁵. C'est notamment le cas de l'éducation sanitaire et des activités et services de médecine préventive, qui comprennent notamment « l'amélioration de l'état sanitaire de la population, le dépistage de situations malsaines par des moyens cliniques et la lutte contre les maladies contagieuses et sociales »²⁶. Par ailleurs, certaines de ces compétences communautaires sont exercées par la Région wallonne, la Commission communautaire commune (COCOM) et la Commission communautaire française (COCOF). Dans cette perspective, de nombreuses législations pertinentes pour lutter contre les épidémies et pandémies ont été adoptées par les entités fédérées, dès avant la crise de 2020²⁷. Enfin, l'Autorité fédérale dispose aussi de compétences dans le domaine de la santé, soit sous la forme d'exceptions explicites aux compétences des Communautés – comme sa compétence relative aux mesures prophylactiques nationales²⁸, ou ses compétences financières²⁹ –, soit dans le cadre de ses compétences résiduelles *stricto sensu*³⁰.

²⁴ Cf. notamment B. MARTEL, W. VERRIJDT, « Artikel 5, § 1, I BWHI », in B. DALLE *et al.* (dir.), *Federale Staatsstructuur. Duiding*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 298. Pour un exposé complet de la matière, cf. notamment J. VAN NIEUWENHOVE, « Het Gezondheidsbeleid », in B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN (dir.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, Die Keure, 2017, p. 203-293.

²⁵ *Moniteur belge*, 15 août 1980. Cette disposition s'applique à la Communauté française et à la Communauté flamande. Elle est rendue applicable à la Communauté germanophone par l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 18 janvier 1984).

²⁶ Sénat, *Projet de loi spéciale des Régions et des Communautés*, n° 261/1, 1^{er} octobre 1979, p. 64.

²⁷ Cf., par exemple, les articles 39 à 50 du décret flamand du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive (*Moniteur belge*, 3 février 2004), les articles 47/15 et 47/16 du Code wallon de l'action sociale et de la santé (*Moniteur belge*, 21 décembre 2011), les articles 12 à 14 de l'ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé (*Moniteur belge*, 24 août 2007), les articles 10.2 et 10.6 du décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 relatif à la promotion de la santé (*Moniteur belge*, 20 décembre 2004).

²⁸ Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Dans le langage commun, les mesures prophylactiques visent l'ensemble des mesures destinées à éviter l'apparition, l'aggravation ou l'extension de maladies. Ce chef de compétence peut donc paraître particulièrement important dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire. Toutefois, les « mesures prophylactiques nationales » reçoivent un sens technique, plus restreint, dans la répartition des compétences établie par la disposition précitée de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. En effet, les travaux parlementaires relatifs à cette disposition, la section de législation du Conseil d'État et la doctrine convergent en ce sens que cette compétence réservée de l'Autorité fédérale concerne uniquement la question des vaccinations obligatoires, qui pourrait éventuellement intervenir à un stade ultérieur de la crise sanitaire (cf. Sénat, Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles, *Projet de loi spéciale de réformes institutionnelles. Rapport*, n° 434/2, 15 juillet 1980, p. 125 ; Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 53.018/VR, 13 mai 2013, point 7.1 ; M. DONY, B. BLERO, « La répartition des compétences en matière de politique de santé », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1300-1301, 1990, p. 18 et 31 ; J. VAN NIEUWENHOVE, « Les nouvelles compétences communautaires en matière de soins de santé et d'aide aux personnes handicapées », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, 2015, p. 291). En particulier, l'idée selon laquelle « cette expression vise également les législations et réglementations relatives à la quarantaine qui peut être imposée à la navigation maritime et aérienne en provenance de pays frappés par certaines épidémies » (M. DONY, B. BLERO, « La répartition des compétences en matière de politique de santé », *op. cit.*, p. 18) a été contredite par la section de législation du Conseil d'État

La santé n'est toutefois pas la seule matière pertinente pour la gestion de la crise. À titre d'exemple, on peut rappeler que l'enseignement (qui est touché par des mesures radicales) relève quasi exclusivement des Communautés³¹, que l'économie (qui est largement affectée par la crise) est partagée entre l'Autorité fédérale et les Régions³², ou encore que la justice (dont le fonctionnement est considérablement ralenti³³) et la gestion des établissements pénitentiaires (au sein desquels les mesures de confinement induisent des tensions majeures) sont des matières fédérales³⁴. Enfin, largement entre les mains de l'Autorité fédérale³⁵, la compétence de préserver ou de rétablir l'ordre public matériel – qui comprend le maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques³⁶ – joue un rôle central dans la gestion de la crise³⁷.

Même si les entités fédérées ont adopté de nombreuses règles nouvelles en vue de gérer cette situation extraordinaire³⁸, les premières mesures fortes et marquantes en réaction à

(Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 53.018/VR, 13 mai 2013). Les modifications apportées à l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014), en faisant des Communautés les autorités compétentes pour « toute initiative en matière de médecine préventive » (article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8^o), ont par ailleurs eu pour objectif « d'empêcher la collectivité fédérale de poursuivre à l'avenir les initiatives de prévention qu'elle avait prises » (A.-S. RENSON, « Soins de santé », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 816) ; elles confortent également une interprétation restrictive de sa marge de manœuvre. On notera enfin que la promotion de vaccinations facultatives relève quant à elle de la compétence communautaire précitée en matière d'éducation sanitaire et de médecine préventive (J. VAN NIEUWENHOVE, « Les nouvelles compétences communautaires en matière de soins de santé et d'aide aux personnes handicapées », *op. cit.*, p. 291, note 104).

²⁹ On peut ici citer la compétence fédérale en matière de financement des hôpitaux (à l'exception du coût des investissements de l'infrastructure et des services médico-techniques) et l'importante compétence fédérale en matière d'assurance maladie-invalidité qui résultent respectivement de l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 1^o, a) et b), et de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Il en découle que l'Autorité fédérale occupe un rôle de premier plan quant à la prise en charge des coûts liés à la crise sanitaire.

³⁰ On peut considérer que l'Autorité fédérale n'a que des compétences résiduelles et que « les compétences réservées à l'Autorité fédérale ne sont en réalité qu'une catégorie particulière de compétences résiduelles » (G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *Administration publique - trimestriel*, n° 4, 2018, p. 384).

³¹ Article 127 et 130 de la Constitution.

³² Article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

³³ Cf., par exemple, l'ordonnance rendue par la Cour constitutionnelle le 18 mars 2020 concernant les mesures procédurales particulières prises par la Cour dans le cadre de la crise du coronavirus (*Moniteur belge*, 23 mars 2020).

³⁴ Article 40 de la Constitution. La compétence fédérale, dans ce domaine, connaît quelques réserves, comme l'attribution aux Communautés de l'organisation, du fonctionnement et des missions des maisons de justice (article 5, § 1^{er}, III, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

³⁵ Cf., par exemple, C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, n° 585 et 749.

³⁶ Cf. notamment P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 457 ; A.-L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif*, tome 1 : *L'action publique*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 156-157.

³⁷ La question de l'articulation de cette compétence de maintien de l'ordre public matériel avec les législations des entités fédérées destinées à endiguer les épidémies et pandémies mériterait une analyse approfondie à la lumière des principes qui régissent l'articulation de la police administrative générale avec des polices administratives spéciales.

³⁸ En plus des législations relatives à l'octroi de pouvoirs spéciaux et des arrêtés adoptés sur la base de ces législations, évoqués *infra*, cf., à titre d'exemples, l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2020 suspendant les activités de services du secteur de l'enfance pour lutter contre la propagation du coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 17 mars 2020), l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation

la pandémie ont été prises, les 13, 18 et 23 mars 2020, par l'Autorité fédérale. À chacune de ces dates, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur – Pieter De Crem (CD&V) – a signé un arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation de la maladie³⁹. Le premier arrêté, qui portait déjà de nombreuses interdictions relatives aux activités de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative, aux activités des cérémonies religieuses ou encore à l'ouverture de certains magasins et commerces, a été abrogé et remplacé par le deuxième. Celui-ci a imposé des règles plus strictes, qui impliquent une forme de confinement de la population et une limitation stricte des déplacements⁴⁰. Le troisième arrêté, qui abroge celui du 18 mars et en reprend la substance, allonge et précise la liste des « entreprises des secteurs cruciaux et [des] services essentiels » qui bénéficient de dérogations aux restrictions⁴¹. Certes, les décisions politiques qui ont précédé la consécration juridique de ces règles ont été prises après consultation du Conseil national de sécurité (CNS), au sein duquel les entités fédérées étaient représentées⁴², et ont été solennellement annoncées respectivement les 12 et 17 mars par la Première ministre, Sophie Wilmès (MR), entourée à cette occasion notamment par

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 (*Moniteur belge*, 17 mars 2020), l'arrêté du gouvernement flamand du 13 mars 2020 portant reconnaissance de la crise corona et portant dérogation au régime de garanties pour petites, moyennes et grandes entreprises (*Moniteur belge*, 18 mars 2020), l'arrêté du gouvernement flamand du 13 mars 2020 modifiant l'article 66, § 2, de l'arrêté du gouvernement flamand du 14 mai 2004 relatif à l'exploitation et aux tarifs de la [Vlaamse Vervoermaatschappij « De Lijn » - VVM] (*Moniteur belge*, 18 mars 2020), l'arrêté du gouvernement flamand du 13 mars 2020 relatif aux mesures d'urgence en matière de mobilité et de travaux publics (*Moniteur belge*, 18 mars 2020), l'arrêté du gouvernement flamand du 13 mars 2020 relatif à la prise de mesures temporaires pour stopper la propagation du Covid-19 (*Moniteur belge*, 19 mars 2020), l'arrêté du gouvernement flamand du 15 mars 2020 portant octroi d'une aide aux entreprises qui sont obligées de fermer en raison des mesures du Conseil national de sécurité du 12 mars 2020 concernant le coronavirus (*Moniteur belge*, 20 mars 2020) ; l'arrêté du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2020 interdisant les expulsions domiciliaires (*Moniteur belge*, 20 mars 2020) ; l'arrêté du gouvernement wallon du 20 mars 2020 relatif à l'octroi d'indemnités compensatoires dans le cadre des mesures contre le coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 23 mars 2020) ; l'arrêté du gouvernement flamand du 20 mars 2020 accordant de l'aide aux entreprises qui doivent obligatoirement être fermées à la suite des mesures relatives au coronavirus prises par le Conseil national de sécurité à partir du 12 mars 2020 (*Moniteur belge*, 30 mars 2020) ; l'arrêté du gouvernement flamand du 24 mars 2020 portant exécution de l'article 5 du décret du 20 mars 2020 contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique, en ce qui concerne le permis d'environnement (*Moniteur belge*, 30 mars 2020) ; l'arrêté du gouvernement wallon du 26 mars 2020 portant sur des mesures d'urgence en matière de contrôle technique (*Moniteur belge*, 30 mars 2020) et l'arrêté du gouvernement wallon du 26 mars 2020 modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 20 mars 2020 relatif à l'octroi d'indemnités compensatoires dans le cadre des mesures contre le coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 30 mars 2020).

³⁹ Cf. l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 2^e édition, 13 mars 2020 ; *erratum*, 14 mars 2020), l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 3^e édition, 18 mars 2020) et l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*Moniteur belge*, 2^e édition, 23 mars 2020).

⁴⁰ Nous reviendrons *infra* au détail de ces mesures.

⁴¹ L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 a également été modifié par un arrêté ministériel en date du 24 mars (*Moniteur belge*, 2^e édition, 24 mars 2020) afin d'ordonner la fermeture des salons de coiffure (article 1^{er}).

⁴² Le préambule de l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 fait état des « concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil national de sécurité qui s'est réuni les 10 et 12 mars 2020 ». Les préambules des arrêtés ministériels du 18 mars et du 23 mars 2020 se réfèrent aux mêmes réunions et ajoutent celle du 17 mars 2020. On peut noter que la composition du Conseil national de sécurité, fixée par l'article 2 de l'arrêté royal du 28 janvier 2015 (*Moniteur belge*, 30 janvier 2015), ne prévoit pas de représentation des entités fédérées.

les ministres-présidents de ces entités⁴³. Néanmoins, ces décisions sont juridiquement des actes qui émanent de la seule Autorité fédérale.

On peut s'étonner de ces développements, surtout à la lueur des avis précités de la section de législation du Conseil d'État, qui reconnaissent une compétence réelle, mais limitée, de l'Autorité fédérale dans le cas d'une crise sanitaire causée par une épidémie ou une pandémie. La concentration de la réaction est notamment liée au déclenchement d'une « phase fédérale » concernant la coordination et la gestion de la crise⁴⁴. Les arrêtés ministériels des 13, 18 et 23 mars 2020 s'appuient principalement sur les dispositions légales fédérales qui concernent la protection civile, la fonction de police et la sécurité civile⁴⁵. Dans cette optique, il ne s'agirait donc pas d'exercer des compétences en matière de santé, d'enseignement ou d'économie, mais de veiller à protéger la population contre les risques engendrés par la pandémie de 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 de salubrité publique serait impliquée.

Au regard de la nature des mesures, qui touchent à de nombreux aspects de la vie quotidienne des habitants, on peut toutefois aussi estimer que les arrêtés ministériels des 13, 18 et 23 mars 2020 s'appuient sur une conception large de la compétence fédérale et des bases légales visées dans ces arrêtés, sans doute encouragée par l'urgence et par la recherche d'efficacité. Dans la pratique, cela a pu donner l'image d'une action uniforme dans tout le pays, menée harmonieusement au niveau national, ce qui a pu rassurer une partie de la population. On peut imaginer que, dans les années à venir, des leçons seront à tirer quant à la manière d'organiser la gestion efficace des crises majeures dans le cadre fédéral belge.

Enfin, l'attention doit aussi être attirée sur le fait que les mesures fédérales adoptées les 13, 18 et 23 mars 2020 l'ont été par des arrêtés ministériels, signés par le seul ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, P. De Crem. Le recours à de tels arrêtés, plutôt qu'à des arrêtés royaux par exemple, s'explique par le fait que les bases légales sur lesquelles les mesures s'appuient attribuent explicitement des prérogatives au ministre de l'Intérieur, en tant que membre du gouvernement chargé des compétences relatives à l'ordre public. En pratique, le préambule des arrêtés ministériels montre que leur contenu est le fruit

⁴³ À savoir Elio Di Rupo (PS) pour la Wallonie, Rudi Vervoort (PS) pour la Région de Bruxelles-Capitale, Pierre-Yves Jeholet (MR) pour la Communauté française, Jan Jambon (N-VA) pour la Flandre et Oliver Paasch (ProDG) pour la Communauté germanophone. La ministre-présidente de la Commission communautaire française (COCOF), Barbara Trachte (Écolo), ne semble pas avoir été associée à ces réunions et n'a pas participé à ces conférences de presse.

⁴⁴ Cf. l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 13 mars 2020). Cet arrêté ministériel se réfère notamment 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 (*Moniteur belge*, 21 février 2003) et 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 (*Moniteur belge*, 27 juin 2019).

⁴⁵ Plus précisément, les dispositions suivantes sont visées en tête de l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 : l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (*Moniteur belge*, 16 janvier 1964), l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (*Moniteur belge*, 22 décembre 1992) et les articles 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Moniteur belge*, 21 juillet 2007). L'arrêté ministériel du 18 mars et celui du 23 mars 2020 se réfèrent aux mêmes dispositions, auxquelles ils ajoutent l'article 42 de la loi du 5 août 1992 précitée et l'article 181 de la loi du 15 mai 2007 précitée.

d'une large concertation. Néanmoins, il y a lieu de s'interroger sur la faculté laissée, au moins formellement, à un seul responsable politique de prendre et de modifier des règles qui réduisent à ce point les libertés, sans même devoir demander d'avis au Conseil d'État dès lors que l'urgence peut être invoquée, alors que la Constitution belge réserve en principe aux pouvoirs législatifs le soin d'apporter des restrictions aux droits fondamentaux⁴⁶. Il en est d'autant plus ainsi que, en attribuant des compétences directement au ministre de l'Intérieur, le législateur déroge au principe selon lequel le Roi est seul titulaire du pouvoir exécutif fédéral et que c'est à lui qu'il revient, le cas échéant, de déléguer une partie de son pouvoir d'exécution de la loi à un de ses ministres⁴⁷.

⁴⁶ Cf. notamment S. VAN DROOGHENBROECK, C. RIZCALLAH, « Le principe de la légalité des limitations aux droits et libertés », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI, B. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 23-69. Les auteurs pointent d'ailleurs que le pouvoir de police qu'exercent quotidiennement, les communes (et, dans une moindre mesure, les provinces) peine « à satisfaire aux standards contemporains de la légalité » (p. 34). Ces dispositions sont toutefois anciennes, ce qui expliquerait, selon les auteurs, que leur constitutionnalité ne soit pas remise en cause. Sur la question des droits fondamentaux, cf. aussi *infra*.

