

DROIT D'EXCEPTION ET PANDÉMIE

FRÉDÉRIC BOUHON

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

CONFÉRENCE DU 3 JUIN 2022

SERVICE DE RECHERCHE DU PARLEMENT EUROPÉEN

SIXIÈME FORUM ANNUEL DE DROIT COMPARÉ





Droit d'exception, une perspective de droit comparé

Belgique :
Entre absence d'état
d'exception, pouvoirs de
police et pouvoirs
spéciaux



ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Unité Bibliothèque de droit comparé
PE 690.581 - Avril 2021

FR



SOMMAIRE

Introduction : absence de régime constitutionnel d'urgence

I. L'octroi et l'exercice de pouvoirs spéciaux

II. Le pouvoir de police administrative du ministre de l'Intérieur

Introduction : absence de régime constitutionnel d'urgence

Article 187 de la Constitution belge :

La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie.

POUVOIRS SPÉCIAUX

Article 105 de la Constitution

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.

Dispositions similaires dans les législations qui organisent les entités fédérées

POUVOIRS SPÉCIAUX

- Transfert du lieu de décision
- Aucune autorisation de déroger à la Constitution
- En pratique :
 - Utilisé massivement au printemps 2020 et dans une moindre mesure à l'automne 2020
 - surtout des mesures visant à pallier les effets du confinement

17 MARS 2020. — Décret octroyant des pouvoirs spéciaux
au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (1)

Le Parlement wallon a adopté et Nous, Gouvernement wallon, sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}. § 1^{er}. Afin de permettre à la Région wallonne de réagir à la pandémie de Covid-19, 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.

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

Ces arrêtés peuvent notamment déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 2. § 1^{er}. 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.

Les mesures visées à l'article 1^{er} ne peuvent entrer en vigueur qu'après la date d'ajournement du Parlement wallon.

§ 2. Les arrêtés prévus à l'article 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par la Constitution.

Ces arrêtés peuvent notamment déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3. § 1^{er}. Les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis.

Le premier alinéa s'applique aux avis de la section de législation du Conseil d'État dans les cas spécialement motivés par le Gouvernement.

§ 2. Avant leur publication au *Moniteur belge*, les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 sont communiqués au président du Parlement wallon.

Art. 4. Les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 doivent être confirmés par décret dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur.

A défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

Art. 5. L'habilitation conférée au Gouvernement par le présent décret est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur.

Le délai fixé à l'alinéa 1^{er} est prorogeable une fois pour une durée équivalente.

Art. 6. Le présent décret entre en vigueur le lendemain du jour de sa promulgation par le Gouvernement wallon.

Promulguons le présent décret, ordonnons qu'il soit publié au *Moniteur belge*.

Namur, le 17 mars 2020.

