

FICHE 3 – Le « confinement » n’est pas en soi une nouveauté juridique - Éclairage sur les droits sanitaires et de la sécurité civile

La répartition des compétences, encore plus ou moins assise au profit de l’autorité fédérale en matière de sécurité civile, s’avère autrement plus croquignollette dans le domaine de la santé publique¹⁰⁰.

1/ La mise en branle du Règlement sanitaire international de l’OMS de 2005

En 2009, la déclaration d’état épidémique (alors la H1N1) fut l’œuvre d’un arrêté de pouvoirs spéciaux¹⁰¹. En 2020, il s’agit plutôt de l’arrêté du Ministre de l’Intérieur du 13 mars décrétant la phase fédérale. Leur source première se situe toutefois dans les déclarations graduelles effectuées par l’OMS. Comme le dit également le préambule de l’arrêté « confinement » du même 13 mars, advint d’abord le 30 janvier la déclaration par l’OMS de l’urgence de santé publique de portée internationale (USPPI) puis la qualification par l’OMS comme une pandémie en date du 11 mars 2020¹⁰².

Cette gradation découle du Règlement sanitaire international (RSI) de l’OMS du 23 mai 2005¹⁰³ auquel il est renvoyé. Il importe toutefois d’en souligner quelques éléments. L’action de l’OMS, y compris quand elle doit se dédoubler à l’échelon des Etats et y compris en ce qui concerne les épidémies et pandémies, reste intégralement inscrite dans le respect du droit international général et commande la préservation des droits fondamentaux, à commencer par la dignité humaine. Tels le veulent les principes énumérés en son article 3 :

1. Le présent Règlement est mis en œuvre en respectant pleinement la dignité des personnes, les droits de l’homme et les libertés fondamentales.

2. La mise en œuvre du présent Règlement est guidée par la Charte des Nations unies et la Constitution de l’Organisation mondiale de la Santé.

¹⁰⁰ Un bref mais utile aperçu bien référencé est offert par Frédéric Bouhon, Andy Jousten, Xavier Miny et Emmanuel Slautsky, « L’État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d’un régime d’exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020, pp. 9-14 :

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-1-page-5.htm> .

¹⁰¹ Fixée rétroactivement au 29 avril 2009 par un arrêté royal du 28 octobre 2009 déterminant la date de survenance d’une épidémie ou d’une pandémie de grippe en exécution de l’article 2, § 2, de la loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d’épidémie ou de pandémie de grippe, confirmé avec effet (rétroactif) à la date de son entrée en vigueur par la loi du 23 mars 2010 :

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2009/10/28/2009024399/justel> .

¹⁰² Quant à la chronologie de l’OMS présentée par elle-même :

<https://www.who.int/fr/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline---covid-19> .

¹⁰³ Publié au Moniteur belge du 18 juin 2007. Aucun lien direct ne permet de le rejoindre, il faut en passer par les moteurs de recherche du Moniteur ou de la « législation consolidée » du SPF Justice.

3. La mise en œuvre du présent Règlement est guidée par le souci de son application universelle en vue de protéger l'ensemble de la population mondiale de la propagation internationale des maladies.

4. En application de la Charte des Nations unies et des principes du droit international, les Etats ont le droit souverain de légiférer et de promulguer la législation en vue de la mise en œuvre de leurs politiques en matière de santé. Ce faisant, ils doivent favoriser les buts du présent Règlement.

De même, l'article 42 impose que

Les mesures sanitaires prises en vertu du présent Règlement sont mises en œuvre et menées à bien sans retard et appliquées de manière transparente et non discriminatoire.

L'article 43, § 1^{er}, du RSI n'empêche pas les Etats d'appliquer, dans le but de faire face à des risques particuliers pour la santé publique ou à des urgences de santé publique de portée internationale, des mesures sanitaires conformes à leur législation nationale applicable et aux obligations que leur impose le droit international qui assurent un niveau de protection de la santé identique ou supérieur aux recommandations de l'OMS. Ces mesures ne doivent pas être plus restrictives pour le trafic international ni plus intrusives ou invasives pour les personnes que les autres mesures raisonnablement applicables qui permettraient d'assurer le niveau approprié de protection de la santé.

Cela a beau sembler aller de soi, nous avons là l'un des nombreux éléments juridiques à considérer pour conclure que, même en situation exceptionnelle, le droit des droits fondamentaux garde son empire. Il s'agit en effet bien de gérer aussi des crises pandémiques.

La mise en œuvre du RSI dans le système fédéral montre l'intrication extrême de la répartition des compétences. Le Conseil d'Etat l'avait notamment relevé en 2013¹⁰⁴ :

6. Le fait que l'arrêté en projet vise la mise en œuvre du RSI n'implique pas en tout état de cause que l'autorité fédérale en tant que telle est compétente pour adopter l'arrêté en projet. En effet, le RSI est un règlement de l'Organisation mondiale de la santé, qui à son tour été instituée par un traité international. Le fait que ce traité a été conclu avant la création de communautés et régions n'empêche pas que les compétences matérielles actuelles de communautés et régions doivent être prises en considération pour l'appréciation, sur le plan de la répartition des compétences, des mesures d'exécution internes d'un règlement basé sur ce traité.