⁴⁷ P. NIHOUL, M. JOASSART, V. FRANCO, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence 2005 », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2006, p. 453.

3. GESTION DE CRISE ET PARLEMENTARISME

Le déroulement de la crise a aussi soulevé, spécialement au niveau fédéral mais aussi au sein des entités fédérées, des questions relatives aux rapports entre le gouvernement et le parlement. Nous focalisons notre attention sur deux aspects : la question de la confiance de la Chambre des représentants envers le gouvernement fédéral (3.1) et l'attribution par les législateurs de pouvoirs spéciaux aux exécutifs (3.2).

3.1. LA CONFIANCE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ENVERS LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Sur le plan de son régime politique, la Belgique est un régime parlementaire, tant au niveau de l'Autorité fédérale que des entités fédérées : les ministres sont responsables devant l'assemblée parlementaire du niveau de pouvoir concerné et sont soumis au contrôle de cette dernière⁴⁸. Ce système, tel qu'il est traditionnellement mis en œuvre en Belgique, implique que les gouvernements disposent pleinement de leurs compétences tant qu'ils bénéficient de la confiance d'une majorité parlementaire. En général, les gouvernements sont composés de personnalités issues des partis politiques qui forment, au parlement, la coalition majoritaire.

Or la crise du coronavirus survient dans un contexte politique fédéral qui est déjà exceptionnel : le gouvernement Wilmès I (MR/CD&V/Open VLD) est minoritaire et démissionnaire depuis sa nomination le 27 octobre 2019⁴⁹. À la suite des élections fédérales du 26 mai 2019, la coalition gouvernementale formée par le MR, le CD&V et l'Open VLD ne compte que 38 sièges sur 150 à la Chambre des représentants : elle ne jouit pas de la confiance de cette dernière. Dans la continuité de l'exécutif précédent, qui réunissait les trois mêmes partis et qui était dirigé par Charles Michel (MR), le roi Philippe a chargé

⁴⁸ Ce principe repose sur les articles 46, 96 et 101 de la Constitution en ce qui concerne l'Autorité fédérale. On retrouve la même idée aux articles 70 et suivants de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, à l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ou encore à l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Moniteur belge*, 14 janvier 1989).

⁴⁹ Arrêté royal du 27 octobre 2019, *Moniteur belge*, 30 octobre 2019. Le gouvernement Wilmès I a succédé au gouvernement de Charles Michel – que d'aucuns désignent par le nom Michel II (MR/CD&V/Open VLD) à la suite du départ de la N-VA de la coalition mise en place en octobre 2014 –, gouvernement qui était lui-même démissionnaire depuis le 21 décembre 2018.

le gouvernement Wilmès I d'expédier les affaires courantes⁵⁰. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral ne jouit plus alors que de pouvoirs réduits et ses décisions sont limitées aux affaires qui se révèlent nécessaires au fonctionnement ininterrompu du service public⁵¹. Il s'agit, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État⁵², des affaires de gestion journalière, des affaires en cours, c'est-à-dire celles à propos desquelles la décision constitue l'aboutissement de procédures entamées avant la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement⁵³, ainsi que des affaires urgentes. Ces dernières représentent celles dont la nécessité de les régler apparaît « impérieuse et urgente au point de mettre en péril la continuité du service public s'il n'y était pas immédiatement pourvu »⁵⁴.

Au moment où la crise éclate, cela fait plus de neuf mois (depuis les élections du 26 mai 2019) que l'on attend la formation d'un nouveau gouvernement fédéral susceptible d'être soutenu par la majorité des membres de la Chambre des représentants (et, donc, de plein exercice)⁵⁵.

Ainsi, le premier arrêté ministériel évoqué *supra* (celui du 13 mars 2020), qui implique déjà des restrictions significatives aux libertés individuelles, est signé par un ministre de la Sécurité et de l'Intérieur qui est membre d'un gouvernement en affaires courantes. On trouve sans doute ici une application extrême du principe consacré par la jurisprudence⁵⁶ et reconnu par la littérature⁵⁷, selon lequel la gestion des affaires courantes permet notamment de prendre des mesures pour gérer les urgences.

La situation politique évolue alors rapidement. Sous la houlette du président de la Chambre et de la présidente du Sénat, Patrick Dewael (Open VLD) et Sabine Laruelle (MR) – chargés par le roi Philippe, le 16 février, d'une mission dans la perspective de la formation d'un gouvernement fédéral de plein exercice –, des négociations impliquant dix partis⁵⁸ débouchent sur la perspective de mettre sur pied un gouvernement de plein exercice incluant la N-VA et le PS, scénario qui paraissait jusqu'alors inenvisageable pour le second parti. Ce projet avorte toutefois mais, le 16 mars, il est acquis que neuf partis sont disposés à apporter un soutien au gouvernement dirigé par S. Wilmès. Outre les trois partis qui comptent des ministres dans ce gouvernement (MR, CD&V et Open VLD),

⁵⁰ Communiqué du Palais royal, 27 octobre 2019.

⁵¹ M. PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 158-160.

⁵² Cf. en particulier Conseil d'État, *Berckx*, 9 juillet 1975 (*Pasicrisie belge*, 1978, IV, p. 55) ; Conseil d'État, *C.G.E.R.*, 14 juillet 1975 (*Pasicrisie belge*, 1978, IV, p. 65).

⁵³ Le résultat de cette procédure ne doit pas avoir, sur le plan de la politique générale, une importance telle qu'elle ne puisse être décidée que par un gouvernement jouissant de la confiance du parlement (cf. récemment Conseil d'État, *de Crombrughe de Picquendaale*, 17 mai 2016, n° 234.747).

⁵⁴ Conseil d'État, *C.G.E.R.*, 14 juillet 1975 (*Pasicrisie belge*, 1978, IV, p. 65). Ne pas régler ces affaires ferait « courir un danger ou un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays » (Conseil d'État, *Leclercq*, 31 mai 1994, n° 46.028 : *Journal des tribunaux*, 1994, p. 520).

⁵⁵ Et même quinze mois, si l'on prend pour point de départ le 9 décembre 2018, date de la chute du gouvernement Michel I (N-VA/MR/CD&V/Open VLD, formé après les élections fédérales du 25 mai 2014) suite au départ de ses membres N-VA. Sur ces rétroactes, cf. par exemple M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *Journal des tribunaux*, 2019, p. 273-280.

⁵⁶ Cf., par exemple, Conseil d'État, *Syndicat des avocats pour la démocratie*, n° 214.911, 31 août 2011, point 18, alinéa 1^{er}.

⁵⁷ Cf. notamment J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentar*, tome 2, Bruges, Die Keure, 2019, p. 470-473 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 684-685.

⁵⁸ À savoir la N-VA, le PS, le MR, le CD&V, l'Open VLD, Écolo, le SP.A, Groen, le CDH et Défi (en revanche, ni le Vlaams Belang ni le PTB n'ont été associés aux discussions). Il se serait donc agi d'un gouvernement d'« union nationale », solution à laquelle il est souvent recouru en cas de crise et qui aurait permis d'éviter de confier des pouvoirs spéciaux à un gouvernement minoritaire appuyé de l'extérieur.

il s'agit du PS, d'Écolo, du SP.A⁵⁹, de Groen, du CDH et de Défi. On a pu croire, à la suite des négociations menées dans la soirée du 15 mars, que la N-VA soutiendrait également le gouvernement, mais ce parti se tient finalement à l'écart.

Le 17 mars, le roi Philippe refuse la démission que S. Wilmès avait offerte en octobre 2019⁶⁰. Il accepte la démission des autres membres du gouvernement⁶¹ et nomme aussitôt les mêmes personnes en qualité de ministres⁶². Bien qu'identique au précédent quant à sa composition (partis politiques, personnes et répartition des compétences entre elles), il s'agit formellement d'un nouveau gouvernement, de plein exercice⁶³, à savoir le gouvernement Wilmès II. Le même jour, la Première ministre se présente devant la Chambre des représentants, lui expose la déclaration de son gouvernement et dépose une motion de confiance⁶⁴. Les nouvelles mesures – plus restrictives – adoptées pour lutter contre la progression de la pandémie de Covid-19 et qui seront ensuite formalisées dans l'arrêté ministériel du 18 mars, précité, sont présentées dans la soirée du 17 par la Première ministre, qui bénéficie d'un statut renforcé par l'intervention formelle du roi Philippe, mais ne dispose pas encore officiellement de la confiance parlementaire.

Celle-ci est acquise dans l'après-midi du 19 mars : les députés présents⁶⁵ des neuf partis évoqués ci-dessus expriment leur confiance, tandis que ceux de la N-VA, du Vlaams Belang et du PTB la lui refusent. Plus précisément, la motion de confiance est soutenue par 82 suffrages, alors que 44 voix s'y opposent. On ne dénombre aucune abstention mais, sur les 150 membres de la Chambre des représentants, 24 manquent à l'appel⁶⁶. En réalité, les neuf partis favorables au gouvernement détiennent ensemble 94 sièges à la Chambre des représentants et c'est donc une confortable majorité qui assure au gouvernement Wilmès II le plein exercice de ses compétences. Sur ce point aussi, on est dans l'extraordinaire : près de deux tiers des membres de l'assemblée donnent ainsi la confiance à un gouvernement composé de trois partis qui ne totalisent que 38 sièges, soit tout juste un quart de ceux de l'assemblée. Une situation où des députés expriment leur confiance à un gouvernement dans lequel leur parti n'est pas représenté n'est pas en soi inédite⁶⁷,

⁵⁹ Au cours de la journée du 16 mars, il y a une hésitation sur le point de savoir si le SP.A va aussi accorder la confiance.

⁶⁰ Arrêté royal du 17 mars 2020 (1), *Moniteur belge*, 2^e édition, 18 mars 2020.

⁶¹ Article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 mars 2020 (2), *Moniteur belge*, 2^e édition, 18 mars 2020.

⁶² Article 2 de l'arrêté royal du 17 mars 2020 (2).

⁶³ Conformément à l'article 1^{er bis} de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives (*Moniteur belge*, 14 août 1931) – article introduit par la loi modificative du 4 décembre 1996 (*Moniteur belge*, 31 décembre 1996) –, dix députés prêtent serment le 17 mars et, partant, remplacent ceux qu'ils suppléaient. Jusqu'alors, ces derniers conciliaient leur fonction de ministre fédéral avec le mandat de député fédéral.

⁶⁴ Chambre des représentants, *Compte rendu intégral* (version provisoire), n° 29, 17 mars 2020.

⁶⁵ Le vote est organisé dans des conditions matérielles inhabituelles afin de limiter les risques de propagation du virus entre les personnes présentes (députés fédéraux et membres du personnel de l'assemblée).

⁶⁶ Parmi les 24 députés absents lors du vote de la motion, on dénombre 5 PS, 5 PTB, 4 Vlaams Belang, 3 Écolo, 3 Groen, 2 N-VA, 1 MR et 1 député indépendant. Parmi ceux-ci, les députés Éric Thiébaud (PS) et Marco Van Hees (PTB) étaient excusés pour des raisons de santé. Cf. Chambre des représentants, *Compte rendu intégral* (version provisoire), n° 31, 19 mars 2020, p. 1.

⁶⁷ Ainsi, en juin 1958, deux députés libéraux ont voté la confiance au gouvernement homogène social-chrétien Eyskens II. Alors que le PSC ne disposait que d'une (large) minorité des sièges à la Chambre des représentants (104 sur 212), le vote favorable de ces deux députés libéraux lui a permis de survivre pendant cinq mois (cf. C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 305-307). Cf. aussi le cas du gouvernement Tindemans I en avril 1974, où c'est un nombre important d'abstentions qui a été décisif (*ibidem*, p. 307).

mais l'ampleur du soutien apporté par de tels partis ne connaît pas d'équivalent dans l'histoire nationale – pas plus que l'étroitesse du nombre de députés issus des partis composant le gouvernement.

Enfin, on relèvera que l'accord politique conclu entre les partis prévoit que les présidents (et non, par exemple, les chefs de groupe à la Chambre) de ceux qui ne sont pas représentés au gouvernement fédéral mais le soutiennent de l'extérieur seront tenus au courant par la Première ministre de l'évolution des décisions prises. En outre, la N-VA, bien qu'elle ait finalement choisi de ne pas accorder la confiance au gouvernement, semble être incluse par cette disposition, ce qui s'expliquerait par la circonstance que les députés de ce parti ont approuvé la loi qui octroie des pouvoirs spéciaux au Roi (cf. *infra*).

Au cours de l'après-midi de ce même 19 mars, la Chambre a approuvé la proposition de loi qui étend le droit passerelle des travailleurs indépendants⁶⁸, c'est-à-dire le revenu de remplacement auquel ceux-ci ont droit s'ils sont amenés à interrompre leurs activités, ainsi que le projet de loi contenant les douzièmes provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020. Dans ce cadre, un amendement budgétaire déposé par le gouvernement fédéral a augmenté la provision interdépartementale d'un milliard d'euros afin de faire face aux dépenses consécutives à la crise du Covid-19⁶⁹.

3.2. L'OCTROI DE POUVOIRS SPÉCIAUX AUX EXÉCUTIFS

La réaction de l'État face à la crise est par ailleurs caractérisée par le recours aux pouvoirs spéciaux⁷⁰. Par cette technique, le législateur fédéral – ou le parlement d'une entité fédérée – autorise le Roi – ou le gouvernement de l'entité fédérée en question – à abroger, à compléter, à modifier ou à remplacer des dispositions législatives⁷¹ par la voie réglementaire⁷², c'est-à-dire par l'édition d'arrêtés royaux, d'arrêtés de gouvernement ou d'arrêtés de collège selon le niveau de pouvoir concerné. La norme – loi, décret ou ordonnance selon les cas – d'habilitation détermine les pouvoirs accordés tant en ce qui

⁶⁸ Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du Covid-19 en faveur des travailleurs indépendants, *Moniteur belge*, 2^e édition, 24 mars 2020.

⁶⁹ Chambre des représentants, *Projet de loi ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020. Amendements*, n° 1052/2, 11 mars 2020, p. 41. Les membres de la Chambre qui se sont exprimés en faveur des « douzièmes provisoires » sont au nombre de 112. Il s'agit des députés relevant des partis qui ont soutenu le gouvernement Wilmès II, auxquels s'ajoutent les députés de la N-VA et du PTB ainsi que deux députés indépendants. Le député Théo Francken (N-VA) fait toutefois figure d'exception, puisque celui-ci a voté à l'encontre du projet. Quant à eux, les quatorze députés du Vlaams Belang présents ce jour-là se sont abstenus. Cf. Chambre des représentants, *Compte rendu intégral* (version provisoire), n° 31, 19 mars 2020, p. 37-38.

⁷⁰ Sur cette notion, cf. notamment la fiche « Pouvoirs spéciaux » proposée par le *Vocabulaire politique* du CRISP : www.voculairepolitique.be. Cf. aussi, notamment, « De quelques aspects sociaux de la loi du 31 mars 1967 sur les pouvoirs spéciaux », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 363, 1967 ; « Les problèmes posés par le projet de loi sur les pouvoirs spéciaux », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 366, 1967 ; F. DEHOUSSE, « L'évolution des pouvoirs spéciaux sous Martens VI », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1178, 1987 ; D. YERNAULT, « Constitution, privatisations et pouvoirs spéciaux : un débat oublié », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1729-1730, 2001.

⁷¹ Cf. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2013, p. 135.

⁷² Cour de cassation, 3 mai 1974 (*Pasicrisie belge*, I, 1974, p. 910).

concerne les finalités et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises ainsi que leur portée. Nécessairement limités dans le temps, les pouvoirs spéciaux sont, en règle générale, octroyés en cas de « circonstances exceptionnelles » qui justifient une prise de décision rapide et, plus particulièrement, dans des délais incompatibles avec la durée des procédures parlementaires⁷³. Si la norme d'habilitation le dispose, les arrêtés royaux – ou de gouvernement ou de collège dans le cas des entités fédérées – dits de pouvoirs spéciaux doivent par la suite être confirmés par une norme législative⁷⁴. L'admissibilité constitutionnelle de la technique des pouvoirs spéciaux est acceptée sur la base de l'article 105 de la Constitution⁷⁵, en ce qui concerne le niveau fédéral, et sur la base des dispositions analogues qui se trouvent dans les lois de réformes institutionnelles, en ce qui concerne les entités fédérées⁷⁶.

À l'occasion de la crise sanitaire de mars 2020, les pouvoirs spéciaux sont octroyés au niveau fédéral (3.2.1) et dans plusieurs entités fédérées (3.2.2).

