

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Introduction générale

Bouhon, Frédéric; Slautsky, Emmanuel; Wattier, Stephanie

Published in:

Le droit public belge face à la crise du COVID-19

Publication date:

2022

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Bouhon, F, Slautsky, E & Wattier, S 2022, Introduction générale. Dans *Le droit public belge face à la crise du COVID-19: quelles leçons pour l'avenir ?*. Larcier , Bruxelles, p. 13-21.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Frédéric Bouhon

Professeur à l'Université de Liège

Emmanuel Slautsky

Professeur à l'Université libre de Bruxelles

et

Stéphanie Wattier

Professeure à la Faculté de droit de l'Université de Namur
Directrice adjointe du centre Vulnérabilités et Sociétés

L'ouvrage que le lecteur tient entre les mains reprend la version écrite et mise à jour de la plupart des contributions présentées lors d'un colloque interuniversitaire qui s'est tenu les 18 et 19 mai 2021 en ligne et à Bruxelles, et dont le titre était *La réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?* Plus de cinquante auteurs y ont abordé la crise sanitaire à travers leurs disciplines de prédilection, afin de couvrir, collectivement, de larges champs du droit public dans ses divers aspects. Parmi les contributions présentées à cette occasion, seul manque dans l'ouvrage le texte consacré par Hugues Dumont à l'analyse de la crise du Covid-19 au regard de la théorie générale de l'État et de l'Union européenne. En raison de son volume important, cette contribution fait en effet l'objet d'une publication séparée, à laquelle le lecteur curieux est renvoyé¹. Si des traces de style oral subsistent sans doute çà et là dans les chapitres du présent livre, l'ensemble des contributions ont été rédigées dans la perspective d'un ouvrage scientifique collectif et ont chacune fait l'objet d'une double relecture attentive, l'une par les directeurs scientifiques du projet, l'autre par un relecteur anonyme, en vue de garantir la cohérence et la qualité de l'ouvrage final.

1. H. DUMONT, *Le Covid-19 : quels défis pour les États et l'Union européenne ?*, préface de F. Ost, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

Début 2020, la Belgique a, comme tous les autres États du monde, dû faire face à une crise inédite causée par l'apparition d'un coronavirus humain, né à Wuhan, en Chine, fin 2019. Portant le nom de « SARS-CoV-2 », ce coronavirus particulièrement contagieux est à l'origine de la maladie dite « Covid-19 » et aurait entraîné le décès de près de 5 millions de personnes dans le monde, dont environ 25 000 personnes en Belgique, au jour où ces lignes sont écrites.

La gestion politique par l'État belge de la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 et de ses conséquences a suscité un nombre important de questions juridiques, notamment dans le domaine du droit public. En effet, l'attitude de l'État belge face à la crise a-t-elle respecté la répartition des compétences entre la collectivité fédérale et les entités fédérées ? Les restrictions apportées aux droits fondamentaux pour limiter la propagation de la pandémie ont-elles été excessives ? Dans quelle mesure le fonctionnement du régime parlementaire belge a-t-il été affecté par la crise sanitaire ? Notamment, le Parlement fédéral aurait-il dû jouer un rôle plus important dans la gestion de la crise ? Quel a été, par ailleurs, le rôle des experts dans la prise de décision publique ? Les moyens publics colossaux déployés pour faire face à la pandémie et en atténuer les effets ont-ils été mobilisés dans le respect des règles applicables ? Ces exemples, parmi d'autres, montrent que les questions juridiques n'ont à l'évidence pas manqué. Elles ont même été au centre du débat public d'une manière inhabituellement importante au cours de ces derniers mois, pendant lesquels les citoyens ont, plus que jamais en temps de paix, été confrontés quotidiennement aux normes juridiques, s'interrogeant notamment sur leur interprétation ou sur le risque de sanction que pouvait emporter leur transgression.

À la lumière des interrogations que la réponse belge à la pandémie de Covid-19 suscite dans le domaine du droit public, le présent ouvrage poursuit deux objectifs complémentaires. Premièrement, il entend décrire et analyser les dispositifs juridiques qui fondent la réponse publique belge à la pandémie de Covid-19. Deuxièmement, il vise à tirer les leçons de cette réponse, souvent développée dans l'urgence, en évaluant les forces et faiblesses des dispositifs institutionnels mis en œuvre pour faire face à la crise, dans la perspective de réformes ultérieures éventuelles. L'hypothèse générale qui sous-tend cette démarche est la suivante : si la réponse de la Belgique à la crise globale du Covid-19 présente assurément des similarités avec celles développées dans d'autres pays, y compris sur le plan des dispositifs de droit public qui ont été mis en œuvre, cette réponse est également déterminée par le contexte institutionnel, culturel, économique et social

INTRODUCTION GÉNÉRALE

dans lequel elle s'inscrit². Plusieurs éléments saillants peuvent être mis en exergue : les règles et principes du fédéralisme belge, l'absence de la reconnaissance constitutionnelle de la possibilité de déclaration d'un état d'urgence ou encore les doutes autour de la portée en droit belge du principe de légalité ont profondément influencé les contours de la réponse belge à la pandémie.

