

En marge de la pandémie

Reflet d'une étude récente sur la gestion de situations d'exception en Belgique : entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux.

Depuis sa naissance en 1830, la Belgique a traversé de nombreuses situations de crise grave. Après les troubles liés à la lutte pour le maintien de son indépendance, les guerres mondiales dans lesquelles elle s'est, contre son gré, trouvée impliquée, les turbulences économiques récurrentes ou les dangers sécuritaires liés au terrorisme, notre Royaume a été confronté à la menace sanitaire liée à la Covid-19 à partir du début de l'année 2020.

Dans une étude réalisée à la demande de la « Bibliothèque de droit comparé », du Parlement européen¹, publiée en avril 2021, nous sommes revenus sur

le cadre juridique qui régit, en Belgique, la gestion de telles situations d'exception². Si la crise sanitaire liée à la Covid-19 a été l'élément déclencheur de la réalisation de ce rapport et que la gestion de cette crise sert, pour ce motif, de fil rouge aux développements qui y sont contenus, sa vocation est plus large. Elle vise à présenter aux lecteurs belges et étrangers les différentes virtualités des mécanismes juridiques utilisés en situation de crise. Disponible en ligne, l'étude s'inscrit par ailleurs dans une perspective de droit comparé : des rapports similaires au nôtre, structurés à partir des mêmes questions, ont été rédigés par des spécialistes étrangers³.

Le point de départ de l'analyse réside dans le constat que, *de iure*, il n'existe pas, en Belgique, d'état d'exception généralisé qui pourrait être déclenché dans le

cadre de situations critiques. Au contraire, il est explicitement prévu que « [l]a Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie »⁴. Il est donc interdit, même face à des événements extraordinaires qui peuvent correspondre à des menaces graves et des périls imminents, de réorganiser l'exercice du pouvoir d'une façon incompatible avec la Constitution ou de déroger aux droits fondamentaux qui y sont consacrés. Ceci ne signifie pas pour autant que le droit belge serait dépourvu de mécanismes juridiques destinés à faire face à des situations « anormales », qui exigent une réaction urgente de la part des autorités. Après avoir évoqué les états de guerre et de siège, l'étude se focalise sur deux techniques juridiques, parfois confondues, qui ont marqué la lutte contre la Covid-19 et ses multiples conséquences, notamment socio-économiques. Il

s'agit, d'une part, des pouvoirs spéciaux et, d'autre part, des polices administratives générale et spéciales et, parmi ces dernières, plus particulièrement les polices sanitaires des entités fédérées.

Dans le document de 176 pages qui vient d'être publié, chacune de ces techniques fait l'objet de développements étendus, tant sous l'angle procédural que sous l'angle substantiel. Des éléments de réponse sont notamment apportés aux questions suivantes : quelles sont les situations qui peuvent être à l'origine d'une intervention de police administrative ou d'une attribution de pouvoirs spéciaux ? Quel est le lien entre ces situations et le contenu des mesures adoptées ? Quelles sont les autorités compétentes ? Des limites temporelles ou territoriales s'imposent-elles aux mesures ? Quels droits fondamentaux peuvent être touchés

(1) L'Unité « Bibliothèque de droit comparé » fait partie de la Direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS). Elle est dirigée par le professeur Ignacio Díez Parra.

(2) F. BOUHON, A. JOUSTEN et X. MINY, *Droit d'exception : une*

perspective de droit comparé. Belgique : entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux, Bruxelles, EPRS - Service de recherche du Parlement européen, Unité Bibliothèque de droit comparé, 2021, disponible en accès libre à l'adresse suivante :

<https://urlz.fr/fJkn>. Cette étude fait suite à d'autres travaux publiés sur le sujet depuis le début de la crise sanitaire, dont un *Courrier hebdomadaire du CRISP* corédigé avec le professeur Emmanuel Slautsky et paru en avril 2020 : F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. NIMY et E. SLAUTSKY, « L'État belge

face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, 1(1), pp. 5-56.

(3) À ce jour, des rapports ont été publiés pour l'Allemagne et l'Espagne.

(4) Article 187 de la Constitution.



Parallèlement

« Âmes et animaux »¹.