3.2.1. L'octroi de pouvoirs spéciaux au Roi

Au niveau fédéral, les lois du 27 mars habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I) et (II) confèrent des pouvoirs spéciaux au Roi (c'est-à-dire, en pratique, au gouvernement fédéral) pour une durée de trois mois à partir de l'entrée en vigueur de ces deux lois (à savoir le 30 mars)⁷⁷, dans l'objectif de lui permettre de prendre rapidement les mesures qui s'imposent dans le cadre de l'épidémie ou de la pandémie de coronavirus et d'en gérer les conséquences⁷⁸, face à une urgence telle « qu'il s'avère impossible d'attendre l'adoption de l'ensemble des lois nécessaires par le Parlement »⁷⁹. Ces mesures doivent être adoptées par le biais d'arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres. Si nécessaire, les mesures prévues par ces arrêtés royaux peuvent en outre avoir un effet rétroactif, lequel ne peut cependant être antérieur au 1^{er} mars 2020 (cf. *infra*).

⁷³ K. RIMANQUE, « Kritische kanttekeningen bij de recente ontwikkelingen inzake de bijzondere machten », in *Liber Amicorum Robert Senelle: Vraagpunten van publiek recht*, Bruges, Die Keure, 1986, p. 250-251 ; B. SEUTIN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, La Chartre, 2016, p. 191.

⁷⁴ Dans les matières que la Constitution réserve au pouvoir législatif, l'examen législatif des arrêtés adoptés par le gouvernement est obligatoire. À défaut de confirmation législative, de tels arrêtés doivent être censés n'avoir jamais produit leurs effets. Cf., par exemple, Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 47.062/1/V, 18 août 2009, point 2.4.1 (cet avis contient un exposé assez synthétique des conditions de validité de l'octroi de pouvoirs spéciaux : cf. le point 2 de l'avis).

⁷⁵ L'article 105 de la Constitution prévoit que « le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

⁷⁶ Article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ; article 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ; article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁷⁷ Les lois sont en effet entrées en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge* (cf. *Moniteur belge*, 2^e édition, 30 mars 2020). Les modalités d'entrée en vigueur sont fixées à l'article 6 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) et à l'article 8 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II).

⁷⁸ Cf. les articles 2 des deux lois.

⁷⁹ Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19*, n° 1104/1, 21 mars 2020, p. 3.

À l'origine de ces deux lois se trouve initialement une proposition de loi unique, déposée à la Chambre des représentants par des membres des neuf partis qui ont octroyé leur confiance au gouvernement, ainsi que par Peter De Roover (chef du groupe N-VA)⁸⁰. Selon cette proposition, les pouvoirs accordés au Roi s'inscrivent « dans le cadre de la confiance que le Parlement a accordée au gouvernement afin de lui permettre d'agir pleinement et avec détermination »⁸¹. La proposition de loi souligne également que le « gouvernement s'est (...) engagé à exercer loyalement cette confiance à la lumière de la lutte contre le coronavirus »⁸². La proposition entend donc organiser l'articulation des pouvoirs entre gouvernement fédéral et Parlement fédéral en cette période de crise avec, d'un côté, des pouvoirs spéciaux confiés au gouvernement et, de l'autre, une obligation d'information et de transparence à charge de ce même gouvernement, destinée à permettre l'exercice effectif d'un contrôle parlementaire. À ce dernier sujet, les développements de la proposition évoquent une obligation, pour le gouvernement fédéral, de faire périodiquement rapport à la Chambre des représentants sur la situation de la crise et sur les mesures prises en vertu de l'habilitation, de même qu'une obligation de communiquer les arrêtés au président de la Chambre avant leur publication⁸³. Ces obligations ne sont toutefois pas formalisées dans le texte de la loi.

Au début de la semaine qui a précédé l'octroi des pouvoirs spéciaux au gouvernement fédéral, on s'est demandé au sein de certains partis (à savoir la N-VA et le SP.A) si les pouvoirs spéciaux auraient pu être octroyés alors que le gouvernement fédéral était en affaires courantes – donc sans accorder la confiance à ce gouvernement. On aurait en effet beaucoup de peine à trouver, dans la Constitution ou ailleurs, une règle qui l'en empêcherait *expressis verbis*⁸⁴. Toutefois, une réponse affirmative nous paraît difficile à concevoir : comment imaginer en effet qu'un gouvernement aux attributions limitées à l'expédition des affaires courantes et dont les attributions sont, partant, plus réduites que celles d'un gouvernement de plein exercice puisse jouir de pouvoirs exorbitants par rapport à ceux dont dispose normalement l'exécutif⁸⁵ ? Par ailleurs, le fait pour la Chambre

⁸⁰ *Ibidem*. Ce texte est signé par Kristof Calvo (Groen), Peter De Roover (N-VA), François De Smet (Défi), Catherine Fonck (CDH), Georges Gilkinet (Écolo), Meryame Kitir (SP.A), Ahmed Laaouej (PS), Egbert Lachaert (Open VLD), Benoît Piedboeuf (MR) et Servais Verherstraeten (CD&V).

⁸¹ *Ibidem*, p. 3.

⁸² *Ibidem*, p. 3.

⁸³ *Ibidem*, p. 3.

⁸⁴ Il est à remarquer que le régime des affaires courantes ne s'applique pas au Parlement, qui conserve l'ensemble de ses prérogatives (C. SÄGESSER, *Législatif, exécutif et judiciaire. Les relations entre les trois pouvoirs*, Bruxelles, CRISP, Dossier n° 87, 2016, p. 45). Il peut de la sorte collaborer avec le gouvernement et lui octroyer, en théorie pure, des missions supplémentaires qui dépassent l'expédition des affaires courantes. Pour reprendre sur ce point les termes d'Yves Lejeune, « il importe également de souligner que les critères retenus pour identifier les affaires courantes ne sont applicables qu'aux actes que le gouvernement doit accomplir dans l'exercice du pouvoir exécutif. Quand les actes que l'exécutif accomplit doivent l'être avec le concours du Parlement, la réduction de sa marge de manœuvre en l'absence de contrôle parlementaire n'est plus de mise, puisque la décision qu'il prend a été proposée ou soutenue par la ou les Chambres fédérales » (Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge, op. cit.*, p. 685-686). Ce constat a été rappelé notamment par Johan Vande Lanotte (SP.A) le 16 mars 2020 (cf. W. VAN DE VELDEN, « Wilmès vraagt vertrouwen voor zes maanden », *De Tijd* (en ligne), 16 mars 2020, www.tijd.be).

⁸⁵ En ce sens, cf. la position de la constitutionnaliste Céline Romainville (UCLouvain) reflétée dans la presse : A. CLEVERS, « Pourquoi des pouvoirs spéciaux ? “Le but c'est l'efficacité” », *La Libre Belgique* (en ligne), 16 mars 2020, www.lalibre.be. Dans le même ordre d'idée, le député fédéral E. Lachaert est intervenu à la Chambre des représentants dans le cadre des débats portant sur l'octroi de la confiance au gouvernement fédéral pour mettre en évidence à la fois les risques de suspension des activités parlementaires et la diversité des sujets susceptibles d'être concernés, à l'avenir, par la crise (le député

des représentants de conférer des prérogatives supplémentaires au gouvernement semble supposer à tout le moins que l'assemblée lui fasse confiance⁸⁶. L'idée – qui a également circulé⁸⁷ – de donner la confiance uniquement pour ce qui concerne le champ des pouvoirs spéciaux et de considérer que le gouvernement demeurerait en affaires courantes pour le surplus est juridiquement boiteuse⁸⁸. Du point de vue politique, on peut en revanche imaginer que des partis politiques annoncent qu'ils risquent de ne plus soutenir le gouvernement s'il venait à s'écarter de l'habilitation ou à prendre des initiatives nouvelles dans des domaines sans lien avec la crise sanitaire⁸⁹. Telle est sans doute la raison pour laquelle l'accord politique conclu entre les partis du gouvernement Wilmès II et ceux qui le soutiennent de l'extérieur est de limiter le champ d'action du gouvernement fédéral à la lutte contre la pandémie et ses conséquences, sans prendre d'initiatives nouvelles dans des domaines sans rapport (tel le domaine des pensions, suivant un exemple exprimé par différents protagonistes). Dans sa déclaration gouvernementale, la Première ministre a d'ailleurs évoqué cette optique : « Nous ne dépasserons pas le cadre des affaires courantes pour les sujets qui ne relèvent pas de cette crise »⁹⁰. Au demeurant, on peut souligner que 80 députés relèvent des partis qui ont soutenu l'octroi des pouvoirs spéciaux sans qu'ils soient pour autant représentés au sein du gouvernement Wilmès II⁹¹. Rien n'empêche ces parlementaires, si ceux-ci considèrent que l'exécutif ne respecte pas le champ d'application des pouvoirs spéciaux qui avait été préalablement convenu, de les lui retirer par l'adoption d'une nouvelle loi en ce sens⁹².

mentionne notamment des problèmes d'approvisionnement en électricité) : cf. Chambre des représentants, *Compte rendu intégral* (version provisoire), n° 30, 19 mars 2020, p. 15.

⁸⁶ Cf. également les réserves soulevées par le constitutionnaliste Stefan Sottiaux (KU Leuven), aux yeux duquel la combinaison des pouvoirs spéciaux et des affaires courantes serait antidémocratique (cf. « Regering in lopende zaken volmachten toekennen is erg problematisch », *De Tijd* (en ligne), 16 avril 2020, www.tijd.be ; L. CASAGRANDE, « Stefan Sottiaux: Nieuwe Regering was voor SP.A en N-VA niet de afspraak », KU Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 17 mars 2020, www.law.kuleuven.be).

⁸⁷ Cf., par exemple, l'interview donnée par le politologue Pierre Verjans (ULiège) à la chaîne locale RTC Télé Liège (« Le nouveau gouvernement fédéral sous l'œil du politologue », 17 mars 2020, www.rtc.be).

⁸⁸ Ainsi, l'article 135, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants prévoit que « la motion de confiance est une motion par laquelle la Chambre soit accorde *inconditionnellement* sa confiance au gouvernement ou à un membre de celui-ci, soit confirme *inconditionnellement* sa confiance à l'égard du gouvernement ou d'un membre de celui-ci » (nous soulignons).

⁸⁹ Cf. d'ailleurs Belga, « Coronavirus : un gouvernement de plein exercice seulement pour gérer la crise », *Le Soir* (en ligne), 16 mars 2020, www.lesoir.be (« "Ce sera un gouvernement de plein exercice mais la déclaration à la Chambre expliquera le périmètre de son action, et le gouvernement devra se tenir à ce périmètre", a indiqué le vice-Premier ministre Open VLD, Alexander De Croo (...). Ce périmètre sera la gestion sanitaire et socio-économique de la crise du coronavirus. Pour les autres domaines de compétence, le gouvernement sera toujours considéré en affaires courantes, ont assuré plusieurs présidents de partis »).

⁹⁰ Chambre des représentants, *Compte rendu intégral* (version provisoire), n° 29, 17 mars 2020, p. 3.

⁹¹ Comme nous l'avons déjà relevé, la coalition qui a donné sa confiance au gouvernement Wilmès II dispose de 94 sièges (38 d'entre eux reviennent aux partis effectivement représentés au sein du gouvernement). Ces mêmes partis ont soutenu les lois d'habilitation des pouvoirs spéciaux, avec l'appui de la N-VA (parti qui dispose de 24 sièges à la Chambre) et du député indépendant Emir Kir (ex-PS) ; au total, 104 députés ont voté en faveur des deux propositions de loi (les absents au sein des partis concernés étant au nombre de 15). Le PTB, qui compte 12 sièges, a, par le biais de ses 7 représentants présents à la Chambre, voté contre les textes, à l'instar du député indépendant Jean-Marie Dedecker (élu sur une liste N-VA). Sur les 18 députés Vlaams Belang, 16 étaient présents lors du vote ; ils se sont abstenus.

⁹² Juridiquement, le Roi, de concert avec le gouvernement, pourrait refuser de sanctionner un projet de loi adopté par le Parlement (cf. F. DELPÉRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles / Paris, Bruylant / Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2000, p. 801), même si les précédents en la matière sont extrêmement rares (cf. C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, op. cit.,

Sur le plan procédural, à la suite de l'avis du Conseil d'État⁹³ et conformément à l'article 72, 2, alinéa 2, du règlement de la Chambre des représentants, la proposition de loi initiale a été scindée en deux, lors de son passage en commission⁹⁴, pour distinguer, d'une part, les dispositions qui règlent une matière visée à l'article 74 de la Constitution⁹⁵ et, d'autre part, les dispositions qui règlent une matière visée à l'article 78 de la Constitution⁹⁶. Les premières relèvent en effet de la procédure monocamérale devant la Chambre des représentants, tandis que les secondes, qui concernent essentiellement l'organisation et les compétences du Conseil d'État⁹⁷, ressortissent du bicaméralisme optionnel⁹⁸. À cet égard, tout ce qui devait être ouvert à une intervention potentielle du Sénat a été intégré dans la proposition de loi (I), tandis que ce qui pouvait être adopté suivant la procédure monocamérale a été intégré dans la proposition de loi (II). Il en résulte que l'habilitation donnée au Roi est éclatée entre deux lois adoptées par la Chambre des représentants le même jour, à savoir le 26 mars⁹⁹. Le 27 mars, soit dès le lendemain du vote intervenu à la Chambre, le Sénat a décidé de ne pas amender le projet de loi (I), qu'il avait préalablement évoqué¹⁰⁰. Les deux textes sont finalement sanctionnés et promulgués par le roi Philippe le 27 mars et publiés au *Moniteur belge* le 30 mars 2020¹⁰¹.

Les deux lois ont en commun l'objectif de confier au Roi une habilitation¹⁰², les effets des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux¹⁰³, la limitation dans le temps de l'habilitation¹⁰⁴ ainsi que la date d'entrée en vigueur¹⁰⁵. Elles divergent en revanche en ce qui concerne

p. 207-208). Les conséquences d'une telle non-sanction constitueraient toutefois, au vu du contexte politique et sanitaire, une crise constitutionnelle sans commune mesure.

⁹³ Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 29 (reproduit dans Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19. Avis du Conseil d'Etat n° 67.142/AG du 25 mars 2020*, n° 1104/2, 26 mars 2020, p. 14).

⁹⁴ En l'occurrence, il s'est agi de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Affaires administratives.

⁹⁵ Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)*, n° 1104/6, 26 mars 2020.

⁹⁶ Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)*, n° 1104/5, 26 mars 2020.

⁹⁷ En effet, en vertu de l'article 77, § 1^{er}, 4^o, de la Constitution, « les lois relatives au Conseil d'État et aux juridictions administratives fédérales » relèvent du bicaméralisme optionnel. Cf. Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 29.

⁹⁸ Dans les différentes matières énumérées à l'article 78 de la Constitution, le Sénat peut participer à l'élaboration de la loi moyennant différentes conditions. Il peut être indiqué que le Sénat n'examinera le texte de loi que si, après son adoption par la Chambre, la majorité des sénateurs, comprenant en outre au moins un tiers des sénateurs de chaque groupe linguistique, en fait la demande.

⁹⁹ Chambre des représentants, *Compte rendu intégral* (version provisoire), n° 33, 26 mars 2020, p. 34-56 et 68-70. Une Commission parlementaire de suivi de l'exercice par le gouvernement fédéral des pouvoirs spéciaux a été instituée le même jour.

¹⁰⁰ Un communiqué du Sénat, diffusé sur le site Internet de cette assemblée le 27 mars 2020, explique : « Pour que la loi de pouvoirs spéciaux puisse entrer en vigueur au plus vite, il était indispensable que le Sénat évoque le texte adopté par la Chambre. S'il ne l'avait pas fait, le texte adopté par la Chambre ne pourrait être sanctionné par le Roi et devenir loi qu'au terme d'un délai de quinze jours. En évoquant immédiatement le projet et en l'examinant en séance plénière, le Sénat a permis d'éviter ce temps d'attente ». En effet, l'article 78, § 2, de la Constitution dispose que le Sénat jouit d'un délai de quinze jours à partir de la réception du projet de loi pour faire usage de son droit d'évocation.

¹⁰¹ *Moniteur belge*, 2^e édition, 30 mars 2020.

¹⁰² Cf. les articles 2 des lois.

¹⁰³ Cf. les articles 3, § 2 et 5, alinéas 2 et 3, de la loi (I) et les articles 5, § 2, et 7, alinéas 2 et 3, de la loi (II).

¹⁰⁴ Cf. l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi (I) et l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi (II).