Le Ministre-Président,
E. DI RUPO

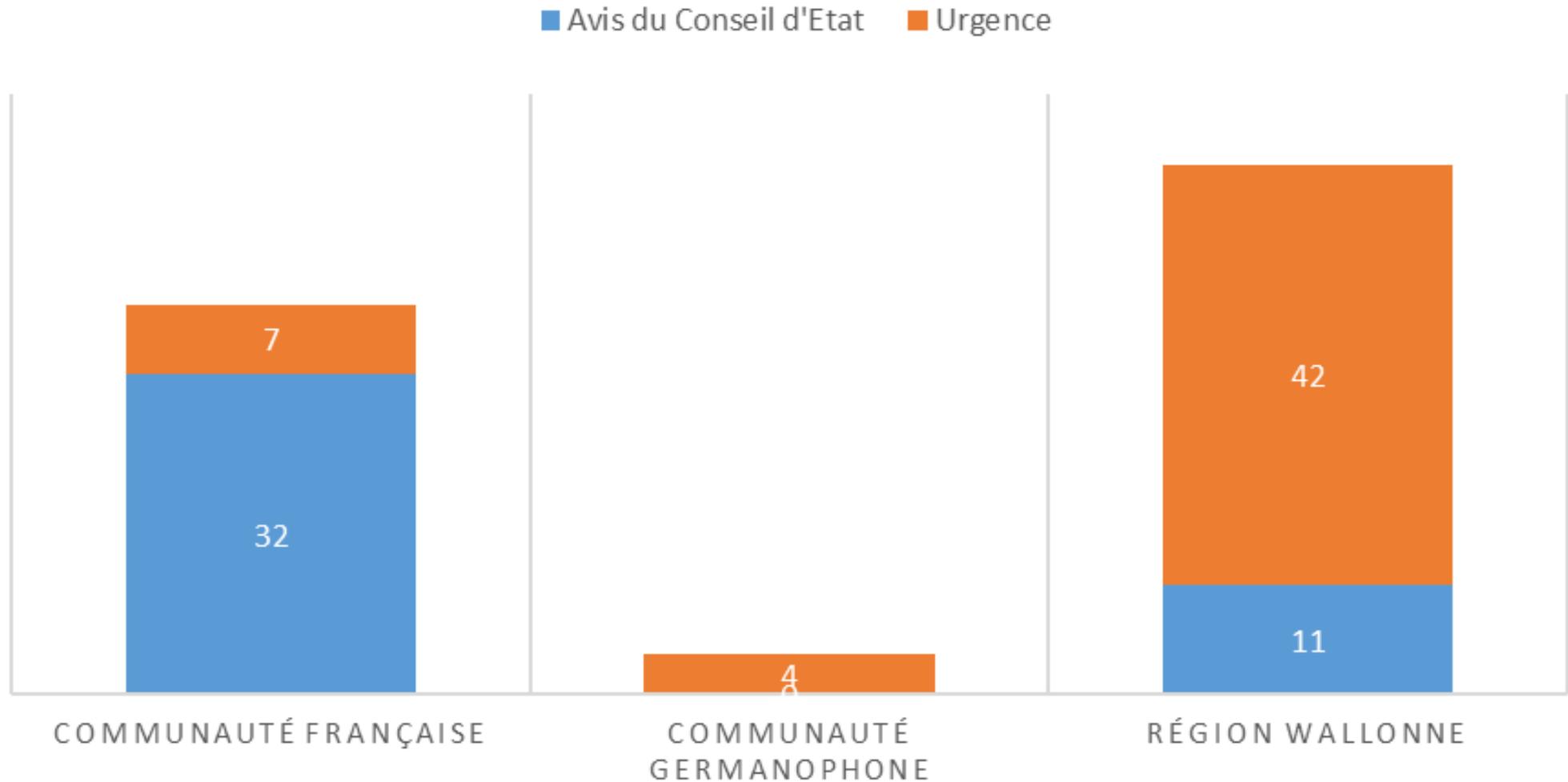
Le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation,
du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences,
W. BORSUS

Le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité,
Ph. HENRY

La Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale,
de l'Égalité des chances et des Droits des femmes,
C. MORREALE

Le Ministre du Budget et des Finances, des Aéroports et des Infrastructures sportives,
J.-L. CRUCKE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT - TABLEAU N°1



SOURCE : F. BOUHON ET E. SLAUTSLY, « TOEKENNING, UITOEFENING VAN EN TOEZICHT OP BIJZONDERE MACHTEN BINNEN DE DEELSTATEN: GECONTRASTEERDE PRAKTIJKEN OM HET HOOFD TE BIJEN AAN DE EERSTE GOLF VAN DE COVID-19- PANDEMIE », TIJDSCHRIFT VOOR WETGEVING, 2020, PP. 261-271

POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE

Principe : pouvoir du ministre de l'intérieur d'adopter les mesures utiles pour protéger l'ordre public (y compris sanitaire)

Bases légales :

Loi sur la protection civile (31 décembre 1963)

Loi sur la fonction de police (5 août 1992)

Loi relative à la sécurité civile (15 mai 2007)



DE MULTIPLES ARRÊTÉS MINISTÉRIELS

- **13 mars 2020**
- **18 mars 2020**
- **23 mars 2020**
- 24 mars 2020
- 3 avril 2020
- 17 avril 2020
- 30 avril 2020
- 8 mai 2020
- 15 mai 2020
- 20 mai 2020
- 25 mai 2020
- 30 mai 2020
- 5 juin 2020
- **30 juin 2020**
- 10 juillet 2020
- 24 juillet 2020
- 28 juillet 2020
- 22 août 2020
- 25 sept. 2020
- 8 octobre 2020
- **18 octobre 2020**
- **28 octobre 2020**
- 1^{er} nov. 2020
- 28 nov. 2020
- 11 déc. 2020
- 19 déc. 2020
- 20 déc. 2020
- 21 déc. 2020
- 24 déc. 2020
- 12 janvier 2021
- 14 janvier 2021
- 26 janvier 2021
- 29 janvier 2021
- 6 février 2021
- 12 février 2021
- 6 mars 2021
- 20 mars 2021
- 26 mars 2021
- 24 avril 2021
- 27 avril 2021
- 7 mai 2021
- 4 juin 2021
- 23 juin 2021
- 27 juillet 2021
- 25 août 2021
- 27 septembre 2021