En cette période de retraite chez soi, propice à la lecture, le vide progressif de ma table de chevet, voire de ma table de travail, m'avait sommé de faire un choix. J'étais d'abord revenu aux anciens, comme j'aime le faire périodiquement — cette fois avec *Lucien Leuwen*, de Stendhal — mais après cela, dans les parutions récentes, vers quoi irais-je ? Tout de même pas vers Marc Levy ou *La familia grande*, succès incontesté mais qui m'indisposait d'avance. Les livres se présentaient pourtant à profusion, et il fallait se décider. Je me suis plongé dans *L'Or du temps*, de François Sureau², livre monumental et passionnant, mais à ce point monumental que le souffle m'a manqué pour le lire d'une traite ; après cinq cents pages, une pause s'imposait, qui dure toujours. Des amis bien venus m'ont alors recommandé ce qu'ils

venaient de lire et qu'ils avaient aimé. C'est un sentiment étrange : on est porté par cette amicale recommandation qui vous dispose favorablement et à la fois, lorsqu'il y a déception, on se sent gêné de refermer le livre après vingt ou cinquante pages, comme cela m'arrive quelquefois. Heureusement, aucune des deux recommandations qui m'ont été faites et dont je vais parler ne m'a conduit à cette extrémité.

La première visait le *Journal* de l'abbé Mugnier, ecclésiastique français mal connu du début du XX^e siècle, plus amateur de salons littéraires que de religion, lui-même excellent écrivain, que je me risque à évoquer bien qu'il soit peu susceptible de jamais faire l'objet d'un « Parallèlement » dans notre journal : il était prêtre, et il parlait de littérature, non de justice. La seconde recommandation qui m'a été faite visait, quant à elle, un ouvrage où il n'est guère plus question de justice mais qui est le livre d'un avocat : M^e Arno Klarsfeld, avocat parisien connu pour être le fils de ses parents (*cf* ci-après) et pour avoir été l'avocat des parties civiles dans les procès Touvier et Papon.

À la manière du début d'un « dictionnaire amoureux », son livre s'intitule « Âmes et animaux ». Mais ce n'est pas un dictionnaire, encore que le chapitre suivant aurait pu s'intituler « antisépéciste », puisque l'auteur s'inscrit parmi les partisans résolu de la défense de la cause animale. La structure du livre est plutôt celle d'un journal, qu'en l'occurrence M^e Klarsfeld a tenu pendant trois mois, de mars à mai 2020, période pendant laquelle ses parents, Serge et Beate, sont venus se confiner chez lui, à Paris, avec ses trois chats et ses deux chiens. L'objectif de ce journal peut paraître surprenant, parents et animaux se

(1) À propos de « Âmes et animaux », *Journal*, par Arno Klars-

feld, Paris, Fayard 2021.

(2) Dont Antisthène a rendu compte

dans ces colonnes, *J.T.*, 2021 p. 82.

par les mesures ? De quelle manière l'attribution ou l'exercice des pouvoirs sont-ils contrôlés ? L'ensemble des développements que ces questions appellent sont accompagnés d'une présentation de la structure institutionnelle belge et de la manière dont elle est mise à l'épreuve dans les situations d'exception. L'étude contient de multiples références à la jurisprudence et à la littérature scientifique, ainsi que des encadrés qui reprennent des extraits des dispositions normatives pertinentes.

Une dernière partie de l'étude est dédiée à la manière dont ces techniques juridiques — pouvoirs de police administrative et pouvoirs spéciaux — ont été mises en œuvre durant la première année de lutte contre la pandémie de Covid-19 (mars 2020 - mars 2021). Nous proposons non seulement une description des mesures de police et des habilitations et arrêtés de pouvoirs spéciaux, mais nous nous livrons aussi à une analyse des critiques doctrinales relatives à la gestion de crise et des principales affaires portées devant la justice. L'étude comprend ainsi notamment un premier commentaire des travaux liés à l'élaboration

d'une loi « pandémie ». Est aussi examinée l'ordonnance de la chambre des référés du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 mars 2021, condamnant à l'État belge « à prendre toutes les mesures qu'[il] estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité apparente découlant des mesures restrictives des libertés et droits fondamentaux reconstruits par la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique ».

* * *

Au terme de notre étude, nous arrivons à la conclusion que, mis à part les états de guerre et de siège, l'ordre juridique belge ne connaît pas, juridiquement, de régime d'état d'urgence, mais s'est doté d'un cadre juridique qui permet en pratique l'adoption de mesures d'exception, destinées à répondre à des situations de crise variables. Tant les exemples historiques abordés dans l'étude que la gestion actuelle de la pandémie le démontrent amplement. Le caractère exceptionnel de la gestion se manifeste de différentes manières et se situe à la fois sur le plan des relations mutuelles entre les pouvoirs étatiques que

sur celui des relations entre l'État et les citoyens.