¹⁰⁵ Cf. l'article 6 de la loi (I) et l'article 8 de la loi (II).

leur procédure législative d'adoption¹⁰⁶, le contenu des mesures qu'elles habilite le Roi à prendre¹⁰⁷ et la procédure d'adoption dérogatoire qu'elles permettent au Roi de suivre pour l'adoption des arrêtés¹⁰⁸.

Quant au contenu de l'habilitation, on peut constater que les pouvoirs spéciaux accordés au Roi semblent bien plus importants que ceux qu'il avait reçus par la loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe. On peut sans doute y voir un signe de la gravité de la situation actuelle¹⁰⁹.

L'article 3 de la loi (I) et l'article 5 de la loi (II) énumèrent les mesures que le Roi peut prendre par arrêté délibéré en Conseil des ministres¹¹⁰. Les mesures visées sont nombreuses et variées : elles concernent évidemment la protection de la santé publique, mais aussi notamment le soutien à l'économie et aux ménages touchés par la crise, la protection des travailleurs ou encore le bon fonctionnement de la justice¹¹¹, en ce compris de la justice administrative¹¹². On notera par exemple que le Roi est habilité à prendre des mesures pour combattre la propagation ultérieure du coronavirus au sein de la population¹¹³, y compris sur le plan du maintien de la santé publique et de l'ordre public, ce qui autorise notamment la fermeture des frontières¹¹⁴. Il est également habilité à prendre des mesures destinées à garantir la « capacité logistique et d'accueil nécessaire, y compris la sécurité d'approvisionnement ou en prévoir davantage », ce qui vise notamment la possibilité d'effectuer des réquisitions¹¹⁵.

¹⁰⁶ Cf. les articles 1^{er} des lois.

¹⁰⁷ Cf. l'article 3, § 1^{er}, de la loi (I) et les articles 3 à 5, § 1^{er}, de la loi (II).

¹⁰⁸ Cf. l'article 4 de la loi (I) et l'article 6 de la loi (II).

¹⁰⁹ Il n'en reste pas moins que, pour le surplus, la loi d'habilitation actuelle est fortement inspirée par celle qui avait été adoptée en 2009 et que de nombreux éléments sont simplement copiés, ce qui est parfaitement logique au regard de l'urgence dans laquelle les parlementaires travaillent actuellement.

¹¹⁰ Ces arrêtés pourront être assortis des sanctions nécessaires (article 5, § 2) et seront adoptés selon une procédure dérogatoire au droit commun, notamment en ce qui concerne les consultations d'autorités préalables à leur adoption, par exemple la consultation de la section de législation du Conseil d'État (article 6). Cf. *infra*.

¹¹¹ Nous n'analysons pas en détail toutes les mesures que le Roi est habilité à prendre. Ce point méritera ultérieurement une étude approfondie.

¹¹² On pourra remarquer que l'habilitation ne mentionne pas expressément le bon fonctionnement de la justice constitutionnelle. Cela aurait sans doute encore accru la complexité de la procédure législative, dès lors que le fonctionnement de la Cour constitutionnelle relève de la procédure du bicaméralisme égalitaire (article 78, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution).

¹¹³ On notera que ce chef d'habilitation se rapproche fortement de la compétence communautaire en matière d'éducation sanitaire et de médecine préventive.

¹¹⁴ Cf. la proposition de loi initiale, qui précise quels types de mesures sont notamment susceptibles d'être adoptées sur la base de ce premier chef d'habilitation (Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19*, n° 1104/1, 21 mars 2020, p. 6-7).

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 7. Les capacités ici visées sont sans doute principalement celles du secteur médical. Cf. également, à ce sujet, l'article 6 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures particulières dans le cadre la pandémie de SRAS-coV-2 [*sic*] basés sur le livre XVIII du Code de droit économique (*Moniteur belge*, 23 mars 2020) – modifié par l'arrêté ministériel du 27 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 20 [*sic*] mars 2020 portant des mesures particulières dans le cadre la pandémie de SRAS-CoV-2 basées sur le livre XVIII du Code de droit économique (*Moniteur belge*, 27 mars 2020) – et l'arrêté royal du 24 mars 2020 relative [*sic*] à des mesures spéciales de lutte contre la pénurie de médicaments dans le contexte de la pandémie de SARS-CoV-2 (*Moniteur belge*, 25 mars 2020) Cf. enfin, *infra*, les développements relatifs à l'initiative du législateur flamand en vue de garantir des infrastructures et ressources suffisantes pour faire face à la crise sanitaire.

Dans un objectif de limitation des pouvoirs spéciaux, la loi (II) impose toutefois en même temps un certain nombre de contraintes quant au contenu des arrêtés (articles 3 et 4). En particulier, il est interdit au gouvernement de « porter atteinte au pouvoir d'achat des familles et à la protection sociale existante »¹¹⁶ ou d'« adapter, abroger, modifier ou remplacer les cotisations de sécurité sociale, les impôts, les taxes et les droits, notamment la base imposable, le tarif et les opérations imposables »¹¹⁷. Malgré les critiques formulées par la section de législation du Conseil d'État concernant ces dispositions – qui manquent, selon elle, de précision¹¹⁸ –, celles-ci sont restées inchangées par rapport au texte de la proposition de loi initiale.

À l'inverse, le législateur a suivi la section de législation du Conseil d'État et a imposé au Roi une autre balise matérielle, qui concerne spécifiquement l'exercice de l'habilitation relative au fonctionnement de la justice judiciaire et administrative, trop large selon elle¹¹⁹. Il appartiendra au Roi de respecter les « principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire » et de ne pas porter atteinte aux « droits de la défense des justiciables »¹²⁰.

Outre ces balises matérielles, l'exercice des pouvoirs spéciaux attribués au Roi est soumis à des balises procédurales.

Ainsi, si les arrêtés de pouvoirs spéciaux peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis, ou après que ces avis ont été recueillis dans un délai abrégé par rapport au délai légalement ou réglementairement requis¹²¹, il n'est en revanche pas porté atteinte aux obligations formelles de concertation, de consultation ou d'association des entités fédérées qui sont applicables en vertu des règles répartitrices de compétences¹²².

¹¹⁶ Article 3 de la loi. Selon la proposition de loi initiale, cette disposition vise notamment « la non-application ou la modification des mécanismes d'indexation des salaires, des traitements et des allocations sociales, le non-octroi des adaptations au bien-être prévues des allocations sociales dans le cadre de l'enveloppe bien-être, la diminution des allocations sociales ou le durcissement des conditions d'accès » (Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19*, n° 1104/1, 21 mars 2020, p. 4). Cette limite à l'étendue des pouvoirs spéciaux octroyés au Roi s'explique vraisemblablement par le souvenir, douloureux pour une partie du spectre politique belge, des mesures de réduction des dépenses sociales adoptées dans les années 1980 sur la base des pouvoirs spéciaux en vue de redresser la situation économique de la Belgique (à ce sujet, cf. notamment F. DEHOUSSE, « L'évolution des pouvoirs spéciaux sous Martens VI », *op. cit.*), ainsi que du saut d'index auquel a procédé en 2015 le gouvernement Michel I, composé des trois partis de la coalition Wilmès II et de la N-VA (à ce sujet, cf. notamment B. CONTER, J. FANIEL, « La conflictualité sociale interprofessionnelle en 2015 », in I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2015 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2291-2292, 2016, p. 14-32).

¹¹⁷ Article 4 de la loi. Selon la proposition de loi initiale, des facilités de paiement pourront être décidées par le gouvernement, mais le Roi ne pourra pas supprimer ou modifier les obligations fiscales ou sociales existantes en vertu de la législation actuellement en vigueur (Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19*, n° 1104/1, 21 mars 2020, p. 4-5).

¹¹⁸ Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 30-31.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 32-33.

¹²⁰ On peut s'interroger sur l'utilité d'un tel ajout, dès lors que le Roi doit, de toute manière, respecter les normes supérieures, y compris le droit à un procès équitable prévu à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La section de législation du Conseil d'État l'a d'ailleurs elle-même constaté dans son avis (Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 24).

¹²¹ Cf. à cet égard l'article 6 de la loi (II).

¹²² La section de législation du Conseil d'État relève que les « pouvoirs spéciaux accordés au Roi peuvent être interprétés conformément aux règles répartitrices de compétences » parce que « les développements

Ces obligations procédurales formalisées s'ajoutent donc à la concertation informelle, précédemment évoquée, que le gouvernement s'est engagé à mettre en place, pour l'élaboration des arrêtés de pouvoirs spéciaux, avec les partis politiques qui ont voté en faveur des lois octroyant ces pouvoirs spéciaux, ainsi qu'à l'association de représentants des entités fédérées aux réunions du Conseil national de sécurité.

En outre, l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'État – qui est normalement d'application pour les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux selon l'article 3*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973¹²³, même en cas d'urgence – fait l'objet d'un régime dérogatoire par rapport à ce droit commun applicable à l'obligation de consultation de la section de législation¹²⁴. En effet, comme le précise l'article 4 de la loi (I), la consultation de la section de législation du Conseil d'État n'est pas requise pour les mesures urgentes visant à combattre la propagation ultérieure du Covid-19 au sein de la population¹²⁵. Pour tous les autres arrêtés de pouvoirs spéciaux pris en vertu des lois (I) et (II), l'avis doit être demandé, mais il doit être rendu dans un délai de cinq jours, non prorogeable¹²⁶.

Comme précédemment mentionné, les arrêtés royaux adoptés sur la base des lois d'habilitation pourront notamment apporter des modifications à des dispositions législatives, même avec effet rétroactif (jusqu'au 1^{er} mars 2020 au maximum). L'idée poursuivie par cette possibilité de rétroactivité est peut-être de confirmer certaines mesures prises antérieurement par le biais d'arrêtés ministériels¹²⁷. Les arrêtés royaux adoptés sur la base des lois d'habilitation devront être confirmés par une loi dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur, à défaut de quoi ils seront censés n'avoir jamais produit leurs effets. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux acquerront, après cette éventuelle

signalent à juste titre que l'exemption ou l'adaptation des obligations de consultation imposées par une loi ou un arrêté, prévue à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la proposition, ne porte pas "sur l'obligation d'association des entités fédérées, de concertation avec ces entités, et d'avis par ces entités pour les matières réglées par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" ([Chambre des représentants, *Proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19*, n° 1104/1, 21 mars 2020, p. 9]) » (Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 25 et note de bas de page 10).

¹²³ *Moniteur belge*, 21 mars 1973.

¹²⁴ L'adoption de ce régime dérogatoire relève du bicaméralisme optionnel, dès lors qu'elle affecte la compétence du Conseil d'État. Conformément à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, ce régime a donc été inscrit dans la loi (I) (Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 29).

¹²⁵ Il s'agit des arrêtés pris sur la base de l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la loi (II). Cf. à ce sujet l'article 3, alinéa 2, de la loi (I).

¹²⁶ Cf. l'article 4, alinéas 1 et 3, de la loi (I).

¹²⁷ Sur la problématique de la rétroactivité des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, cf. notamment D. RENDERS, H. SIMONART, « La loi du temps et le temps de la loi », in *Liège, Strasbourg, Bruxelles : parcours des droits de l'homme. Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthémis, 2010, p. 935-946. Les propos des auteurs concernent tout particulièrement certains arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux adoptés sur la base de la loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe. Ils parviennent à la conclusion que « le droit public belge paraît autoriser le législateur à doter le Roi de pouvoirs spéciaux rétroactifs, même dans les matières que le constituant réserve expressément au législateur » (p. 944). Ce constat suscite cependant un certain nombre de réticences chez eux, qui les conduisent à suggérer un encadrement plus strict des réactions possibles à des situations de crise, spécialement en ce qui concerne l'octroi de pouvoirs spéciaux (p. 944-946). Ces réflexions rejoignent le constat que nous avons fait ci-dessus quant à la nécessité future de régler davantage la gestion de situations de crise dans la structure fédérale belge (cf. *supra*).

confirmation, force de loi¹²⁸. D'ordinaire, les débats autour de la confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux sont assez formels. En l'espèce, toutefois, si le gouvernement Wilmès II jouit certes de la confiance de la Chambre des représentants, il ne peut pas, sur le plan politique, anticiper un soutien sans faille de la majorité des députés de la Chambre pour les mesures qu'il adoptera, faute que les partis qui le composent soient majoritaires à la Chambre des représentants.

3.2.2. L'octroi de pouvoirs spéciaux aux exécutifs de certaines entités fédérées

Avant même l'adoption des lois d'habilitation fédérales, plusieurs législateurs des Régions, Communautés et Commissions communautaires ont également octroyé des pouvoirs spéciaux aux gouvernements ou collèges des entités concernées. La situation politique plus simple dans les entités fédérées a probablement permis de gagner du temps par rapport au processus fédéral. Par son ampleur, cette délégation est inédite puisque, jusqu'alors, la technique des pouvoirs spéciaux semble n'avoir été employée qu'avec grande parcimonie au niveau des entités fédérées¹²⁹.

Région wallonne

Deux décrets wallons sont adoptés le 17 mars 2020 (l'un pour les compétences que la Région wallonne possède en propre, et l'autre pour les compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française)¹³⁰. Ces deux décrets sont rédigés en des

¹²⁸ Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 26. La section de législation du Conseil d'État attire cependant aussi l'attention du législateur sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir « d'indiquer, soit dans la proposition à l'examen, soit dans les lois de confirmation ultérieures, que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet ». Le cas visé est celui où le Roi prendrait des mesures ou modifierait des dispositions réglementaires qui « relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche[rait] malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités ».

¹²⁹ Les exemples de pouvoirs spéciaux octroyés par les parlements d'entités fédérées à leurs gouvernements respectifs ont généralement trait à des aspects techniques et précis d'une norme législative dont la portée est plus large ou à sa conformité au droit européen. On citera en guise d'exemple l'article 16 du décret de la Communauté française du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel (*Moniteur belge*, 9 mai 2003) ; l'article 131 du décret de la Communauté germanophone du 27 juin 2005 sur la radiodiffusion et les représentations cinématographiques (*Moniteur belge*, 6 septembre 2005) ou encore l'article 55 du décret wallon du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 2 janvier 2006). Cf. M. LEROY, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *Administration publique*, n° 4, 2014, p. 502-503. On observera que ces décrets correspondent à la définition des pouvoirs spéciaux mais n'en utilisent pas l'expression.

¹³⁰ Décret wallon du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, *Moniteur belge*, 3^e édition, 18 mars 2020 ; Décret wallon du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, *Moniteur belge*, 3^e édition, 18 mars 2020. Par « matières visées à l'article 138 de la Constitution », il faut entendre celles dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne.

termes analogues¹³¹. L'habilitation est formulée de manière large : « Le gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave »¹³². Par ailleurs, une autre disposition confirme le caractère exceptionnel de la situation en venant préciser que, « en cas d'ajournement du Parlement wallon dû à la pandémie de Covid-19, aux seules fins d'assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19 et dans la mesure où l'urgence de son action est motivée, le gouvernement peut, pendant cette période d'ajournement, prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne »¹³³. Par cette habilitation, le législateur wallon semble avoir voulu mettre en place, en quelque sorte anticipativement, la solution retenue pendant les deux conflits mondiaux, au cours desquels le pouvoir législatif était exercé par sa seule branche encore en mesure d'assumer cette fonction (le roi Albert I^{er} dans le contexte de la Première Guerre mondiale ; le roi Léopold III au début de la Seconde Guerre mondiale, puis les ministres réunis en Conseil à partir de l'impossibilité de régner de ce même roi), par le biais d'arrêtés-lois¹³⁴. La portée d'une telle habilitation pose cependant question, dès lors que les normes législatives qui octroient des pouvoirs spéciaux à un gouvernement doivent normalement identifier les pouvoirs accordés tant en ce qui concerne les finalités et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises ainsi que leur portée (cf. *supra*). Quoi qu'il en soit, les arrêtés adoptés par le gouvernement wallon sur la base de l'habilitation reçue peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, et peuvent être assortis de sanctions administratives, civiles et pénales.

¹³¹ Les deux propositions à l'origine des décrets ont été signées par un membre de chacun des trois partis composant la coalition au pouvoir en Région wallonne : Christophe Collignon (PS), Jean-Paul Wahl (MR) et Stéphane Hazée (Écolo). Les membres qui ont pris part au vote portant sur la proposition de décret octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 sont au nombre de 51, et ceux qui ont pris part au vote portant sur la proposition de décret octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution sont au nombre de 49. En effet, le second vote s'est déroulé dans les conditions prévues à l'article 50, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, c'est-à-dire sans recueillir le suffrage des membres qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand (en l'occurrence, il s'agissait d'Anne Kelleter (Écolo) et de Christine Mauel (MR)). Lors des deux votes, les députés wallons se sont exprimés en faveur du texte, à l'exception des six membres du PTB présents, qui se sont abstenus. Cf. Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 18, 17 mars 2020, p. 20-22.