Haal het parlement uit quarantaine

CORONAWET De Raad van State aanvaardt dat één minister maatregelen neemt die onze grondwettelijke vrijheden en rechten drastisch beperken. Onverantwoord, vinden 25 grondwetsspecialisten. Ze luiden de alarmbel.

- Patricia Popelier (UAntwerpen)
- Catherine Van De Heyning (UAntwerpen)
- Frédéric Bouhon (ULiège)
- Anne-Emmanuelle Bourgaux (JMons)
- Eva Brems (UGent)
- Pieter Cannoot (UGent)
- Elke Cloots (UAntwerpen)
- Stéphanie De Somer (VUB en UAntwerpen)
- Hugues Dumont (USaint-Louis)
- Mathias El Berhoumi (USaint-Louis)
- Koen Lemmens (KULeuven)
- Steven Lierman (KULeuven)
- Johan Lievens (VUAmsterdam en KULeuven)
- Evelyne Maes (ULiège, USaint-Louis)
- Toon Moonen (UGent)
- Céline Romainville (UCLouvain)
- Stijn Smet (UHasselt)
- Stefan Sottiaux (KULeuven)
- Jan Theunis (UHasselt)
- Wouter Vandenhole (UAntwerpen)
- Dirk Vanheule (UAntwerpen)
- Stijn Verbiest (UHasselt)
- Marc Verdussen (UCLouvain)
- Hendrik Vuyt (UNamur)
- Jogchum Vrieling (USaint-Louis)

Het coronavirus houdt België stevig in zijn greep. Het stelt de overheid voor een verpletterende verantwoordelijkheid. Ze heeft de plicht om de volksgezondheid te beschermen, maar dat gaat gepaard met enorme economische en sociale kosten. In zo'n situatie past het de overheid enig krediet te geven. Het is gemakkelijk kritiek te geven als je zelf niet aan het roer staat.

Toch moeten we het hebben over de manier waarop wordt opgetreden. Juist nu heeft de overheid nood aan advies. Ze heeft zich daarvoor omringd met virologen en andere experts. Dat is verstandig. Jammer genoeg springt ze minder zorgvuldig om met de grondwet. De meest drastische inperkingen op onze grondrechten – isolatiemaatregelen, een avondklok en lockdown – steunen op een eenvoudig ministerieel besluit, ondertekend door één minister, en zonder voorafgaand juridisch advies.

Grondwetsspecialisten zijn het erover eens: die werkwijze is in strijd met de grondwet. De grondwet wil dat het parlement zelf beslist over ingrijpende beperkingen op grondrechten. De wetgeving waarop de regering zich beroept,

was helemaal niet bedoeld voor de langdurige en drastische inperkingen die we nu kennen. Sowiesso mag de wetgever zo'n verantwoordelijkheid niet geven aan een enkele minister. Toch blijft de regering koppig verdergaan met het ministerieel besluit.

Zachte heelmeeesters

De regering zal misschien zeggen dat de maatregelen niet echt door een enkele minister worden genomen, maar politiek veel ruimer gedragen zijn. Juridisch overtuigt dat niet. Bovendien ontbreekt de cruciale stem van het parlement. Het parlement moet het heft hierover in eigen handen nemen en een coronawet goedkeuren die de regering een duidelijk kader biedt. Dit gaat om een wezenlijk aspect van onze democratie: dat beperkingen van onze rechten en vrijheden worden besproken en afgewogen in een open en publiek parlementair debat. Het geeft de moeilijke beslissingen een breder draagvlak. En het maakt de positie

van de verschillende partijen zichtbaar.