Le présent ouvrage est divisé en trois parties. La première porte sur l'organisation des pouvoirs, la deuxième sur les instruments et ressources de l'action publique et la troisième sur les droits fondamentaux. Nous proposons de décrire sommairement les différents chapitres qui les composent dans les lignes qui suivent.

*

Dans la première partie de l'ouvrage, on envisage la façon dont les institutions, notamment dans leurs caractéristiques fédérales et parlementaires, ont été mises sous tension par la survenance de la crise sanitaire. Cette partie est subdivisée en neuf contributions

Le premier chapitre est signé par Roxane Delforge, Céline Romainville, Sébastien Van Drooghenbroeck et Marc Verdussen. Il traite de la question, déjà évoquée ci-avant, de l'absence d'état d'urgence en droit constitutionnel belge. Le quatuor d'auteurs revient sur la portée de l'interdiction de suspension de la Constitution, sur les différences entre les restrictions et les dérogations en droit de la Convention européenne des droits de l'homme, sur la notion d'atteinte à la substance d'un droit et sur les implications concrètes de la crise sanitaire par rapport au sujet évoqué. La contribution s'achève par une proposition de révision de la Constitution afin d'y intégrer un régime d'état d'urgence et de rendre ainsi la loi fondamentale plus résiliente.

Le deuxième texte de la première partie, proposé par Mathias El Berhouni, Sébastien Van Drooghenbroeck et Laurie Losseau, aborde le sujet épineux de la gestion de la pandémie à l'épreuve de la répartition des compétences. On sait que la Belgique connaît un système fédéral, complexe, qui se caractérise notamment et en principe par une répartition exclusive des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Cette séparation *a priori* étanche a été mise à mal par le besoin de répondre urgemment à la crise, qui a provoqué un

2. Pour un aperçu global des mesures déployées par les États en réponse à la pandémie, il est renvoyé aux différentes contributions parues dans le *Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (J. KING et O. MOTTA FERRAZ [dir.]), disponible en ligne sur <https://oxcon.oup.com/page/919>. Voy. aussi les ressources disponibles sur le site internet du projet « Lex-Atlas : Covid-19 » (<https://lexatlas-c19.org/>).

réflexe de centralisation et soulevé de nombreuses questions sur l'état des règles qui organisent la répartition des compétences ainsi que sur la perspective de leur évolution.

La troisième pièce complète la précédente sur le thème du fédéralisme. Lucien Rigaux et Marc Uyttendaele y traitent des relations entre l'autorité fédérale et les entités fédérées dans la gestion de la crise sanitaire. Ils reviennent sur les principes de collaboration institués entre les différents niveaux de pouvoir, pour montrer ensuite comment ceux-ci ont effectivement coopéré pendant la pandémie de Covid-19, en s'éloignant parfois des cadres ordinaires.

Le quatrième chapitre est signé par Anne-Emmanuelle Bourgaux et Thibault Gaudin. Ces auteurs se focalisent sur les assemblées législatives du Royaume et analysent leur rôle – et, dans une certaine mesure, leur effacement – pendant la pandémie. La contribution aborde principalement deux thématiques qui ont suscité des controverses parfois vives : d'une part, le recours massif aux pouvoirs spéciaux au printemps 2020 et, dans une moindre mesure, à l'automne suivant et, d'autre part, l'adoption de mesures urgentes et particulièrement contraignantes par le ministre de l'Intérieur.

Andy Jousten et Christian Behrendt interviennent en cinquième lieu et occupent les pages suivantes de l'ouvrage avec une analyse approfondie du fonctionnement des parlements belges dans le contexte du confinement et de la distanciation sociale. Les assemblées élues, organes essentiels du dispositif constitutionnel belge, ont en effet dû rapidement s'adapter au contexte extraordinaire pour tenter de maintenir leur activité, tout en évitant ou en diminuant les contacts entre leurs membres. Les auteurs décrivent les aménagements retenus et examinent leurs conséquences sur la pratique parlementaire.