Ainsi, les mesures adoptées en temps de crise portent atteinte au fonctionnement ordinaire des institutions et à l'équilibre entre les trois pouvoirs. L'exemple le plus évident réside dans l'attribution du pouvoir d'aménager l'œuvre législative par la voie réglementaire dans le cadre des pouvoirs spéciaux. L'octroi et l'exercice de ces pouvoirs donnent un poids plus significatif encore à la branche exécutive de l'État, au détriment des assemblées législatives. L'utilisation des pouvoirs de police administrative, qui offrent aussi un rôle majeur aux organes exécutifs, tel que le ministre de l'Intérieur, mais aussi les gouverneurs et les bourgmestres, renforce la tendance.

À cela s'ajoute que, les mesures de crise, et spécialement les mesures de police employées pour répondre concrètement à des situations exceptionnelles sont, par leur nature, des normes contraignantes, dont le contenu varie en fonction des troubles divers à l'ordre public — qu'il soit général ou spécial — auxquelles elles sont censées répondre. Dans la poursuite de cet objectif d'endiguer et de faire cesser des

situations de crise, les mesures de police sont susceptibles de limiter les droits fondamentaux de manière significative, voire de réduire dans les faits certaines libertés fondamentales à néant.

Ces constats sont valables pour la gestion de l'actuelle crise sanitaire, où l'on peut ajouter encore un autre élément d'exceptionnalité, à tout le moins pour les pouvoirs de police administrative qui ont été exercés. Une singularité réside en effet dans le fait que les législations de police qui ont servi de base aux arrêtés ministériels destinés à limiter la propagation du coronavirus n'ont pas été spécifiquement conçues pour la lutte contre une pandémie de longue durée. Aux doutes exprimés quant à l'adéquation et la précision des bases légales, parfois confirmés, parfois réfutés par les juridictions, se sont joints des appels pour une gestion plus démocratique et plus transparente de la crise. Ils ont notamment encore été formulés il y a peu à l'occasion du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 mai 2021 sur la réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public⁵.

En l'absence de consensus sur l'opportunité de réviser la Consti-

(5) Fruit de cette rencontre, un ouvrage collectif, porté par environ

60 auteurs et coordonné par Frédéric Bouhon, Emmanuel Slautsky et Sté-

phanie Wattier, sera prochainement proposé dans la « Bibliothèque de

droit public » des Éditions Larcier.

trouvant mélangés dans une déclaration d'amour univoque d'emblée exprimée : « ... je voulais écrire pour pousser à l'amélioration du bien-être animal qui me tient à cœur et sera une des causes majeures du XXI^e siècle dans le monde occidental. Chaque jour j'ai essayé d'écrire une histoire impliquant l'homme, l'animal, un environnement que j'ai connu avec le confinement comme toile de fond. À travers ce journal transparait donc l'amour pour mes parents et celui pour les animaux. L'un est un commandement de Dieu, l'autre devrait l'être aussi ».

Bigre ! On ne reprochera pas à l'auteur de se montrer tiède. Mais que retiendrons-nous de cette étreinte collective ? Laissons la toile de fond du confinement. Les réflexions et les doléances de l'auteur à ce sujet sont moyennement originales, et il en faudrait plus pour prolonger utilement ce que nous lisons et entendons dans les médias quasiment tous les jours, depuis plus d'un an. Laissons aussi l'amour filial qu'il exprime pour ses parents, sentiment profond et généreux s'il en est, mais le combat et la vie de Serge et Beate Klarsfeld étaient déjà bien connus, notamment l'enlèvement de Klaus Barbie en Bolivie, en 1972. Restent les animaux, qui sont le principal sujet du livre. Comme il l'annonce, l'auteur leur consacre (leur dédie, comme on dirait aujourd'hui) chaque jour dans son journal une courte nouvelle, sorte de petite histoire ou de conte se déroulant dans un environnement qu'il a connu, avec des titres évocateurs dont voici quelques exemples : Emmanuel et le chien de Port-au-Prince, L'araignée de Matignon, Le veau fugitif de l'Élysée, Le chanteur d'opéra et le pangolin, Le corbeau philosophe de Prague, La tigresse de Poutine, Les deux Macron, Les éléphants et la condition animale, etc. Ces nouvelles, agréables à lire et bien enlevées, alternent avec l'évocation plus *hard* des multiples actes de maltraitance animale, qui sont de notoriété publique et qui suscitent chaque fois la même indignation. Inutile de les recenser : l'évocation qu'en fait Arno Klarsfeld

n'est, elle non plus, pas très originale, mais il faut croire que le véritable défenseur de la cause animale ne recherche pas l'originalité. Son combat est ailleurs, qu'ici l'auteur mène avec ardeur et détermination.