Verontrustend is dat de Raad van State nu de indruk geeft dat de regering gelijk heeft. Er waren beroepen tegen de avondklok en de sluiting van de horeca ingediend. Het belangrijkste argument was dat de bestaande wetgeving onvoldoende is voor dergelijke maatregelen en dat ze niet bij ministerieel besluit kunnen worden ingevoerd. Beide beroepen werden afgewezen. We begrijpen dat de Raad voorzichtig wil zijn. Toch vinden we dat hij op die manier een fout signaal

De beleidslijn van de Raad van State is duidelijk: we leggen de regering geen strobreed in de weg, zelfs als dat ten koste gaat van de grondwet en de democratische rechtsstaat

geeft.

De eerste reden is dat zachte heelmeeesters stinkende wonden maken. De Raad van State sprak zich intussen al in 32 arresten uit over de coronamaatregelen. Slechts in één geval ging de Raad tot schorsing over: dat de burgemeester van Brussel de prostitutie aan banden legde, werd de Staatsraden wat te machtig. In de meeste arresten ging de Raad tot voor kort niet eens in op de grond van de zaak. Zijn beleidslijn is duidelijk: we leggen de regering geen strobreed in de weg, zelfs als dat ten koste gaat van de grondwet en de democratische rechtsstaat. Grondwet en rechtsstaat zijn geen holle woorden. Ze bieden burgers de garantie dat de overheid geen misbruik maakt van haar macht, maar zorgvuldig omspringt met ons leven en onze vrijheid.

Coronawet

De tweede reden is dat de Raad van State de regering een vals gevoel van veiligheid geeft. De Raad van State sloot immers niet uit dat de wetgeving zelf ongrondwettig is. Maar, zo merkte hij fijntjes op, de Raad is niet bevoegd om wetten te toetsen. Daarmee schuift hij de verantwoordelijkheid van zich af. Nochtans had de Raad van State wel de wet kunnen interpreteren in overeenstemming met de grondwet. Dan had hij moeten vaststellen dat die geen grondslag kon bieden voor de coronabesluiten.

Het is belangrijk om bij dit alles een aantal problemen van elkaar te onderscheiden. Het gaat ons, voor alle duidelijkheid, niet over het nut of de evenredigheid van de maatregelen. Dat is een afzonderlijk verhaal. De vraag wie mag beslissen over de inperking van onze vrijheden, gaat daar nog aan vooraf. Ons punt is ook niet dat het ministerieel besluit op de schop had gemoeten, juist nu het zorgpersoneel op de toppen van zijn tenen loopt. De Raad van State beschikte immers over de mogelijkheid om de overheid te wijzen op het probleem, maar de maatregel uiteindelijk toch niet te schorsen. Hij kon de crisissituatie inroepen om het ministerieel besluit in stand te houden. Zo had de Raad van State, zonder schade toe te brengen, de overheid kunnen waarschuwen dat een coronawet broodnodig is. We betreuren dat



CARTE BLANCHE

Un collectif de constitutionnalistes*

Sortez le Parlement de la quarantaine !

Selon le Conseil d'Etat, le ministre de l'Intérieur peut adopter, sur la base de la législation en vigueur, des mesures qui restreignent nos libertés et nos droits constitutionnels. Vingt-cinq spécialistes du droit constitutionnel tirent la sonnette d'alarme.



La pandémie de covid tient la Belgique en étau. Elle impose à notre gouvernement une responsabilité écrasante. Il a l'obligation de protéger la santé publique. Mais cette obligation implique un coût économique et social énorme. La complexité d'une telle situation est à porter à son crédit. La critique est facile lorsqu'on n'est pas aux commandes.

Pourtant, nous devons discuter de la manière dont le gouvernement intervient. En ce moment précis, il a besoin de conseils. À cette fin, il s'est entouré de

prendre l'initiative et adopter une loi corona qui fixe un cadre clair et adapté au gouvernement. Il en va d'un aspect es-

Nous comprenons

tion et l'Etat de droit ne sont pas des mots creux, vides de sens. Ils offrent aux citoyens la garantie que les autorités pu-

Face à le gou cautie affirm blanc

avertir corona Nous

LOI PANDÉMIE

Loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique

Entrée en vigueur le 4 octobre 2021

- Arrêté royal pour déclarer l'état d'urgence épidémique à confirmer dans les 15 jours par la loi
- Arrêtés royaux pour détailler les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique



Parlement européen

Droit d'exception, une perspective de droit comparé

Belgique :
Entre absence d'état
d'exception, pouvoirs de
police et pouvoirs
spéciaux



ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Unité Bibliothèque de droit comparé
PE 690.581 - Avril 2021

FR