¹³² Article 1^{er}, § 1^{er}, du décret wallon du 17 mars 2020, précité. Une formule similaire est reprise à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'autre décret wallon du 17 mars 2020, qui concerne les matières visées à l'article 138 de la Constitution.

¹³³ Article 2, § 1^{er}, du décret wallon du 17 mars 2020, précité. Une formule similaire est reprise à l'article 2, § 1^{er}, de l'autre décret wallon du 17 mars 2020, qui concerne les matières visées à l'article 138 de la Constitution.

¹³⁴ La valeur législative de ces arrêtés-lois a été reconnue par la Cour de cassation à la suite des deux conflits mondiaux : cf. Cour de cassation, 11 février 1919 (*Pasicrisie belge*, 1919, I, p. 9) et 11 décembre 1944 (*Pasicrisie belge*, 1945, I, p. 65). Cette valeur législative distingue ces arrêtés-lois des arrêtés (royaux) de pouvoirs spéciaux qui seront adoptés dans le cadre de la présente crise, en tout cas jusqu'à une éventuelle confirmation législative de ceux-ci (cf. C. BEHRENDT, « Excursion à l'orée de la chasse gardée du juge constitutionnel. La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des arrêtés-lois de temps de guerre, des arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires et des décrets du Congrès national », *Revue de la faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2007, p. 537-542 ; C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, op. cit., n° 265).

L'habilitation législative octroyée le 17 mars 2020 par le législateur wallon au gouvernement wallon dispense par ailleurs ce gouvernement de l'obligation de recueillir les avis qui s'imposeraient en principe préalablement à l'adoption de certains arrêtés de pouvoirs spéciaux. Cette dispense vaut également en ce qui concerne les avis de la section de législation du Conseil d'État, dans les cas spécialement motivés par le gouvernement. En adoptant une telle disposition, le législateur wallon empiète sur la compétence fédérale, établie par l'article 160 de la Constitution, portant sur la définition de la composition, de la compétence et du fonctionnement du Conseil d'État. Le législateur wallon prétend justifier cet empiètement de compétence par le recours à la théorie des pouvoirs implicites visée à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980¹³⁵ : la mesure serait nécessaire à l'exercice des compétences régionales, la matière se prêterait à un traitement différencié et la mesure n'aurait qu'un impact marginal sur la compétence de l'Autorité fédérale¹³⁶. Il s'agit des trois conditions qui entourent la possibilité de recourir à la théorie des pouvoirs implicites¹³⁷. Reste à voir si l'analyse du législateur wallon sera partagée par une juridiction qui serait éventuellement saisie de la question de la validité des arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés sans qu'un avis de la section de législation du Conseil d'État n'ait été demandé. Cette juridiction pourrait interroger à titre préjudiciel la Cour constitutionnelle pour lui soumettre la question de la conformité des décrets wallons du 17 mars 2020 aux règles répartitrices de compétence dont la Cour doit assurer le respect.

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés par le gouvernement wallon sur la base des habilitations reçues le 17 mars 2020 doivent en revanche être communiqués au président du Parlement wallon avant leur publication au *Moniteur belge* et doivent être confirmés par décret dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur. À défaut de confirmation, ils seront réputés n'avoir jamais produit leurs effets. L'habilitation conférée au gouvernement wallon par le législateur wallon est valable trois mois, prorogeable une fois. Le décret ne précise pas qui peut adopter cette décision de prorogation. Il serait raisonnable de considérer qu'il s'agit d'une décision appartenant, en principe, au législateur plutôt qu'au gouvernement. C'est en tout cas lui qui est normalement compétent pour adopter ce type de décision¹³⁸.

Cinq arrêtés de pouvoirs spéciaux du gouvernement wallon sont adoptés dès le 18 mars 2020¹³⁹. On attire ici l'attention sur l'un d'eux, qui confie aux collèges communaux l'exercice des attributions des conseils communaux¹⁴⁰. En d'autres mots, la technique des pouvoirs spéciaux est également appliquée au niveau local. Quatre autres arrêtés de pouvoirs spéciaux sont encore adoptés le 24 mars 2020¹⁴¹. Ceux-ci prolongent le

¹³⁵ Cette disposition prévoit que « les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ».

¹³⁶ Parlement wallon, *Proposition de décret octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19*, n° 135/1, 16 mars 2020, p. 4.

¹³⁷ Les deux dernières conditions ont été établies de manière prétorienne par la Cour d'arbitrage (cf. Cour d'arbitrage, Arrêt du 20 décembre 1985, n° 7, 6.B.2).

¹³⁸ Par analogie, cf. Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 28.

¹³⁹ Ces arrêtés de pouvoirs spéciaux sont numérotés de 1 à 5 (*Moniteur belge*, 2^e édition, 20 mars 2020).

¹⁴⁰ Arrêté du gouvernement wallon du 18 mars 2020 de pouvoirs spéciaux n° 5 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.

¹⁴¹ Ces arrêtés de pouvoirs spéciaux sont numérotés de 6 à 9 (*Moniteur belge*, 2^e édition, 26 mars 2020).

mouvement qui consiste à accorder des pouvoirs exceptionnels aux exécutifs des institutions locales : les collèges provinciaux reçoivent l'exercice des compétences attribuées aux conseils provinciaux par l'article L2212-32 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), tandis que les bureaux permanents des centres publics d'action sociale (CPAS) reçoivent l'exercice des compétences attribuées aux conseils de l'action sociale par l'article 24 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Un dixième arrêté de pouvoirs spéciaux est pris par le gouvernement wallon le 26 mars¹⁴² ; celui-ci prévoit la suspension, exceptionnelle et temporaire, de certaines dispositions fiscales¹⁴³.

Communauté française

La Communauté française adopte elle aussi un décret de pouvoirs spéciaux le 17 mars 2020¹⁴⁴. Comme en Région wallonne, les pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement de la Communauté française sont de deux types. Le texte permet d'abord au gouvernement de réagir à la pandémie de Covid-19 et l'autorise à prendre toutes les mesures utiles pour atteindre des objectifs qu'il identifie. Selon l'article 1^{er}, § 1^{er}, de ce décret, « le gouvernement peut prendre toute mesure utile pour : a) suspendre les activités de services agréés, subventionnés ou organisés par la Communauté française ; b) définir les modalités par lesquelles des activités peuvent être dispensées en vue de réduire les contacts sociaux ; c) limiter l'accès aux bâtiments ; d) tenir compte de l'impact des mesures de confinement sur les activités des opérateurs et organisateurs d'événements dans le financement desquels la Communauté française intervient ; e) modifier les conditions d'octroi, de justification et de contrôle des subventions ; f) adapter les exigences en matière de présence, d'évaluation et de sanction des études à la suspension des cours et des activités d'apprentissage ; g) prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».

Sur ce point, l'habilitation est plus circonscrite qu'en Région wallonne puisque des objectifs spécifiques sont identifiés dans l'habilitation. Cependant, dans la ligne de ce qui a été prévu en Région wallonne, le décret énonce en outre que, « en cas d'impossibilité de réunir le Parlement de la Communauté française due à la pandémie de Covid-19 ou à des mesures ou des recommandations de confinement, générales ou particulières (...), le gouvernement peut, aux seules fins d'assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19, prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent

¹⁴² *Moniteur belge*, 30 mars 2020.

¹⁴³ Contrairement à la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II), le décret wallon d'habilitation n'interdit pas au gouvernement wallon d'adapter, d'abroger, de modifier ou de remplacer les législations qui relèvent du droit fiscal. On se souviendra que les arrêtés pris dans des domaines réservés par la Constitution au pouvoir législatif ont donné lieu à de nombreuses discussions qui ont abouti à une exigence de confirmation législative de ces arrêtés (cf. *supra* et M. LEROY, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *op. cit.*, p. 499-501).

¹⁴⁴ Décret de la Communauté française du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, *Moniteur belge*, 20 mars 2020. La proposition de décret a été signée par Latifa Gahouchi (PS), Françoise Schepmans (MR), Matteo Segers (Écolo), Alda Greoli (CDH) et Joëlle Maison (Défi). Lors du vote, auquel 65 membres ont pris part, 55 membres ont répondu en faveur de la proposition et 10 membres se sont abstenus. Cf. Parlement de la Communauté française, *Compte rendu intégral*, n° 15, 17 mars 2020, p. 10 (la liste nominale des votes n'est pas fournie).

de la compétence de la Communauté française dans le but soit de préparer la rentrée scolaire et académique 2020-2021, soit de répondre à une impérieuse nécessité dûment démontrée »¹⁴⁵. À nouveau, ce deuxième procédé est exceptionnel, puisque le gouvernement de la Communauté française se voit, certes temporairement et dans l'hypothèse où une impérieuse nécessité est démontrée, attribuer le pouvoir de prendre toutes les mesures relevant de la compétence de la Communauté française dans l'hypothèse où le Parlement de la Communauté française ne serait plus en mesure de se réunir.

Par ailleurs, les pouvoirs spéciaux octroyés au gouvernement de la Communauté française sont davantage encadrés sur le plan procédural que ceux reconnus au gouvernement wallon. En particulier, il est explicitement précisé dans le décret communautaire qu'il revient au Parlement de la Communauté française (et non au gouvernement) d'éventuellement prolonger la durée des pouvoirs spéciaux et de déterminer qu'il se trouve dans l'impossibilité de se réunir. À la différence du décret wallon du 17 mars 2020, le décret de la Communauté française du 17 mars 2020 ne dispense en outre pas complètement le gouvernement de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État préalablement à l'adoption d'arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux du gouvernement de la Communauté française devront être confirmés par le législateur communautaire dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période de pouvoirs spéciaux (alors que c'est, pour rappel, un délai d'un an qui est prévu au niveau wallon et au niveau fédéral). À défaut de confirmation dans ce délai, les arrêtés de pouvoirs spéciaux seront réputés n'avoir jamais produit leurs effets. Ces arrêtés doivent également être communiqués au président du Parlement de la Communauté française avant leur publication au *Moniteur belge*.

Enfin, l'habilitation adoptée par le législateur de la Communauté française est, selon les cas, octroyée pour trois mois, éventuellement renouvelables une fois, ou pour la période d'impossibilité de réunion du Parlement, avec un maximum de six mois à compter du 21 mars 2020, soit la date d'entrée en vigueur du décret.

Institutions bruxelloises : Région de Bruxelles-Capitale, COCOM et COCOF

D'autres entités fédérées, comme la Région de Bruxelles-Capitale (le 19 mars 2020)¹⁴⁶ et la Commission communautaire commune (le même jour)¹⁴⁷, ont suivi la même

¹⁴⁵ Article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 17 mars 2020, précité.

¹⁴⁶ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, *Moniteur belge*, 2^e édition, 20 mars 2020. La proposition d'ordonnance a été signée par Rachid Madrane (PS), Guy Vanhengel (Open VLD), Ridouane Chahid (PS), John Pitseys (Écolo), Emmanuel De Bock (Défi), Arnaud Verstraete (Groen), Carla Dejonghe (Open VLD), Fouad Ahidar (one.brussels-SP.A), Alexia Bertrand (MR), Céline Fremault (CDH) et Bianca Debaets (CD&V). Elle a été adoptée par 63 votes en sa faveur et sans aucun vote à son encontre ; toutefois, 8 députés bruxellois se sont abstenus à l'occasion du vote. Cf. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral* (version provisoire), n° 18, 19 mars 2020, p. 20 (la liste nominale des votes n'est pas fournie ; il est cependant à noter que la N-VA, par l'intermédiaire de Cielte Van Achter, a annoncé très clairement son intention de voter en faveur des pouvoirs spéciaux tant au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'à l'Assemblée réunie de la commission communautaire commune (cf. *ibidem*, p. 6)).

¹⁴⁷ Ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, *Moniteur belge*, 2^e édition, 20 mars 2020. La proposition d'ordonnance a été déposée par

démarche consistant à accorder les pouvoirs spéciaux à leur gouvernement. Ici aussi, les habilitations au profit de l'exécutif sont larges et visent tant l'adoption des mesures nécessaires pour faire face à la situation sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et gérer ses conséquences socio-économiques que l'adoption des mesures nécessaires à la continuité du service public dans les entités concernées dans l'hypothèse où leurs assemblées ne seraient plus en mesure de se réunir. Elles sont également valables trois mois, éventuellement renouvelables, ou pour la période d'impossibilité de réunion du Parlement, avec un maximum de six mois.

Les ordonnances bruxelloises du 19 mars 2020 ne dispensent pas le gouvernement et le collège réuni de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux du gouvernement bruxellois ou du collège réuni devront être confirmés par le législateur dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période de pouvoirs spéciaux. À défaut de confirmation dans ce délai, les arrêtés de pouvoirs spéciaux seront réputés n'avoir jamais produit leurs effets. Ces arrêtés devront, en outre, être communiqués au président et au greffier du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴⁸ avant leur publication au *Moniteur belge*.

Il est à noter enfin, en ce qui concerne la Commission communautaire française, que l'Assemblée (communément appelée Parlement francophone bruxellois) a voté, lors de sa séance plénière du 19 mars 2020, une proposition de décret accordant des pouvoirs spéciaux au collège dans le cadre de la pandémie de Covid-19¹⁴⁹. Le texte n'est pas, pour l'heure, disponible au *Moniteur belge*.

Communauté flamande

À l'heure d'écrire ces lignes, ni la Communauté flamande ni la Communauté germanophone n'ont adopté de décret octroyant des pouvoirs spéciaux à leurs gouvernements, qui habiliteraient explicitement ceux-ci à abroger, à compléter, à modifier ou à remplacer des dispositions législatives dans différents domaines par la voie réglementaire.

Ainsi, le gouvernement flamand s'est abstenu, jusqu'à présent, de solliciter des pouvoirs spéciaux au Parlement flamand au motif que, tant que les réunions du Parlement flamand restent possibles, les principes démocratiques seraient davantage respectés en maintenant la répartition ordinaire des pouvoirs entre parlement et gouvernement¹⁵⁰. Il n'en reste pas moins que le Parlement flamand a octroyé certains pouvoirs à son gouvernement qui lui

les mêmes députés que ceux ayant signé la proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale précitée. Elle a été adoptée par 51 membres du groupe linguistique français et 12 membres du groupe linguistique néerlandais ; 8 membres se sont abstenus. Cf. Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, *Compte rendu intégral* (version provisoire), [n° 10], 19 mars 2020, p. 4 (la liste nominale des votes n'est pas fournie).

¹⁴⁸ Qui exercent les mêmes fonctions au sein de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

¹⁴⁹ La proposition de décret a été signée par Magali Plovie (Écolo), Jamal Ikazban (PS), Barbara de Radiguès (Écolo), Gaëtan Van Goidsenhoven (MR), Christophe Magdalijs (Défi) et Christophe De Beukelaer (CDH). Sur les 55 membres qui ont pris part au vote, 49 ont voté en faveur de la proposition et 6 se sont abstenus.

¹⁵⁰ Cf. « Parlement kent Waalse regering bijzondere machten toe, Vlaamse regering beperkt zich tot nooddecreet », *Het Laatste Nieuws* (en ligne), 17 mars 2020, www.hln.be.

permettent entre autres d'aménager des obligations découlant notamment de divers décrets ¹⁵¹.

Communauté germanophone

En ce qui concerne la Communauté germanophone, le président du parlement, Karl-Heinz Lambertz (SP), a annoncé qu'une concertation entre les différentes autorités de la Communauté germanophone quant aux mesures nécessaires pour réagir à la crise sanitaire est en cours ¹⁵². À la suite de cette annonce, une proposition de décret de crise a été déposée le 26 mars par des parlementaires de la majorité (ProDG, SP et PFF) et un membre de l'opposition (CSP) ¹⁵³. Selon certaines sources, ladite proposition devrait être votée par l'assemblée plénière le 6 avril 2020 ¹⁵⁴ et entrer en vigueur avec effet rétroactif au 26 mars 2020 ¹⁵⁵.