Je tiens aussi à saluer la prise de position courageuse, pour un membre de la communauté juive, qu'Arno Klarsfeld exprime en ces termes non équivoques en faveur de l'étourdissement préalable lors des abattages rituels : « Les religieux sont têtus et ne changent pas leurs habitudes ou leurs rites facilement. Lorsque j'avais proposé que les deux religions juive et musulmane se penchent sur l'abattage rituel afin de diminuer la souffrance des animaux, les dignitaires des deux religions s'étaient réconciliés pour me vouer aux gémonies. J'ai eu beau expliquer que Moïse et Mahomet aimaient les animaux et que, s'ils vivaient encore, ils feraient sans doute évoluer l'abattage rituel qui avait été préconisé à l'origine pour des raisons sanitaires, je ne les ai pas convaincus ». Et ceci n'est qu'un des aspects de la maltraitance, qui prend une dimension particulière parce que c'est la religion qui impose l'acte barbare de mise à mort d'un être vivant, de manière délibérément cruelle. La corrida, pour prendre un impératif d'ordre culturel que M^e Klarsfeld évoque aussi, c'est pire : la mise à mort délibérément cruelle n'est pas imposée ici par le culte, mais par une préoccupation festive puisqu'on en fait un motif de réjouissance.

Comment, en définitive, ne pas rejoindre M^e Klarsfeld lorsqu'il rappelle Lévi-Strauss qui écrivait : « Un jour viendra où l'idée que, pour se nourrir, les hommes du passé élevaient et massacraient des êtres vivants, et exposaient complaisamment leur chair en lambeaux dans des vitrines, inspirera sans doute la même répulsion qu'aux voyageurs du XVI^e ou du XVII^e siècle les repas cannibales ».

François GLANSBORFF

tution afin d'y intégrer éventuellement un dispositif plus complet d'état d'exception et sachant que l'article 187 de la Constitution n'est actuellement pas ouvert à révision, les espoirs placés dans la « loi pandémie » sont grands. Une telle législation est non seulement censée fournir un cadre juridique *ad hoc*, plus adapté à des situations d'exception de type pandémique. Elle doit aussi être un facteur de rééquilibrage, d'une part, entre les pouvoirs étatiques, grâce notamment à un rôle accru du Parlement, et, d'autre part, entre les autorités publiques et les citoyens, grâce à une protection plus circonscrite des droits fondamentaux. Au moment d'écrire ces lignes, il est loin d'être certain que cette loi soit en mesure de répondre pleinement à ces espoirs. Il n'en demeure pas moins que cette nouvelle législation et les contro-

verses qui l'ont précédée constituent une étape importante dans le développement du cadre juridique belge destiné à répondre à des situations de crise exceptionnelle. Il est à espérer que les graves difficultés, mais aussi les succès qui ont caractérisé la gestion de cette crise majeure serviront de sources d'inspiration pour le passage du droit d'exception d'aujourd'hui — dont notre étude fournit, en quelque sorte, un instantané — vers celui de demain.

Frédéric BOUHON
Professeur à l'ULiège

Andy JOUSTEN
Doctorant (aspirant F.R.S-FNRS)
à l'ULiège

Xavier MINY
Doctorant (boursier FRESH
du F.R.S-FNRS) à l'ULiège



Coups de règle

Irreconciliable.

Un grand quotidien énonçait, à propos d'une tragique affaire jugée aux États-Unis, que le jury se trouvait en présence de deux versions des faits *irreconciliables*.

Je m'attendais plutôt à *inconciliables*, adjectif dont la signification ne fait pas l'objet de discussions et dont l'emploi eût été en l'espèce à l'abri de la critique. J'aurais utilisé *irreconciliable* à propos de personnes, des adversaires politiques par exemple, entre lesquelles aucune réconciliation n'est possible. J'ai néanmoins procédé à une recherche, dont il est résulté que, si *inconciliable* eût en effet correct, *irreconciliable* l'était également. Voici.

On pourrait trouver, à cause de sa longueur, qu'*irreconciliable* a des allures de néologisme. Ce n'en est pourtant point un. Le mot apparaît à la fin du XVI^e siècle, selon Robert et le *Trésor de la langue française informatisé*. Le père Monet est le premier à le citer, avec de nombreux autres mots nouveaux, dans son *Inventaire des deux langues française et latine*, paru en 1636 (F. Brunot, *Histoire de la langue française*, t. III, p. 88 ; Philibert Monet [1566-1643] était un jésuite, professeur puis préfet des études d'un collège de Lyon, auteur de maints ouvrages historiques et philologiques). Furetière consacre à notre vocable un bref article, rédigé comme suit : « Qui ne se peut réconcilier, accommoder. La querelle de ces deux maisons est une haine invétérée et irréconciliable ».