La sixième contribution est l'œuvre de Toon Moonen et Julian Clarenne. Elle aborde une figure marquante des événements politico-juridiques qui ont accompagné la crise sanitaire, à savoir le gouvernement minoritaire. Dans un contexte compliqué que les auteurs rappellent, un tel gouvernement a été instauré en mars 2020 sous la direction de la Première ministre Sophie Wilmès. Le chapitre revient sur la notion de gouvernement minoritaire, contribue à sa théorisation et examine son application concrète pendant la crise.

L'ouvrage se poursuit avec une septième contribution relative à la justice civile face à la crise sanitaire. Arnaud Hoc, Dominique Mougenot et Jean-François van Drooghenbroeck montrent comment l'organisation et le fonctionnement des juridictions judiciaires ont été adaptés pour diminuer le risque sanitaire (prolongation des délais, recours à la

INTRODUCTION GÉNÉRALE

procédure écrite ou à la visioconférence, etc.) en prenant systématiquement soin de décrire les problèmes suscités par ces aménagements et les enseignements à retenir pour l'avenir.

Le huitième chapitre prolonge la réflexion sur le travail des juridictions en temps de crise sanitaire, en mettant cette fois l'accent sur les cas particuliers de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État. Selon Bruno Lombaert et François Tulkens, les solutions mises en œuvre au sein de ces hautes juridictions n'ont pas causé de difficulté grave, mais pourraient avoir certains effets à long terme.

Enfin, la première partie de l'ouvrage s'achève avec la contribution de Marc Nihoul sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs locaux. Il est bien entendu que les collectivités locales – que sont principalement les provinces et les communes – ont non seulement joué un rôle important dans la gestion de la crise, mais y ont été elles-mêmes confrontées dans leur capacité de gestion. L'auteur fait part de ses observations et analyses en distinguant les règles juridiques applicables dans les différentes parties du Royaume.

*

La deuxième partie de l'ouvrage concerne les instruments et les ressources de l'action publique et les adaptations que celle-ci a dû subir du fait de la crise sanitaire ; c'est l'occasion d'appréhender la réaction à la pandémie de Covid-19 sous l'angle du droit administratif et du droit public économique. Il s'agit, dans cette partie de l'ouvrage, d'examiner plus précisément le cadre juridique applicable aux moyens mobilisés par les pouvoirs publics pour faire face à la pandémie de Covid-19, que ces moyens soient de nature normative, contractuelle ou financière. Il s'agit également d'examiner les ressources juridiques déployées pour adapter le fonctionnement des services publics à la pandémie et aux mesures de confinement et de distanciation sociale adoptées pour y faire face.

Cette deuxième partie de l'ouvrage comprend dix contributions.

La première contribution, rédigée par Patrick Goffaux, examine la portée du pouvoir de police de l'ordre public dont dispose le ministre de l'Intérieur, pouvoir sur la base duquel la plupart des mesures de confinement adoptées pour limiter la propagation de la pandémie ont été édictées depuis le printemps 2020, jusqu'à l'adoption de la loi « Pandémie ». C'est, en d'autres termes, la question des bases légales des arrêtés ministériels de lutte contre la propagation du Covid-19 adoptés depuis mars 2020 qui est au centre de cette contribution.

Dans la deuxième contribution, Jogchum Vrielink et Koen Lemmens reviennent sur le statut juridique et les ambiguïtés d'un outil original mis en place par les pouvoirs publics dans le cadre de la pandémie, à savoir une « foire aux questions » accessible *via* le site internet du Centre de crise de l'autorité fédérale. Dans cette « foire aux questions » se trouvaient détaillées de manière concrète les mesures réglementaires adoptées par le ministre de l'Intérieur pour faire face à la situation sanitaire. Des discordances entre ces deux instruments ont néanmoins pu être observées.

C'est, ensuite, au tour de Norman Vander Putten et Nicolas Bonbled de revenir sur le cadre juridique applicable à l'expertise en droit administratif belge. La réponse belge à la crise sanitaire du Covid-19 a en effet été marquée par l'association intime de scientifiques de différentes disciplines à la prise de décision gouvernementale. La contribution examine notamment les règles applicables au choix des experts consultés par le gouvernement fédéral, la question de la transparence de leurs travaux ou encore le poids juridique donné à leurs avis.

