



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 33/2023

La Cour rejette les différents recours en annulation de la loi Pandémie

La loi Pandémie prévoit un cadre global pour la lutte contre une situation d'urgence épidémique. Cette loi a fait l'objet de plusieurs recours en annulation. Après avoir déjà rejeté la demande de suspension de la loi Pandémie, la Cour rejette aussi les différents recours en annulation. Étant donné que la loi Pandémie laisse au Roi, au ministre de l'Intérieur, aux gouverneurs et aux bourgmestres le soin de déterminer *concrètement* les « mesures de police administrative » qui doivent être prises afin d'éviter ou de limiter les effets de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique, la Cour ne contrôle que les dispositions et les habilitations que cette loi contient. La Cour juge que la loi Pandémie est compatible avec la Constitution. Il appartient au Conseil d'État et aux cours et tribunaux de vérifier concrètement si une mesure de police administrative spécifique prise en application de la loi respecte les dispositions de la Constitution.

1. Contexte de l'affaire

La loi Pandémie¹ prévoit un cadre global pour la lutte contre une situation d'urgence épidémique. Ainsi, elle précise notamment ce qu'il faut entendre par « situation d'urgence épidémique » et elle habilite le Roi à déclarer et à maintenir une telle situation et à prendre ensuite également les « mesures de police administrative » pour éviter ou pour limiter les effets de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique. La loi Pandémie énumère les mesures de police administrative que le Roi, ou en cas d'urgence le ministre de l'Intérieur, et les gouverneurs et bourgmestres peuvent prendre². La Chambre des représentants doit confirmer dans les quinze jours la déclaration par le Roi de la situation d'urgence épidémique. À défaut de confirmation, l'arrêté royal concerné et les mesures de police administrative cessent de sortir leurs effets. Enfin, la loi Pandémie rend punissable le non-respect des mesures de police administrative qui ont été prises.

Plusieurs citoyens, quatre députés et plusieurs groupements d'intérêts demandent l'annulation de l'ensemble ou d'une partie des dispositions de la loi Pandémie. Certaines de ces parties

¹ Intitulé complet : la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique ».

² Il s'agit de mesures limitant l'entrée au ou la sortie du territoire belge, de mesures de limitation d'accès à ou de fermeture de certains établissements ou lieux de réunion, de mesure réglant ou interdisant la vente et l'utilisation de certains biens et services, de mesures limitant ou interdisant les rassemblements et déplacements, de mesures fixant des conditions d'organisation du travail et de mesures visant à prévenir, ralentir ou arrêter la propagation de l'épidémie, telles que le maintien d'une certaine distance par rapport aux autres personnes, le port d'un équipement de protection individuel ou des règles relatives à l'hygiène des mains (article 5, §§ 1er et 2, de la loi Pandémie).

requérantes ont également introduit une demande de suspension de la loi Pandémie, mais cette demande a été rejetée par la Cour par son [arrêt n° 80/2022](#) du 9 juin 2022.

2. Examen par la Cour

Les parties requérantes émettent plusieurs griefs contre la loi Pandémie.

2.1. Les règles répartitrices de compétences (B.11-B.17)

Les parties requérantes font valoir que l'article 5, §§ 1er et 2, de la loi Pandémie viole l'article 127 de la Constitution, en ce que les mesures de police administrative peuvent porter sur des établissements d'enseignement et sur des activités culturelles, alors que l'enseignement et la culture relèvent de la compétence des communautés.

L'article 5 prévoit de nombreuses mesures de police administrative qui peuvent être prises dans le cadre d'une situation d'urgence épidémique, soit par le Roi ou, exceptionnellement, le ministre de l'Intérieur, soit par les gouverneurs de province et les bourgmestres.

La Cour rejette ce grief. L'autorité fédérale est compétente de manière générale pour la lutte contre les situations d'urgence épidémique. Bien que les mesures de police administrative puissent avoir des répercussions importantes sur les matières qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions, la loi Pandémie prévoit uniquement une habilitation conférée à d'autres autorités, telles que le Roi, le ministre de l'Intérieur, les gouverneurs et les bourgmestres, pour régler de telles mesures. Il appartient dès lors à la section du contentieux administratif du Conseil d'État et aux cours et tribunaux d'examiner si les mesures de police administrative qui ont effectivement été prises respectent les limites de compétence.