S'inspirant de l'exemple wallon ¹⁵⁶, la proposition de décret de crise crée la base pour l'exercice de pouvoirs spéciaux par les collèges communaux ¹⁵⁷. Sans lui attribuer les pouvoirs spéciaux ¹⁵⁸, la proposition confère au gouvernement communautaire quelques prérogatives complémentaires. Ainsi, si le texte prévoit directement la suspension de

¹⁵¹ Décret flamand du 20 mars 2020 contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique, *Moniteur belge*, 24 mars 2020. Ce décret permet au gouvernement flamand de constater « l'urgence civile en matière de santé publique », qui conduit, à certaines conditions, à l'application d'un régime de police administrative urbanistique et environnementale assoupli en faveur des « constructions, modifications de fonction et exploitations destinées à la fabrication de médicaments et de matériel médical, ou à l'augmentation ou à l'amélioration de la capacité des hôpitaux et d'autres établissements ou structures de soins ou des instituts de recherche en vue de prévenir ou de faire face aux conséquences de l'urgence civile en matière de santé publique » (article 4). L'objectif est évidemment de disposer d'infrastructures et de ressources nécessaires pour faire face à la crise. Par ailleurs, si l'urgence civile est constatée, le gouvernement flamand « peut fixer des modalités de suspension, d'interruption ou de prorogation des délais de procédure, ou de l'adaptation temporaire des obligations procédurales ou administratives de divers décrets et de leurs arrêtés d'exécution » (article 5). L'urgence civile en matière de santé publique liée au coronavirus a été constatée par un arrêté du gouvernement flamand du 20 mars 2020 (*Moniteur belge*, 25 mars 2020). Une première application de cette habilitation d'aménager certains délais a été faite dans le domaine du tourisme au sens large (cf. l'arrêté du gouvernement flamand du 20 mars 2020 appliquant l'article 5 du décret du 20 mars 2020 portant dérogations à l'obligation d'autorisation régionale en cas d'urgence civile en matière de santé publique au décret du 5 février 2016 relatif à l'hébergement touristique et au décret du 18 juillet 2003 relatif aux résidences et associations actives dans le cadre de "Toerisme voor Allen" et à leurs arrêtés d'exécution, *Moniteur belge*, 25 mars 2020).

¹⁵² « Ansprache des Parlamentspräsidenten [zur Coronavirus-Krise] », Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 20 mars 2020, www.pdg.be.

¹⁵³ Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Krisendekretvorschlag 2020*, n° 68/1, 26 mars 2020.

¹⁵⁴ S. PESCH, « Breite PDG-Mehrheit legt Krisendekret vor », *BRF* (en ligne), 27 mars 2020, <https://brf.be> ; « Le Parlement germanophone va adopter un décret de crise », *Sudinfo* (en ligne), 27 mars 2020, www.sudinfo.be.

¹⁵⁵ Article 11, alinéa 1^{er}, de la proposition de décret. Par exception, certaines dispositions entrèrent en vigueur le 18 mars 2020.

¹⁵⁶ Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Krisendekretvorschlag 2020*, n° 68/1, 26 mars 2020, p. 4.

¹⁵⁷ Article 1^{er} de la proposition de décret. Si l'extrême urgence et la nécessité absolue le requièrent, un collège communal est ainsi autorisé à exercer pendant un délai de trente jours (prorogeable deux fois par le gouvernement) les compétences du conseil communal qui requièrent une mise en œuvre urgente au regard de la continuité du service public. Les décisions du collège communal peuvent modifier, compléter, abroger ou remplacer des règlements et actes du conseil communal. Les décisions que le collège communal prend en lieu et place du conseil communal doivent être communiquées à tous les membres du conseil communal et doivent être confirmées par cet organe dans un délai de trois mois, à défaut de quoi lesdites décisions perdent leurs effets.

¹⁵⁸ Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Krisendekretvorschlag 2020*, n° 68/1, 26 mars 2020, p. 3.

certains délais prévus par des décrets ou normes réglementaires de la Communauté¹⁵⁹, le gouvernement est habilité à proroger ladite suspension ou, le cas échéant, à y faire exception¹⁶⁰. La proposition prévoit en outre la suspension de certaines procédures de consultation et d'avis normalement applicables avant l'adoption de certains actes administratifs¹⁶¹. Enfin, des mesures à objets divers sont reprises à la fin de la proposition de décret, comme par exemple la suspension des expulsions du domicile¹⁶².

3.2.3. Bilan

On observe donc un accroissement considérable des pouvoirs des gouvernements fédéral et fédérés, même si celui-ci est variable selon les exécutifs concernés. Ce transfert de prérogatives s'explique notamment par la volonté de pouvoir réagir promptement à l'évolution de la pandémie, sans nécessiter de débat parlementaire, ce qui est une des raisons habituelles du recours à la technique des pouvoirs spéciaux¹⁶³. Cependant, les législations examinées montrent aussi que les délégations sont mues par la crainte de ne plus pouvoir réunir les membres des assemblées parlementaires, en raison même des risques générés par la pandémie et des mesures de confinement mises en œuvre pour lutter contre elle. Dans cette perspective, il est à signaler, par exemple, que les règlements de la Chambre des représentants, du Parlement wallon et du Parlement de la Communauté française ont été modifiés, le 26 mars pour le premier et le 17 mars pour les deux autres, afin d'adapter les modalités de fonctionnement de ces assemblées¹⁶⁴.

On notera utilement que, au moment où ces lignes sont écrites, le Parlement de la Communauté française, après s'être réuni le 17 mars 2020 en séance plénière pour voter le décret d'habilitation au gouvernement, a décidé d'ajourner ses travaux jusqu'au 19 avril inclus. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour sa part cessé ses activités le 19 mars 2020, et ce jusqu'au 5 avril inclus. Du côté du Parlement wallon, les réunions de commission et les séances plénières de la semaine du 23 mars 2020, ainsi que celles de la semaine du 30 mars 2020, ont également été reportées. Quant à lui, le Parlement de la Communauté germanophone a annulé toutes les activités en commission ou en séance

¹⁵⁹ Articles 2 et 8 de la proposition de décret. La proposition de décret comporte une liste exemplative des normes concernées par la suspension de délais (*ibidem*, p. 5-6).

¹⁶⁰ Article 2, § 2, et 4 de la proposition de décret. Cf. aussi l'article 1^{er}, § 3, de la proposition, qui permet au gouvernement de proroger les pouvoirs spéciaux au niveau local ; l'article 3 de la proposition, qui concerne la suspension des délais prévus dans certains accords de coopération ; l'article 5, § 2, de la proposition, qui concerne la prorogation du délai dans les procédures de consultation et d'avis normalement applicables.

¹⁶¹ Cf. les articles 1^{er}, alinéa 3 (au profit du collège communal exerçant des pouvoirs spéciaux), et 5, § 1^{er} (au profit du gouvernement), de la proposition de décret. Contrairement à l'exemple wallon, cette suspension ne semble pas valoir pour les avis de la section de législation du Conseil d'État.

¹⁶² Cf. les articles 6, 7, 9 et 10 de la proposition de décret.

¹⁶³ Cf. notamment Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge, op. cit.*, p. 657.

¹⁶⁴ Sans analyser ici cette question en détail, on notera que l'irresponsabilité parlementaire (articles 58 et 120 de la Constitution) doit être considérée comme applicable aux opinions et votes émis par les parlementaires, même si ceux-ci sont exprimés de façon électronique lors d'une séance parlementaire virtuelle. En effet, dès lors que les règlements des assemblées prévoient de telles modalités, elles font partie intégrante du fonctionnement de l'assemblée et s'inscrivent dans « l'exercice des fonctions » au sens des dispositions constitutionnelles précitées. Sur les notions « opinions et votes » et « exercice des fonctions », cf. M. SOLBREUX, M. VERDUSSEN, « Le statut pénal des parlementaires », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n° 2436-2437, 2019, p. 17-22.

plénière jusqu'au 3 avril. De telles suspensions des activités parlementaires, si elles sont compréhensibles dans le contexte de crise sanitaire qui caractérise leur adoption, affectent le rôle de contrôle de l'action gouvernementale dévolu aux parlements concernés, dans une période où, pourtant, les gouvernements disposent de pouvoirs exorbitants, qui dérogent à la répartition ordinaire des fonctions entre l'exécutif et le législatif.

4. GESTION DE CRISE ET DROITS FONDAMENTAUX

La Belgique est un État de droit au sein duquel les autorités sont tenues de respecter les droits fondamentaux dont bénéficient les personnes. Or les mesures adoptées pour lutter contre l'actuelle crise sanitaire constituent sans aucun doute des ingérences dans de nombreux droits fondamentaux¹⁶⁵. Si l'on ne peut examiner ici dans le détail l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et les autres dispositifs contraignants adoptés par diverses autorités, on peut pointer un certain nombre d'illustrations pour s'apercevoir que ces mesures ont un caractère inédit depuis la Seconde Guerre mondiale¹⁶⁶.

C'est sans doute, en premier lieu, la liberté d'aller et venir¹⁶⁷ qui est affectée, en ce que, par exemple, de nombreux lieux sont rendus inaccessibles¹⁶⁸ et que les personnes sont tenues de rester chez elles sauf en cas de nécessité ou de raisons urgentes¹⁶⁹. La réglementation autorise, par dérogation, « une promenade extérieure avec les membres de la famille vivant sous le même toit en compagnie d'une autre personne, l'exercice d'une activité physique individuelle ou avec les membres de sa famille vivant sous le même toit ou avec toujours le même ami, et moyennant le respect d'une distance d'au moins 1,5 mètre entre chaque personne »¹⁷⁰. Le droit de quitter le pays¹⁷¹ est aussi concerné, dès lors que « les voyages non essentiels au départ de la Belgique sont interdits »¹⁷². Une des restrictions les plus significatives porte par ailleurs sur la liberté de réunion¹⁷³, en ce que les rassemblements sont interdits, sous réserve d'exceptions très strictes¹⁷⁴. Le droit

¹⁶⁵ Cf. notamment Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, p. 25.

¹⁶⁶ Dans ce contexte, la Ligue des droits humains (LDH) a adressé une lettre aux parlementaires et au gouvernement. La LDH ne conteste pas le principe des restrictions exceptionnelles mais attire l'attention sur les limites à ne pas dépasser. Cf. « Covid-19. Pouvoirs spéciaux : la Ligue des droits humains adresse une lettre aux parlementaires et au gouvernement », 26 mars 2020, www.liguedh.be.

¹⁶⁷ Cf. notamment l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution et l'article 2, § 1^{er}, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁶⁸ Cf. notamment l'article 1^{er}, § 1^{er}, et l'article 5 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

¹⁶⁹ Cf. notamment l'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

¹⁷⁰ Article 5, alinéa 2, tiret 2, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

¹⁷¹ Cf. notamment l'article 2, § 2, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁷² Article 7 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

¹⁷³ Cf. notamment l'article 26 de la Constitution et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. On peut remarquer que, dans la version originale du préambule de l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 (avant que celui-ci ne soit corrigé par un *erratum* publié au *Moniteur belge* du 14 mars 2020), l'article 26 de la Constitution était explicitement visé. La correction s'explique peut-être par le fait qu'il semblait inutile de viser la disposition constitutionnelle qui fonde et encadre un droit fondamental particulier, alors que bien d'autres sont touchés par le dispositif.

¹⁷⁴ Article 5, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, et article 5, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

au respect de la vie privée et familiale est également touché¹⁷⁵, notamment dans la mesure où les personnes sont susceptibles de devoir justifier leurs déplacements auprès des forces de police¹⁷⁶. Quant à la liberté de conscience et de religion¹⁷⁷, elle est réduite par l'interdiction des activités des cérémonies religieuses, qui ne connaît comme exception que la possibilité d'organiser des cérémonies funéraires (en petit comité, toutefois)¹⁷⁸. On peut encore observer des ingérences dans le droit de l'enseignement¹⁷⁹, qui résultent de la suspension des activités dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire et de ce que les hautes écoles et les universités appliquent uniquement l'enseignement à distance¹⁸⁰. Sans prétendre à l'exhaustivité, signalons enfin que la liberté d'expression est touchée par la fermeture des théâtres et des cinémas ou par la difficulté d'accéder à des livres et que des questions pourraient aussi être soulevées sous l'angle du droit de propriété¹⁸¹, notamment en ce qui concerne les fermetures des commerces, magasins, établissements et entreprises qui ont lieu d'office ou en conséquence du non-respect de certaines règles prescrites¹⁸².

Vu leur nature et leur ampleur, on ne voit pas comment de telles mesures pourraient, dans un contexte ordinaire, être jugées conformes aux droits fondamentaux évoqués, même si ceux-ci n'ont pas – sauf exceptions – un caractère absolu. La gravité de la pandémie – confirmée par le nombre croissant de cas et de décès – et les perspectives catastrophiques annoncées par les scientifiques et les médecins sur le terrain permettent toutefois aux autorités d'appuyer les décisions exceptionnelles sur des objectifs légitimes, comme la protection de la santé publique¹⁸³ et la protection des droits d'autrui¹⁸⁴. Des questions juridiques pourraient notamment découler de la difficulté à interpréter la portée exacte des règles qui, bien que très intrusives dans les libertés publiques, sont parfois formulées de manière vague. Il en va notamment de la définition des cas dans lesquels un déplacement à pied ou par d'autres moyens est encore autorisé dans l'espace public. Ainsi, des questions pourraient résulter de l'utilisation – dans les dispositions qui permettent des exceptions aux interdictions – de notions telles que « cercle intime ou familial », « famille vivant sous le même toit » ou encore « ami » qui sont inhabituelles dans le champ juridique, susceptibles d'interprétations diverses et problématiques sur le plan de la preuve.

En outre, la question de la proportionnalité des mesures pourra être l'objet de longs débats, dans les mois et les années qui suivront la crise. Parmi d'autres éléments, il conviendra de prendre en compte leur progressivité, la nature des sanctions prévues

¹⁷⁵ Cf. notamment l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁷⁶ Cf. l'article 11 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, combiné avec les autres dispositions de cet arrêté.

¹⁷⁷ Cf. notamment l'article 19 de la Constitution et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁷⁸ Article 5, alinéa 1^{er}, 4^e tiret, et article 5, alinéa 2, 1^{er} tiret, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

¹⁷⁹ Cf. notamment l'article 24 de la Constitution et l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁸⁰ Article 6 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

¹⁸¹ Article 16 de la Constitution et article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁸² Cf. l'article 1^{er}, § 1^{er}, § 4 et § 5, et l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020.

¹⁸³ Cet objectif est explicitement évoqué aux articles 8, § 2, 9, § 2, 10, § 2, et 11, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁸⁴ On pense spécialement au droit à la vie, consacré notamment par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

et la manière dont celles-ci sont appliquées en pratique¹⁸⁵. Le fait que les mesures sont provisoires, initialement prévues pour trois semaines, jusqu'au 5 avril 2020¹⁸⁶, devra également être pris en considération. À l'heure d'écrire ces lignes, il apparaît que les États – la Belgique, mais aussi bien d'autres pays – sont confrontés à une situation caractérisée par une grande incertitude et prennent des mesures fortes qui visent à restreindre strictement les contacts entre personnes (« distanciation sociale ») dans le but principal d'éviter ou de limiter la saturation des services hospitaliers qui engendrerait une hausse du taux de mortalité. On peut reprocher à ces États le caractère liberticide des décisions et leurs effets négatifs, à ce stade difficiles à évaluer, sur l'économie et les liens sociaux, mais on peut aussi considérer qu'une réaction moins forte pourrait elle-même être de nature à violer le droit fondamental à la vie¹⁸⁷. On peut ajouter que, si l'on venait ultérieurement à démontrer que les mesures prises étaient exagérément intrusives par rapport au niveau de gravité de la situation, on ne devrait pas nécessairement en déduire une disproportion entraînant une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, on pourrait toujours considérer que, dans un contexte marqué par l'incertitude, les règles adoptées étaient admissibles au regard des informations dont disposaient les autorités au moment de décider¹⁸⁸. Le présent *Courrier hebdomadaire* porte sur la réaction à la pandémie à partir du moment où celle-ci a atteint la Belgique et pas sur la prévention générale des risques sanitaires. À cet égard, d'autres questions se posent, comme celle de savoir si l'État belge n'aurait pas dû disposer d'un plus grand stock de masques médicaux pour permettre au personnel soignant – ou à la population plus largement – de se protéger contre la contamination. Au moment de la publication de ce *Courrier hebdomadaire*, l'idée de tenir une commission d'enquête parlementaire qui porterait notamment sur cette question a déjà été évoquée à plusieurs reprises¹⁸⁹.

On relève par ailleurs que, à partir de la mi-mars 2020, des États membres du Conseil de l'Europe ont commencé à activer la possibilité de déroger aux obligations prévues par la Convention européenne des droits de l'homme en cas d'état d'urgence¹⁹⁰. L'article 15 de cette Convention autorise en effet des dérogations à certaines dispositions en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la Nation, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec

¹⁸⁵ L'article 10, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 renvoie à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, lequel prévoit que le refus ou la négligence de se conformer aux mesures 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. Avec les décimes additionnels, l'amende qui peut être infligée varie entre 208 et 4 000 euros. L'article 10, § 2, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 prévoit la possibilité de fermer des entreprises à titre de sanction.

¹⁸⁶ Article 13 de l'arrêté ministériel précité du 23 mars 2020.

¹⁸⁷ On renvoie aux développements formulés *supra* à ce sujet.