La quatrième contribution est l'œuvre de Julien Pieret. Elle vise à examiner la manière dont la gestion du risque sanitaire est appréhendée par le droit public belge, d'une part, et à proposer une évaluation du cadre juridique ainsi décrit à la lumière des travaux d'Ulrich Beck relatifs à la société du risque, d'autre part.

C'est à la question du lobbying et de la représentation des intérêts dans la gestion de la crise du Covid-19 que Zoé Vrolix s'intéresse dans la cinquième contribution de la deuxième partie de l'ouvrage. Depuis le début de la crise sanitaire, les différents secteurs et les groupes d'intérêt de tous types que compte la Belgique ont tenté d'influencer la décision publique pour obtenir des décisions qui leur soient favorables dans le cadre, notamment, du confinement et du déconfinement. La contribution examine les règles et principes juridiques qui gouvernent les contacts ainsi noués entre acteurs privés et groupements, d'un côté, et les ministres et parlementaires fédéraux, de l'autre.

Dans leur contribution, Pierre-Olivier de Broux et Antoine Mayence reviennent, pour leur part, sur le régime juridique applicable aux « services essentiels » lors de la pandémie. Cette dernière n'a en effet pas mis à l'arrêt l'ensemble des entreprises, des administrations ou des magasins en Belgique, même au plus fort des mesures de confinement. Certaines activités, qualifiées d'« essentielles », ont même dû se poursuivre, en ce compris dans l'hypothèse où les mesures de distanciation sociale normalement applicables entre les travailleurs actifs dans les

INTRODUCTION GÉNÉRALE

secteurs concernés ne pouvaient être respectées. La contribution examine la manière dont ces activités ont été identifiées et les mesures qui ont été prises pour assurer leur continuité.

Dans la septième contribution de cette deuxième partie de l'ouvrage, David De Roy s'intéresse à un des instruments mobilisés de manière massive pour atténuer les conséquences sociales et économiques de la pandémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter la propagation de la maladie, à savoir le subventionnement. Il examine également dans sa contribution l'impact de la crise sanitaire sur les subventions octroyées dans différents secteurs lorsque, notamment, les conditions liées à l'octroi de celles-ci ne pouvaient plus être respectées du fait de la situation sanitaire.

La huitième contribution, que l'on doit à Caroline Delforge, Kevin Polet, David Renders et Kris Wauters, revient sur les conséquences de la pandémie quant à l'attribution et l'exécution des marchés publics en Belgique. D'une part, les pouvoirs publics ont conclu de nombreux marchés publics pour se procurer les biens et les services nécessaires pour gérer la crise sanitaire. D'autre part, la pandémie a elle-même affecté de nombreux marchés publics projetés ou engagés par les pouvoirs publics. La contribution rend compte de la façon dont le droit des marchés publics a été mobilisé pour répondre à ces différents défis et met en évidence les difficultés apparues de ce point de vue.

La neuvième contribution a été rédigée par Sophie Charlier, Michel Pâques et Florence Natalis. Elle examine l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les procédures administratives en droits wallon et bruxellois de l'urbanisme et la conformité des mesures adoptées dans ce cadre par rapport aux normes de rang supérieur. C'est, plus généralement, la question des conséquences de la pandémie pour la légalité administrative qui est au centre de cette contribution.

Enfin, dans la dixième et dernière contribution de cette deuxième partie, Marc Bourgeois, Benoît Bayenet et Amélie Lachapelle analysent la réponse belge à la pandémie de Covid-19 sous l'angle du droit budgétaire et du droit des finances publiques. Il faut dire que les montants mobilisés par les pouvoirs publics belges pour faire face à la pandémie ont été considérables. Ces ressources ont dû être utilisées dans le respect des règles applicables en matière de finances publiques, non, toutefois, sans que des tensions n'apparaissent de ce point de vue. Les auteurs évoquent également le cadre économique et monétaire européen dans lequel la réponse budgétaire à la pandémie de Covid-19 s'inscrit.

*

La troisième partie de l'ouvrage est consacrée à la délicate question du respect des droits fondamentaux en temps de pandémie. La crise du Covid-19 a évidemment impacté tous les pans du droit public mais s'il y en a bien un qui l'a été de manière particulièrement importante pour l'ensemble des individus, c'est celui des droits fondamentaux. En effet, que ce soit la liberté d'aller et de venir, le droit des enfants à l'éducation, la protection de nos données à caractère personnel, les droits des femmes, le droit du travail, le droit à la sécurité sociale, la liberté d'entreprise, les droits des personnes vulnérables, la liberté de religion ou la liberté de réunion, pas un seul droit fondamental n'a échappé aux mesures gouvernementales ayant pour objectif de limiter la propagation du coronavirus. Ces mesures avaient pour objectif essentiel de protéger un autre droit fondamental, à savoir le droit à la vie et, dans la ligne de ce droit, le droit à la santé et aux soins de santé.