2.2. L'interdiction de suspension de la Constitution (B.18-B.20.4)

Selon les parties requérantes, la loi Pandémie viole l'article 187 de la Constitution, en ce qu'elle suspend la Constitution en tout ou en partie.

L'article 187 de la Constitution dispose que la Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie. Selon la Cour, la loi Pandémie et l'arrêté royal déclarant ou maintenant la situation d'urgence ne peuvent pas conduire à une suspension de la Constitution, mais tout au plus à une restriction des droits fondamentaux garantis par la Constitution. Il appartient au Conseil d'État et au juge ordinaire, tant que l'arrêté royal précité n'a pas encore été confirmé par la Chambre, et à la Cour, dès qu'il aura été confirmé, de vérifier si les dispositions de la Constitution sont respectées.

2.3. La déclaration et le maintien de la situation d'urgence épidémique (B.21.1-B.28.3)

Les parties requérantes émettent plusieurs griefs contre le fait d'habiliter le Roi à déclarer la situation d'urgence épidémique (article 3 de la loi Pandémie). Les griefs portent essentiellement sur le caractère trop large de cette habilitation et sur le fait que la Chambre ne pourrait pas exercer son pouvoir de contrôle.

La Cour ne suit aucun de ces griefs.

Elle juge tout d'abord que la loi Pandémie décrit la notion de « situation d'urgence épidémique » avec suffisamment de clarté.

La Cour estime ensuite que la durée de validité de trois mois pour les mesures de police administrative n'est pas trop longue. Il s'agit d'une durée maximale, qui dépend en tout état de cause de la présence d'une situation d'urgence épidémique, laquelle doit être évaluée compte tenu de l'avis d'experts.

De plus, la Cour constate que la Chambre n'est pas tenue de confirmer l'arrêté royal déclarant ou maintenant la situation d'urgence épidémique. L'article 3, § 2, alinéa 3, de la loi Pandémie dispose en effet explicitement qu'à défaut de confirmation dans les quinze jours, l'arrêté royal concerné cesse de sortir ses effets.

La Cour juge enfin que le délai de quinze jours pour la confirmation par la Chambre n'est pas trop long. En effet, un délai plus court serait insuffisant pour qu'un débat parlementaire approfondi soit mené et pour que la section de législation du Conseil d'État soit en mesure d'émettre un avis.

2.4. La compétence relative aux mesures de police administrative (B.47.1-B.55)

Les parties requérantes critiquent l'article 4 de la loi Pandémie. Cette disposition prévoit qu'aussi bien le Roi et le ministre de l'Intérieur que les gouverneurs et bourgmestres peuvent prendre des mesures pour lutter contre une situation d'urgence épidémique. Selon les parties requérantes, la délégation de compétence au ministre de l'Intérieur et aux gouverneurs et bourgmestres est contraire à l'interdiction constitutionnelle de délégation.

La Cour souligne que, dans son [arrêt n° 109/2022](#) du 22 septembre 2022 concernant la loi du 15 mai 2007 « relative à la sécurité civile », elle a jugé qu'une habilitation directe accordée par le législateur au ministre ou à son délégué peut être justifiée à titre exceptionnel « [s'il] existe des raisons objectives requérant une intervention urgente du pouvoir exécutif, en ce que tout retard peut aggraver la situation de risque ou d'urgence existante ». Selon la Cour, l'article 4 de la loi Pandémie répond à cette condition. La dérogation n'est en effet applicable qu'« en cas de péril imminent » et qu'aux « mesures qui ne peuvent souffrir aucun retard ». De plus, cette compétence n'est applicable qu'en second lieu, étant donné que l'article 4 habilite en première instance le Roi à prendre les mesures de police administrative nécessaires. Du reste, ces mesures sont délimitées précisément dans l'article 5, § 1er, de la loi Pandémie et une délibération en Conseil des ministres doit précéder l'arrêté ministériel.