Plus tard, Littré donne les acceptions suivantes : « qu'on ne peut réconcilier (en parlant des personnes) » ; au figuré : « qui n'accepte pas, qui ne s'accommode pas de » (avec une citation de Bossuet : « Le juste, sévère à lui-même et persécuteur irréconciliable de ses propres passions ») ; toujours au figuré : « qu'on ne peut concilier avec... », en parlant des choses », avec un exemple pris chez un autre grand prédicateur, Massillon (auteur de l'oraison funèbre de Louis XIV) : « Le plaisir d'ordinaire irréconciliable avec la fortune ». Ces significations figurent aujourd'hui chez Robert et dans le *Trésor*. Le *Dictionnaire* de l'Académie française se borne à donner comme définition « se dit de personnes qu'on ne peut réconcilier », mais admet que, par métonymie, on parle de haine ou d'inimitié irréconciliable. Partant, si l'on peut parler de sentiments irréconciliables, pourquoi pas de versions d'un même fait ?

Terminons en disant que, comme tout adjectif, *irreconciliable* peut être pris substantivement. Ainsi, on appelait *les irréconciliables* les opposants au Second Empire, qui, en 1869, en dépit de la libéralisation du régime, refusaient de transiger avec celui-ci. Que penseraient-ils s'ils revenaient et voyaient qu'il y a, en pleine V^e République, à Paris, à Brest, à Plombières-les-Bains, des places Napoléon III !

RHADAMANTHE



Échos

On n'a pas toujours des asperges.

Johannes Mario Simmel est-il vraiment décédé en 2009, s'est-il réincarné ou, comme dans les meilleurs Agatha Christie, a-t-il simulé sa disparition pour réussir l'exploit d'insérer la recette des asperges au Cantal dans les pages du *Moniteur* ?

Certains de nos lecteurs auront peut-être eu vent de ce délicieux fait divers déjà épinglé par certains médias — sans grandes conséquences puisque ce n'est pas le très sérieux et très officiel *Moniteur belge* qui a publié cette scorie dans sa version papier mais sa version électronique, mise en ligne 28 mai 2021 par Justel et qui a depuis lors réparé cette coquille (une grosse coquille de plusieurs lignes tout de même puisque comportant les diverses étapes de cette recette contre nature, *cfr* <https://www.lesoir.be/374949/article/2021-05-28/une-recette-de-cuisine-se-glisse-dans-un-arret-royal-et-suscite-le-rire-des>).

Il n'aura donc pas été nécessaire de publier au *M.B.* un erratum concernant l'arrêté royal relatif aux prix de médicaments, ce qui eût donné du grain à moudre à

nos voisins d'Outre-Quévrain sur la distraction et le mauvais goût des linotypistes belges (des asperges au fromage !).

Souvenez-vous de ce petit bijou des années 1960 qui se vendra à plus de 30 millions d'exemplaires, *On n'a pas toujours du caviar*, où les aventures de l'espion Thomas Lieven se terminent toujours bien, quelle que soit la gravité de la situation et où le héros, avec un flegme qui force l'admiration, nous invite à réaliser la recette sympathique qui ouvre chaque chapitre. L'auteur, Johannes Mario Simmel, chimiste autrichien avant de fuir en Suisse pour s'installer plus tard aux États-Unis, dont les parents sont morts à Auschwitz tandis que lui-même était contraint de fabriquer des V1 et des V2 qu'il tentait de saboter, a sans doute pu se reconstruire grâce à cet humour décalé qui est aussi indispensable à l'homme que l'oxygène.

Alors non seulement nous n'allons pas faire un *Appenzeller* de ce fait divers, mais en cette période difficile, savourons cette tranche d'humour involontaire arrosée d'une pinte de fou rire offerte par le *Moniteur belge*, version zygomatée.

Erratum :

Vie du droit. Protocole n° 15 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Une erreur s'est glissée dans la vie du droit publiée dans le n° 6859 en page 392.

Si le texte précise bien que le délai de dépôt d'une requête passe de six à quatre mois dès le 1^{er} février 2022, la citation de l'article 4 du protocole 15 modifiant l'article 35 de la Convention européenne des droits de l'homme est erronée. Cette disposition doit se lire ainsi :

« La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes du droit international généralement reconnus, et dans un délai de quatre mois à compter de la date de la décision interne définitive ».