Cette troisième partie compte sept contributions.

La première contribution, rédigée à quatre mains par Frédéric Bouhon et Mathilde Franssen, ouvre logiquement cette dernière partie de l'ouvrage en abordant la question du droit à la vie face aux autres droits fondamentaux. Deux questions essentielles y sont richement développées : celle du devoir de protéger la vie humaine et celle du pouvoir de protéger la vie humaine.

La deuxième contribution, écrite par Élise Degrave, aborde la question de plus en plus prégnante de l'utilisation, et spécialement de la protection, des données à caractère personnel dans le cadre de la lutte contre le coronavirus.

La troisième contribution, proposée par Stéphanie Wattier, s'inquiète de la situation des femmes et de leurs droits, qui ont été rudement mis à mal durant la période de confinement instaurée par le gouvernement fédéral pour limiter la propagation du virus.

La quatrième contribution, fruit d'un sextuor composé d'Isabelle Hachez, Mathilde Hardt, Laurie Losseau, Olivia Nederlandt, Sylvie Saroléa et Louis Triaille, est consacrée aux droits des personnes précaires et, plus précisément, des personnes handicapées, des personnes âgées, des détenus et des migrants, dont la situation s'est vue fortement détériorée durant la crise.

La cinquième contribution, coécrite par Xavier Miny, Fabienne Kéfer et France Dachouffe, s'intéresse à la liberté d'entreprendre et aux droits des travailleurs en période de confinement, et notamment au « télé-travail » qui est, durant cette période, devenu la norme pour la grande majorité des travailleurs.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La sixième contribution, dont l'auteur est Quentin Detienne, analyse le droit de la sécurité sociale en période de crise, et spécialement la mobilisation inédite du droit au chômage temporaire et au droit passerelle mis en place à l'égard des personnes temporairement privées de leur emploi.

La septième contribution, rédigée par Géraldine Mathieu et Anne-Catherine Rasson, se préoccupe des répercussions, parfois dramatiques, que le confinement a pu avoir sur les droits des enfants qui se sont retrouvés privés d'aller à l'école et de participer à des activités extrascolaires.

*

L'ensemble des contributions reprises dans l'ouvrage – qui se clôture par les conclusions générales de Jan Velaers – met en évidence à quel point la pandémie de Covid-19 a interrogé l'aptitude de notre droit public à satisfaire ses principales fonctions. D'une part, le droit public doit organiser le pouvoir et lui permettre de s'exercer, notamment pour protéger les citoyens des risques générés par la pandémie pour leur vie et leur santé. D'autre part, toutefois, le droit public a également pour vocation de poser des balises et des limites à l'exercice du pouvoir, en vue d'éviter que celui-ci ne devienne arbitraire ou ne viole les principes fondamentaux qui sous-tendent son exercice. Tout au long de la crise, c'est donc à l'intérieur d'un cadre juridique marqué par cette double préoccupation d'effectivité dans l'exercice d'un pouvoir déployé dans l'intérêt collectif et de respect des principes fondamentaux qui en encadrent l'exercice qu'a dû se déployer la réponse belge à la pandémie. La question de savoir si la balance de l'action publique n'aurait pas trop penché vers l'effectivité de la lutte contre la pandémie, au mépris des principes, ou l'inverse, et celle de savoir si, au demeurant, le cadre juridique applicable en Belgique permettait qu'un équilibre satisfaisant soit trouvé entre ces deux pôles de l'action dans la gestion de la pandémie continuent de faire l'objet de débats parfois vifs. En tout état de cause, dès lors que, de par ses fonctions, le droit public est un des lieux privilégiés où doivent se résoudre les tensions entre intérêt général et libertés individuelles, entre satisfaction du bien commun et poursuite des intérêts privés, qui sont le lot de la vie en société, l'analyse de la réponse belge à la pandémie de Covid-19 sous l'angle de cet aspect du droit offre des clés de compréhension des conséquences de la crise sanitaire majeure qui frappe le monde et la Belgique depuis le printemps 2020. Contribuer à une telle compréhension et en tirer des leçons pour le futur constituent l'ambition principale de l'ouvrage qui est ici soumis aux lecteurs. Que les nombreux auteurs qui ont bien voulu y contribuer et en rendre ainsi possible la parution en soient vivement remerciés.