La Cour juge que l'habilitation faite aux gouverneurs et aux bourgmestres est elle aussi constitutionnelle. Cette habilitation n'est également applicable qu'en second lieu, « [l]orsque les circonstances locales l'exigent » et « chacun pour son propre territoire ». Ces mesures sont délimitées précisément ; elles doivent être conformes « aux éventuelles instructions du ministre » et sont adoptées en concertation avec les autorités de contrôle compétentes.

2.5. Les restrictions aux droits fondamentaux par des mesures de police administrative (B.55.1-B.62)

Les parties requérantes font valoir que l'article 5 de la loi Pandémie viole plusieurs garanties constitutionnelles et droits fondamentaux consacrés par la Constitution, tels que le principe de légalité formelle, le principe de légalité matérielle, le principe de légalité en matière pénale, le droit à la santé, le droit d'accès au juge, le droit à l'épanouissement social et culturel, le droit au respect du domicile, le droit à la vie familiale et le droit à la liberté personnelle.

Étant donné que, comme il est dit au point 2.1, l'article 5 laisse au Roi, au ministre de l'Intérieur, aux gouverneurs et aux bourgmestres le soin de déterminer les mesures de police

administrative qui doivent être prises, la Cour procède à un contrôle de la loi au regard du principe de légalité formelle.

Plusieurs dispositions constitutionnelles exigent du législateur qu'il fixe dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte à un droit fondamental. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité formelle, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

La Cour estime qu'il est satisfait au principe de légalité formelle. L'article 5 de la loi Pandémie énonce une liste limitative de mesures de police administrative, lesquelles ont été décrites de manière suffisamment précise. La loi Pandémie définit aussi suffisamment les circonstances dans lesquelles ces mesures de police administrative peuvent être prises, à savoir dans une situation d'urgence épidémique dont l'existence doit être confirmée par le législateur. En outre, les mesures doivent être fondées sur des données scientifiques.

2.6. Les dispositions pénales (B.63-B.73.3)

Enfin, les parties requérantes formulent deux griefs contre l'article 6 de la loi Pandémie, qui énumère les peines en cas d'infraction aux mesures de police administrative.

Premièrement, les parties requérantes dénoncent une violation du principe de légalité en matière pénale (articles 12 et 14 de la Constitution), en ce que l'article 6 ne définit pas avec suffisamment de clarté et de précision les infractions ainsi que les peines qui y sont attachées.

La Cour rejette ce grief. Ainsi, l'article 6 renvoie aux infractions aux mesures prises en application des articles 4 et 5 de la loi Pandémie. L'article 4, §§ 1er et 2, de la loi Pandémie habilite le Roi, le ministre de l'Intérieur, les gouverneurs ou les bourgmestres à prendre, dans le cas d'une situation d'urgence épidémique, les mesures de police administrative nécessaires pour prévenir ou pour limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique sur la santé publique. Comme indiqué au point précédent, l'article 5 de la loi Pandémie énonce des catégories de mesures de police administrative pouvant être imposées par les mêmes autorités. Par ailleurs, l'article 6 formule clairement et concrètement la nature des peines.

Deuxièmement, les parties requérantes dénoncent une violation du principe d'égalité et de proportionnalité, étant donné que toutes les infractions aux mesures de police administrative pourraient être punies des mêmes sanctions et qu'il ne serait pas prévu de catégories différentes selon la gravité des infractions.

La Cour estime que le spectre de sanctions possibles et de peines est suffisamment large pour permettre des sanctions diversifiées en fonction de la gravité ou de la phase de la situation d'urgence épidémique, de l'importance de la mesure violée ou de la nature de l'infraction. Le juge peut donc toujours infliger une sanction appropriée, de sorte que le principe d'égalité et de proportionnalité n'est pas violé.

3. Conclusion

La Cour rejette les recours en annulation de la loi Pandémie.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](#)