¹⁸⁸ Au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la question de savoir ce que l'autorité connaissait ou aurait dû connaître est déterminante pour apprécier les mesures prises. Parmi de très nombreux arrêts, cf. par exemple Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, *Fernandes de Sousa c. Portugal*, 31 janvier 2019, § 110 ; Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, *O'Keefe c. Irlande*, 28 janvier 2014, § 144.

¹⁸⁹ Cf. notamment O. MOUTON, « L'incroyable saga des masques méritera une commission d'enquête », *Le Vif* (en ligne), 23 mars 2020, www.levif.be ; J.-P. STROOBANTS, « Coronavirus : la Belgique, toujours en manque de masques, possédait un stock important mais l'a détruit », *Le Monde* (en ligne), 25 mars 2020, www.lemonde.fr ; F. LOORE, « Commande de masques annulée par Maggie De Block : les documents contredisent la version de la ministre », *Paris-Match* (en ligne), 30 mars 2020, <https://parismatch.be>.

¹⁹⁰ Les premiers États concernés sont l'Arménie, l'Estonie, la Géorgie, la Lettonie, la Moldavie et la Roumanie.

les autres obligations découlant du droit international¹⁹¹. C'est la première fois que cette clause est activée dans le cadre d'une crise sanitaire¹⁹². À ce jour, la Belgique n'a pas encore affirmé vouloir s'appuyer sur cette disposition.

¹⁹¹ À ce sujet, cf. par exemple J.-F. RENUCCI, *Droit européen des droits de l'homme*, 6^e édition, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2015, p. 33-35.

¹⁹² Entre 1950 et 2019, seuls neuf États ont déclaré vouloir s'appuyer sur l'article 15 pour déroger à la Convention. Il s'agit de l'Albanie, de l'Arménie, de la France, de la Géorgie, de la Grèce, de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la Turquie (Cour européenne des droits de l'homme, *Fiche thématique. Dérogation en cas d'état d'urgence*, Strasbourg, 2019, p. 2, www.echr.coe.int). Le plus souvent, le recours à l'état d'urgence était motivé par la menace terroriste, la lutte contre des groupes dissidents ou la tentative de coup d'État.

CONCLUSION

La pandémie en cours secoue la société et bouleverse les individus dans leurs habitudes quotidiennes. Elle met aussi les institutions dans une situation d'exception et pose des questions de droit constitutionnel qui touchent aux traits majeurs de l'État belge. Il en va notamment de l'organisation fédérale de l'État et en particulier des règles de répartition des compétences entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés. La crise sanitaire vient aussi ébranler les principes du régime parlementaire qui caractérise la Belgique : elle a poussé de nombreux partis à accorder leur confiance à un exécutif fédéral très minoritaire et jusque-là chargé d'expédier les affaires courantes et a conduit à une augmentation – tout aussi provisoire qu'impressionnante – de la compétence des exécutifs. À cet égard, le recours aux pouvoirs spéciaux, à presque tous les niveaux institutionnels de l'État belge, est un événement exceptionnel, qui marquera indubitablement l'histoire politique et constitutionnelle du pays. Enfin, les mesures adoptées par les autorités en réaction à la pandémie impliquent des restrictions considérables aux droits fondamentaux des personnes physiques et morales. Si les motivations de ces mesures sont compréhensibles, des questions juridiques nombreuses – que nous avons tenté d'esquisser dans le présent *Courrier hebdomadaire* – se posent et se poseront néanmoins.

Le droit constitutionnel belge ne prévoit pas de système explicite d'état d'urgence¹⁹³, contrairement à ce qui existe ailleurs¹⁹⁴. Néanmoins, l'ensemble des dispositions extraordinaires qui ont été adoptées font passer le pays dans un régime juridique et politique d'exception, tel que l'État belge n'en a vraisemblablement pas connu en temps de paix. La présente contribution s'est bornée à décrire sommairement, sous l'angle juridique, quelques aspects de la crise sanitaire telle qu'elle s'est déroulée au cours des journées de la mi-mars 2020. La réflexion devra être poursuivie et approfondie, dans le champ du droit, mais aussi de bien d'autres sciences sociales, techniques, médicales et humaines.

¹⁹³ Cf. notamment G. VAN HAEGENBORGH, W. VERRIJDT, « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », in *Jaarverening van de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland, Preadviezen 2016*, Boom, Amsterdam, 2016, p. 11-85 ; E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, Die Keure, 2019 ; X. MINY, Q. PIRONNET, « “Ceci n'est pas un état d'urgence”. Analysis of the Belgian Legal Framework for the Fight against Terrorism », in O. BALLER (dir.), *Violent Conflicts, Crisis, State of Emergency, Peacebuilding. Constitutional Problems, Amendments and Interpretation*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2019, p. 131-160.

¹⁹⁴ En France, par exemple, un régime d'exception est organisé par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Il a notamment été appliqué après les attentats terroristes de 2015. Le 23 mars 2020, le législateur français a en outre adopté la loi n° 2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (*Journal officiel de la République française*, n° 72, 24 mars 2020 ; rectificatif paru au *Journal officiel de la République française*, n° 73, 25 mars 2020), qui prévoit la possibilité d'un état d'urgence sanitaire différent de l'état d'urgence établi par la loi de 1955 précitée.

ANNEXES

Annexe 1. Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 *(Moniteur belge, 2^e édition, 23 mars 2020)*

Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,

Vu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, l'article 4 ;

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les articles 11 et 42 ;

Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les articles 181, 182 et 187 ;

Vu l'article 8, § 2, 1^o et 2^o, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, le présent arrêté est excepté de l'analyse d'impact de la réglementation ;

Vu l'avis de l'inspecteur des Finances, donné le 21 mars 2020 ;

Vu l'avis des ministres qui en ont délibéré en Conseil, donné le 22 mars 2020 ;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ;

Vu l'urgence, qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ramené à cinq jours, en raison notamment de l'évolution très rapide de la situation en Belgique et dans les États proches, du franchissement du seuil d'une pandémie, décrété par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), du temps d'incubation du coronavirus Covid-19 et de l'augmentation de la taille et du nombre des chaînes de transmission secondaires ; par conséquent, il est indispensable de prendre les mesures nécessaires sans délai ;

Considérant les concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil national de sécurité qui s'est réuni les 10, 12 et 17 mars 2020 ;

Considérant l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui consacre le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale et de la préparation active à la potentialité de ces crises ; que ce principe implique que lorsqu'un risque grave présente une forte probabilité de se réaliser, il revient aux autorités publiques d'adopter des mesures urgentes et provisoires ;

Considérant la déclaration de l'OMS sur les caractéristiques du coronavirus Covid-19, en particulier sur sa forte contagiosité et son risque de mortalité ;

Considérant la qualification par l'OMS du coronavirus Covid-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 ;

Considérant que, en date du 16 mars 2020, l'OMS a relevé à son degré maximum le niveau de la menace liée au Covid-19 qui déstabilise l'économie mondiale et se propage rapidement à travers le monde ;

Considérant la propagation du coronavirus Covid-19 sur le territoire européen, et en Belgique, et l'évolution exponentielle du nombre de contaminations ; que les mesures prises jusqu'à présent n'ont pas suffi à endiguer cette évolution exponentielle ; que le taux d'engorgement des hôpitaux, en particulier des services de soins intensifs, devient critique ;

Considérant l'urgence et le risque sanitaire que présente le coronavirus Covid-19 pour la population belge ;

Considérant que le coronavirus Covid-19 est une maladie infectieuse qui touche généralement les poumons et les voies respiratoires ;

Considérant que le coronavirus Covid-19 semble se transmettre d'un individu à un autre, par voie aérienne ; que la transmission de la maladie semble s'opérer par tous les modes possibles d'émission par la bouche et le nez ;

Considérant les avis de [la] CELEVAL¹⁹⁵ [;]

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, les rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent un danger particulier pour la santé publique ;

Considérant qu'il est nécessaire, afin de ralentir et limiter la propagation du virus, d'ordonner immédiatement les mesures indispensables sur le plan de la santé publique ;

Considérant, par conséquent, qu'une mesure de police imposant l'interdiction de tout rassemblement est indispensable et proportionnée ;

Considérant que l'interdiction précitée est de nature, d'une part, à diminuer le nombre de contaminations aiguës et partant de permettre aux services de soins intensifs d'accueillir les patients gravement atteints dans les meilleures conditions possibles et, d'autre part, de donner aux chercheurs plus de temps pour trouver des traitements efficaces et mettre au point des vaccins ;

Considérant que le danger s'est étendu à l'ensemble du territoire national ; qu'il est dans l'intérêt général qu'il existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximaliser leur efficacité ;

Considérant le nombre de cas d'infection détectés et de décès survenus en Belgique depuis le 13 mars 2020 ;

Considérant la nécessité urgente,

Arrête :

¹⁹⁵ CELEVAL : Cellule d'évaluation du Centre gouvernemental de coordination et de crise (CGCCR).

Article 1^{er}.

§ 1^{er}. Les commerces et les magasins sont fermés, à l'exception :

- des magasins d'alimentation, y compris les magasins de nuit ;
- des magasins d'alimentation pour animaux ;
- des pharmacies ;
- des librairies ;
- des stations-services et fournisseurs de carburants et combustibles ;
- des coiffeurs, lesquels ne peuvent recevoir qu'un client à la fois et sur rendez-vous¹⁹⁶.

Les mesures nécessaires doivent être prises pour garantir le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne. Ces mesures sont d'application pour toutes les activités mentionnées dans cet arrêté.

§ 2. L'accès aux grandes surfaces ne peut avoir lieu que selon les modalités suivantes :

- limiter à maximum 1 client par 10 mètres carrés pendant une période de maximum 30 minutes ;
- dans la mesure du possible, s'y rendre seul.

La pratique de soldes et réductions est interdite.

§ 3. Les magasins d'alimentation ne peuvent être ouverts que de 7.00 à 22.00 heures.

Les magasins de nuit peuvent rester ouverts à partir de leur heure d'ouverture habituelle jusqu'à 22 heures.

§ 4. Les marchés sont interdits, sauf les échoppes indispensables à l'approvisionnement alimentaire des zones ne disposant pas d'infrastructures commerciales alimentaires.

§ 5. Les établissements relevant des secteurs culturel, festif, récréatif, sportif et horeca¹⁹⁷ sont fermés. Le mobilier de terrasse du secteur horeca doit être stocké à l'intérieur.

Par dérogation à l'alinéa précédent, les hôtels peuvent rester ouverts, à l'exception de leur éventuel restaurant.

La livraison des repas et les repas à emporter sont autorisés.

Art. 2. Le télétravail à domicile est obligatoire dans toutes les entreprises non essentielles, quelle que soit leur taille, pour tous les membres du personnel dont la fonction s'y prête.

Pour les fonctions auxquelles le télétravail à domicile ne peut s'appliquer, les entreprises doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne. Cette règle est également d'application pour les transports organisés par l'employeur.

Les entreprises non essentielles dans l'impossibilité de respecter les mesures précitées doivent fermer.

¹⁹⁶ Ce dernier tiret a été abrogé par l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 2^e édition, 24 mars 2020).

¹⁹⁷ Horeca : secteur d'activité de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés.

Art. 3. Les dispositions de l'article 2 ne sont pas d'application aux entreprises des secteurs cruciaux et aux services essentiels visés à l'annexe au présent arrêté.

Ces entreprises et services sont toutefois tenus de mettre en œuvre, dans la mesure du possible, le système de télétravail à domicile et les règles de distanciation sociale.

Art. 4. Les transports publics sont maintenus. Ils doivent être organisés de manière à garantir le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne.

Art. 5. Sont interdits :

- les rassemblements ;
- les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative ;
- les excursions scolaires et les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sur le et à partir du territoire national ;
- les activités des cérémonies religieuses.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, sont autorisées :

- les activités en cercle intime ou familial et les cérémonies funéraires ;
- une promenade extérieure avec les membres de la famille vivant sous le même toit en compagnie d'une autre personne, l'exercice d'une activité physique individuelle ou avec les membres de sa famille vivant sous le même toit ou avec toujours le même ami, et moyennant le respect d'une distance d'au moins 1,5 mètre entre chaque personne.

Art. 6. Les leçons et activités sont suspendues dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire.

Une garderie est toutefois assurée.

Les écoles supérieures et les universités appliquent uniquement l'enseignement à distance.

Art. 7. Les voyages non essentiels au départ de la Belgique sont interdits.

Art. 8. Les personnes sont tenues de rest[er] chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes telles que :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base des articles 1^{er} et 3, et en revenir ;
- avoir accès aux distributeurs de billets des banques et des bureaux de poste [;]
- avoir accès aux soins médicaux ;
- fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation [de] handicap et aux personnes vulnérables ;
- effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail [;]
- les situations visées à l'article 5, alinéa 2.

Art. 9. Dans le cadre de l'application des mesures prescrites dans le présent arrêté et pour autant que les nécessités opérationnelles l'exigent, les dérogations aux dispositions relatives à l'organisation du temps de travail et de repos prescrites dans la partie VI, titre I de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police sont autorisées pour la durée de l'application du présent arrêté.

Art. 10.

§ 1^{er}. Les infractions aux dispositions des articles 1^{er}, 5 et 8 sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

§ 2. Les entreprises visées à l'article 2 qui, après avoir fait l'objet d'un premier constat, ne respectent toujours pas les obligations en matière de distanciation sociale feront l'objet d'une mesure de fermeture.

Art. 11. Les autorités de police administrative sont chargées de l'exécution du présent arrêté.

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.

Art. 12. L'arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 est abrogé.

Art. 13. Les mesures prescrites par le présent arrêté sont d'application jusqu'au 5 avril 2020 inclus.

Art. 14. Le présent arrêté entre en vigueur dès sa publication au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le 23 mars 2020.

P. De Crem

**Annexe à l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 :
Commerces, entreprises et services privés et publics qui sont nécessaires à la protection
des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population**

Les commerces, entreprises et services privés et publics qui sont nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population, sont les suivants :

- les pouvoirs législatifs et exécutifs, avec l'ensemble de leurs services ;
- les institutions de soins médicaux en ce compris les services de prévention de santé ;
- les services de soins, d'accueil et d'assistance aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes moins valides et aux personnes vulnérables dont les victimes de violences intra-familiales ;
- les institutions, services et entreprises chargés de la surveillance, du contrôle et de la gestion de crises dans les matières sanitaires et environnementales ;
- les services d'asile et migration, en ce compris l'accueil et la détention dans le cadre de retour forcé ;
- les services d'intégration et d'insertion ;
- les infrastructures et services de télécommunication (en ce compris le remplacement et la vente d'appareils téléphoniques, de modems, de carte SIM et l'installation) et l'infrastructure numérique ;
- les médias, les journalistes et les services de communication ;
- les services de collecte et de traitement des déchets ;
- les zones de secours [;]
- les services et entreprises de gestion des terres polluées ;
- les services de sécurité privée et particulière ;
- les services de police ;
- les services d'aide médicale, et d'aide médicale urgente ;
- la Défense ;
- la Protection civile ;
- les services de renseignement et de sécurité, en ce compris l'OCAM¹⁹⁸ ;
- les institutions de la justice et les professions y liées : les maisons de justice, la magistrature et les institutions pénitentiaires, les institutions de protection de la jeunesse, surveillance électronique, experts judiciaires, les huissiers, le personnel judiciair[e], traducteurs-interprètes, avocats ;
- le Conseil d'État et les juridictions administratives ;
- la Cour constitutionnelle [;]
- les institutions internationales et postes diplomatiques ;
- les services de planification d'urgence et de gestion de crise, en ce compris Bruxelles Prévention et Sécurité ;
- l'Administration générale des douanes et accises ;
- les milieux d'accueil des enfants et les écoles, les internats, homes d'accueil et homes d'accueil permanents en vue de l'organisation de l'accueil ;

¹⁹⁸ OCAM : Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

- les universités et les hautes écoles ;
- les services de taxi, les services de transports en commun, le transport ferroviaire de personnes et de marchandises, les autres modes de transport de personnes et de marchandises et la logistique, et les services essentiels en appui de ces modes de transport [;]
- les fournisseurs et transporteurs de carburant, et combustibles et les fournisseurs de bois de chauffage ;
- les commerces et les entreprises intervenant dans le cadre de la chaîne alimentaire, l'alimentation animale, l'industrie alimentaire, l'agriculture et l'horticulture et la production d'engrais et la pêche ;
- les services vétérinaires, d'insémination pour l'élevage et d'équarrissage ;
- les services de soin, d'hébergement et de refuge pour animaux ;
- les services de transports d'animaux ;
- les entreprises intervenant dans le cadre de la production de produits d'hygiène personnelle ;
- les chaînes de production qui ne peuvent être arrêtées pour des raisons techniques ou de sécurité ;
- l'industrie de l'emballage lié aux activités autorisées ;
- les pharmacies et l'industrie pharmaceutique ;
- les hôtels ;
- les services de dépannage et de réparation et le service après-vente urgents pour véhicules (y compris les vélos), ainsi que la mise à disposition de véhicules de remplacement ;
- les services essentiels liés aux réparations urgentes impliquant des risques de sécurité ou d'hygiène ;
- les entreprises actives dans le secteur du nettoyage, de l'entretien ou de la réparation pour les autres secteurs cruciaux et services essentiels ;
- les services postaux ;
- les entreprises de pompes funèbres, les fossoyeurs et les crématoriums ;
- les services publics et l'infrastructure publique qui jouent un rôle dans les services essentiels des catégories autorisé[e]s ;
- la gestion des eaux ;
- les services d'inspection et de contrôle ;
- les secrétariats sociaux ;
- les centrales de secours et ASTRID ¹⁹⁹ ;
- les services météorologiques ;
- les organismes de paiement des prestations sociales ;
- le secteur de l'énergie (gaz, électricité, pétrole) : construction, production, raffinerie, stockage, transmission, distribution et marché ;
- le secteur des eaux : eau potable, purification, extraction, distribution et démergement ;

¹⁹⁹ ASTRID : All-round Semi-cellular Trunking Radio communication system with Integrated Dispatchings (opérateur de télécommunications belge spécialisé dans tous les services de secours et de sécurité).

- l'industrie chimique, en ce compris le *contracting* et la maintenance ;
- la production d'instruments médicaux ;
- le secteur financier : les banques, les paiements électroniques et tous les services utiles dans ce cadre, le transfert d'effets, l'infrastructure du marché financier, le commerce extérieur, les services d'approvisionnement en argent liquide, les transports de fonds, les gestionnaires de fonds et le transfert financier entre organismes financiers ;
- le secteur des assurances ;
- les stations au sol des systèmes spatiaux ;
- la production d'isotopes radioactifs ;
- la recherche scientifique d'intérêt vital ;
- le transport national, international et la logistique ;
- le transport aérien, les aéroports et les services essentiels en appui du transport aérien, de l'assistance en escale, des aéroports de la navigation aérienne et du contrôle et de la planification de la navigation aérienne ;
- les ports et le transport maritime, la navigation estuaire, le *short sea shipping*, le transport fluvial de marchandises, le transport fluvial et les services essentiels en appui du transport maritime et fluvial ;
- le secteur nucléaire et radiologique.

Pour le secteur privé, la liste précitée est traduite aux comités [<i>sic</i>] paritaires.	Limitations
102.9 Sous-commissions paritaires de l'industrie des carrières de calcaire non taillés et des fours à chaux	Les entreprises fonctionnant en continu Les entreprises fonctionnant en continu
104 Commission paritaire de l'industrie sidérurgique	
105 Commission paritaire des métaux non ferreux	Limité à l'entretien, la production, la réparation des machines agricoles
110 Commission paritaire pour l'entretien du textile	
111 Commission paritaire des constructions métallique, mécanique et électrique	Limités aux services de dépannage et de réparation
112 Commission paritaire des entreprises de garage	
116 Commission paritaire de l'industrie chimique	Limité au secteur des produits d'hygiène personnelle, dont les produits d'incontinence, les couches bébés et les produits d'hygiène féminine Limité au nettoyage dans les entreprises des secteurs cruciaux et dans les services essentiels Limité aux travaux urgents et aux interventions d'urgence Limité au matériel d'emballage en bois et aux palettes Limité au matériel d'emballage en bois et aux palettes Limité au matériel d'emballage en papier et en carton, aux mouchoirs et au papier toilette, ainsi qu'au papier journal
117 Commission paritaire de l'industrie et du commerce du pétrole	
118 Commission paritaire de l'industrie alimentaire	
119 Commission paritaire du commerce alimentaire	
120 Commission paritaire de l'industrie textile	
121 Commission paritaire pour le nettoyage	
124 Commission paritaire de la construction	
125 Commission paritaire de l'industrie du bois	
126 Commission paritaire de l'ameublement et de l'industrie transformatrice du bois	
127 Commission paritaire pour le commerce de combustibles	
129 Commission paritaire pour la production des pâtes, papiers et carton	

130 Commission paritaire de l'imprimerie, des arts graphiques et des journaux	Limité à l'impression de journaux quotidiens et hebdomadaires	
132 Commission paritaire pour les entreprises de travaux techniques agricoles et horticoles		
136 Commission paritaire de la transformation du papier et du carton		
139 Commission paritaire de la batellerie	Limité au matériel d'emballage en papier et en carton, aux mouchoirs et au papier toilette, ainsi qu'au papier journal	
140 Commission paritaire du transport Sous-commissions : 140.01, 140.03, 140.04	Limité au transport de personnes, au transport routier, au transport ferroviaire, logistique et assistance en escale pour aéroport	
143 Commission paritaire de la pêche maritime	Limité à l'entretien des machines et aux réparations	
144 Commission paritaire de l'agriculture		
145 Commission paritaire pour les entreprises horticoles		
149.01 Sous-commission paritaire des électriciens : installation et distribution		
149.03 Sous-commission paritaire pour les métaux précieux		
149.04 Sous-commission paritaire pour le commerce du métal		
152 Commission paritaire pour les institutions subsidiées de l'enseignement libre	Limité à l'entretien et aux réparations	
200 Commission paritaire auxiliaire pour employés	Limité aux employés des entreprises appartenant aux commissions paritaires pour les ouvriers qui se retrouvent sur la liste et qui n'ont pas de commission paritaire propre	
201 Commission paritaire du commerce de détail indépendant	Limité à l'alimentation et à l'alimentation pour animaux et aux fleurs et aux plantes	
202 Commission paritaire pour les employés du commerce de détail alimentaire 202.01 Sous-commission paritaire pour les moyennes entreprises d'alimentation		
207 Commission paritaire pour [les] employés de l'industrie chimique	Limité au matériel d'emballage en papier et en carton, aux mouchoirs et au papier toilette, ainsi qu'au papier journal	
210 Commission paritaire pour les employés de la sidérurgie		
211 Commission paritaire pour [les] employés de l'industrie et du commerce du pétrole		
220 Commission paritaire pour les employés de l'industrie alimentaire		
221 Commission paritaire des employés de l'industrie papetière		
222 Commission paritaire pour les employés de la transformation du papier et du carton		
225 Commission paritaire pour les employés des institutions de l'enseignement libre subventionné		
226 Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et des branches d'activité connexes		
227 Commission paritaire pour le secteur audiovisuel		Limité à la radio et télévision
301 Commission paritaire des ports		
302 Commission paritaire de l'industrie hôtelière	Limité aux hôtels	
304 Commission paritaire du spectacle	Limité à la radio et à la télévision	
309 Commission paritaire pour les sociétés de bourse		
310 Commission paritaire pour les banques	Limité aux opérations bancaires essentielles	

**Annexe 2. Loi du 27 mars habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte
contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I)**
(Moniteur belge, 2^e édition, 30 mars 2020)

Philippe, roi des Belges,

À tous, présents et à venir, Salut.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Article 2. Afin de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus Covid-19 et d'en gérer les conséquences, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 3, § 1^{er}.

Si nécessaire, ces mesures peuvent avoir un effet rétroactif, lequel ne peut cependant être antérieur au 1^{er} mars 2020.

Article 3.

§ 1^{er}. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, le Roi peut prendre des mesures pour, dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité et en tenant compte des droits de la défense des justiciables, adapter la compétence, le fonctionnement, la procédure, y compris les délais prévus par la loi, de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et des juridictions administratives afin d'assurer le bon fonctionnement de ces instances et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice et de leurs autres missions.

§ 2. Les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution.

Les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} peuvent déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause.

Les dispositions du livre I^{er} du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, s'appliquent aux sanctions pénales introduites par ces arrêtés.

Article 4. Par dérogation aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, les avis de la section de législation du Conseil d'État sur les arrêtés visés à l'article 3, § 1^{er}, sont rendus dans le délai visé à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des mêmes lois. Ce délai ne peut pas être prorogé en cas d'application de l'article 85 ou de l'article 85bis des mêmes lois.

Par dérogation aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, les arrêtés visés à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II), ne sont pas obligatoirement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Par dérogation aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, les avis de la section de législation du Conseil d'État sur les arrêtés visés à l'article 5, § 1^{er}, 2^o à 8^o, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la

propagation du coronavirus Covid-19 (II), sont rendus dans le délai visé à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des mêmes lois. Ce délai ne peut pas être prorogé en cas d'application de l'article 85 ou de l'article 85*bis* des mêmes lois.

Article 5. Les pouvoirs accordés au Roi par la présente loi expirent trois mois après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les arrêtés visés à l'article 3, § 1^{er}, sont confirmés par la loi dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur.

Les arrêtés royaux visés à l'article 3, § 1^{er}, sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets s'ils ne sont pas confirmés dans le délai visé à l'alinéa 2.

Article 6. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soi[t] revêtue du sceau de l'État et publiée par le *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 27 mars 2020.

Philippe

**Annexe 3. Loi du 27 mars habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte
contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II)**
(Moniteur belge, 2^e édition, 30 mars 2020)

Philippe, roi des Belges,

À tous, présents et à venir, Salut.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Article 2. Afin de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus Covid-19 et d'en gérer les conséquences, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 5, § 1^{er}, 1^o à 8^o.

Si nécessaire, ces mesures peuvent avoir un effet rétroactif, lequel ne peut cependant être antérieur au 1^{er} mars 2020.

Article 3. Les arrêtés royaux pris en vertu de la présente loi ne peuvent pas porter atteinte au pouvoir d'achat des familles et à la protection sociale existante.

Article 4. Les arrêtés royaux pris en vertu de la présente loi ne peuvent pas adapter, abroger, modifier ou remplacer les cotisations de sécurité sociale, les impôts, les taxes et les droits, notamment la base imposable, le tarif et les opérations imposables.

Article 5.

§ 1^{er}. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, le Roi peut prendre des mesures pour :

1^o combattre la propagation ultérieure du coronavirus Covid-19 au sein de la population, y compris le maintien de la santé publique et de l'ordre public ;

2^o garantir la capacité logistique et d'accueil nécessaire, y compris la sécurité d'approvisionnement, ou en prévoir davantage ;

3^o apporter un soutien direct ou indirect, ou prendre des mesures protectrices, pour les secteurs financiers, les secteurs économiques, le secteur marchand et non marchand, les entreprises et les ménages, qui sont touchés, en vue de limiter les conséquences de la pandémie ;

4^o garantir la continuité de l'économie, la stabilité financière du pays et le fonctionnement du marché, ainsi que protéger le consommateur ;

5^o apporter des adaptations au droit du travail et au droit de la sécurité sociale en vue de la protection des travailleurs et de la population, de la bonne organisation des entreprises et des administrations, tout en garantissant les intérêts économiques du pays et la continuité des secteurs critiques ;

6^o suspendre ou prolonger les délais fixés par ou en vertu de la loi selon les délais fixés par Lui ;

7^o dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables, garantir

le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice, tant au niveau civil qu'au niveau pénal :

- en adaptant l'organisation des cours et tribunaux et autres instances judiciaires, en ce compris le ministère public, les autres organes du pouvoir judiciaire, les huissiers de justice, experts judiciaires, traducteurs, interprètes, traducteurs-interprètes, notaires et mandataires de justice ;

- en adaptant l'organisation de la compétence et la procédure, en ce compris les délais prévus par la loi ;

- en adaptant les règles en matière de procédure et de modalités de la détention préventive et en matière de procédure et de modalités de l'exécution des peines et des mesures ;

8° se conformer aux décisions prises par les autorités de l'Union européenne dans le cadre de la gestion commune de la crise.

§ 2. Les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution.

Les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} peuvent déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause.

Les dispositions du livre I^{er} du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, s'appliquent aux sanctions pénales introduites par ces arrêtés.

Article 6. Les arrêtés visés à l'article 5, § 1^{er}, 1°, peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis.

À l'exception de l'avis du Conseil d'État, les arrêtés royaux visés à l'article 5, § 1^{er}, 2° à 8°, peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis, soient préalablement recueillis. Si nécessaire, ces avis peuvent être recueillis dans un délai abrégé par rapport au délai légalement ou réglementairement requis.

Article 7. Les pouvoirs accordés au Roi par la présente loi expirent trois mois après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les arrêtés visés à l'article 5, § 1^{er}, 1° à 8°, sont confirmés par la loi dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur.

Les arrêtés royaux visés à l'article 5, § 1^{er}, 1° à 8°, sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets s'ils ne sont pas confirmés dans le délai visé à l'alinéa 2.

Article 8. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soi[t] revêtue du sceau de l'État et publiée par le *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 27 mars 2020.

Philippe

Le CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques, est un organisme indépendant. Ses travaux s'attachent à montrer les enjeux de la décision politique, à expliquer les mécanismes par lesquels elle s'opère, et à analyser le rôle des acteurs qui y prennent part, que ces acteurs soient politiques, économiques, sociaux, associatifs, etc.

Par ses publications, le CRISP met à la disposition d'un public désireux de comprendre la société belge des informations de haute qualité, dans un souci d'exactitude, de pertinence et de pluralisme. Son objectif est de livrer à ce public les clés d'explication du fonctionnement du système socio-politique belge et de mettre en évidence les structures réelles du pouvoir, en Belgique et dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Courrier hebdomadaire* paraît au rythme de 40 numéros par an, certaines livraisons correspondant à deux numéros. Chaque livraison est une monographie consacrée à l'étude approfondie d'un aspect de la vie politique, économique ou sociale au sens large. La revue du CRISP constitue depuis 1959 une source d'information incontournable sur des sujets variés : partis politiques, organisations représentatives d'intérêts sociaux et groupes de pression divers, évolution et fonctionnement des institutions, négociations communautaires, histoire politique, groupes d'entreprises et structures du tissu économique, conflits sociaux, enseignement, immigration, vie associative et culturelle, questions environnementales, européennes, etc. C'est également dans le *Courrier hebdomadaire* que sont publiés les résultats des élections commentés par le CRISP.

Les auteurs publiés sont soit des chercheurs du CRISP, formés en diverses disciplines des sciences humaines, soit des spécialistes extérieurs provenant des mondes scientifique, associatif et socio-politique. Dans tous les cas, les textes sont revus avant publication par le rédacteur en chef et par un groupe d'experts sélectionnés en fonction de la problématique abordée, afin de garantir la fiabilité de l'information proposée. Cette fiabilité, ainsi que la rigoureuse objectivité du *Courrier hebdomadaire*, constituent les atouts principaux d'une revue dont la qualité est établie et reconnue depuis plus de 60 ans.

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Benjamin Biard, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Jean Faniel (*directeur général*), Cédric Istasse, Vincent Lefebve, Caroline Sägesser, David Van Den Abbeel (*coordinateur du secteur Économie*), Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte

Derniers numéros du *Courrier hebdomadaire* parus

- 2444-2445 La formation des gouvernements régionaux et communautaires après les élections du 26 mai 2019
Benjamin Biard, Pierre Blaise, Jean Faniel, Serge Govaert et Cédric Istasse
- 2442-2443 Le redéploiement économique de la Wallonie face à la diversité de ses territoires
Jean-Marie Halleux, Bruno Bianchet, Hubert Maldague, Jean-Marc Lambotte et Pierre-François Wilmotte
- 2440-2441 L'extrême droite en Europe centrale et orientale (2004-2019)
Benjamin Biard
- 2438-2439 Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019)
Vincent Lefebve
- 2436-2437 Le statut pénal des parlementaires
Marie Solbreux et Marc Verdussen
- 2435 Les évolutions électorales des partis politiques (1944-2019)
III. Les familles politiques
Cédric Istasse
- 2433-2434 Les résultats des élections fédérales et européennes du 26 mai 2019
Benjamin Biard, Pierre Blaise, Jean Faniel, Cédric Istasse et Caroline Sägger
- 2431-2432 Les résultats des élections européennes de mai 2019 dans les États membres
Camille Kelbel
- 2429-2430 Vers la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie (II). Une approche des débats parlementaires et de leurs prolongements
Marie-Luce Delfosse
- 2427-2428 Vers la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie (I). Une approche des débats parlementaires
Marie-Luce Delfosse
- 2426 Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone
Christoph Niessen et Min Reuchamps

La collection intégrale du *Courrier hebdomadaire* est accessible sur www.cairn.info.

L'accès est gratuit pour les numéros parus avant 2018.

Découvrez notre catalogue complet incluant nos autres publications sur www.crisp.be.

Pour être informé de nos publications dès leur parution, inscrivez-vous en ligne à notre lettre d'information électronique.