Deux accords de coopération ont d'ailleurs été conclus récemment entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions concernant les notifications à l'Organisation mondiale de la santé dans le cadre du RSI. On peut en déduire que l'auteur du projet doit être parfaitement conscient de ce que l'autorité fédérale n'est pas pleinement compétente pour la mise en œuvre du RSI.

Tout récemment encore, toutes les dentellières du Royaume n'auraient pu faire mieux que l'avis 66.387/1/V donné le 29 août 2019 par le Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités de manipulation et stockage des poliovirus de type 2 à propos des mesures à adopter lors de la manipulation de virus et leurs vaccins pour suivre celles préconisées par l'OMS'¹⁰⁵. Toujours est-il que l'imbrication pousse à l'usage d'instruments de coopération

¹⁰⁴ Avis 53.018/VR du 13 mai 2013 sur un projet d'arrêté royal 'relatif au contrôle sanitaire du trafic international', p. 29 (également les questions soulevées aux points 7 et suivants sur la médecine préventive, d'abord compétence des communautés, et les vaccinations obligatoires, toujours fédérales :

<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53018.pdf> .

¹⁰⁵ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66387.pdf> .

dont des protocoles au statut juridique pas toujours clairement établi. Ainsi en va-t-il du protocole du 5 novembre 2018 conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution qui établit les « structures génériques pour la gestion sectorielle santé des crises de santé publique et leur mode de fonctionnement pour l'application du Règlement Sanitaire International (2005), et la décision n° 1082/2013/UE relative aux menaces transfrontières graves sur la santé »¹⁰⁶. Sans préjudice des dispositions prises pour la gestion de crise nationale multisectorielle coordonnée par le SPF Intérieur (sa direction générale Centre de crise), il met en place un système de surveillance et de gestion des risques articulé autour d'un " national focal point " désigné par la Conférence interministérielle Santé publique sur proposition du Ministre fédéral ayant la santé publique dans ses attributions¹⁰⁷.

Des textes de police sanitaire ont traversé les âges, sans que l'on ne sache même plus toujours précisément dans quelle mesure ils sont encore ou non, partiellement ou entièrement, applicables, à l'échelon fédéral et / ou à celui des entités fédérées compétentes (une gageure dans un fédéralisme belge de surcroît caractérisé par ses asymétries institutionnelles). Mon but est ici, sans pouvoir résoudre définitivement toutes ces questions (toujours faute d'accès aux bibliothèques qu'il faudrait écumer pour ne pas commettre d'erreur archéologique), de montrer combien, même dispersés, des instruments juridiques permettant l'isolement de personnes contagieuses ou malades existent depuis deux siècles.

2/ Confinement et quarantaine dans la législation sanitaire

Dans les derniers jours de la Régence, le Congrès national adopta **le décret sanitaire du 18 juillet 1831**¹⁰⁸. Son article 1, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 2, (qui justifiait encore l'adoption plus récente d'arrêtés royaux¹⁰⁹) conférait déjà de très vigoureuses prérogatives au pouvoir exécutif :

¹⁰⁶ MB, 14 décembre 2018. Il remplace des protocoles antérieurs, le premier remontant à 2006.

¹⁰⁷ Également le Protocole du 21 mars 2016 conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la police sanitaire du trafic international, par lequel toutes les entités s'engagèrent à garantir l'accès aux services médicaux appropriés pour l'examen et la prise en charge rapide des voyageurs ou des animaux affectés et de la sécurité de l'environnement des points d'entrées (ports et aéroports). Paru au MB du 23 novembre 2016.

¹⁰⁸ À ce moment de l'histoire institutionnelle, le décret était une loi. Là j'ai pu le retrouver la *Pasinomie*, 1830-1831, p. 394 'les courageux tenteront l'exercice via *Google Books*). L'article 6 stipulait que « *Tout navire, tout individu qui tenterait, en infraction aux règlements, de pénétrer en libre pratique, de franchir un cordon sanitaire, ou de passer d'un lieu infecté ou interdit dans un lieu qui ne le serait point, sera, après due sommation de se retirer, repoussé de vive force, et ce sans préjudice des peines encourues* ». De là viendrait donc l'expression « cordon sanitaire ».

¹⁰⁹ L'arrêté royal du 1^{er} mars 1971 relatif à la prophylaxie des maladies transmissibles vu ci-dessous : <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/1971/03/01/1971030106/justel> . Je n'ai pu, en l'état, retrouver quand le décret sanitaire a cessé de sortir ses effets. En réalité, il semble qu'il soit toujours en vigueur pour partie puisque l'article 117, 4^o, de la loi 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges en a supprimé (en l'appelant « loi sanitaire ») l'article 18 (qui permettait aux officiers sanitaires d'exercer certaines missions d'état civil) : <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2018/06/18/2018012858/justel> . Affaire à suivre dans la banque de données REFLEX du Conseil d'Etat quant à la survivance ou non de l'article 1^{er} : http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/index.reflex?page=articles&c=detail_get&d=detail&docid=262606 .

Le chef de l'Etat détermine par des arrêtés, 1° les pays dont les provenances doivent être habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire ; 2° les mesures à observer sur les côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés ; 3° les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendrait nécessaire sur les frontières de terre ou dans l'intérieur.

Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement dans des cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées.

Les discussions au Congrès National sont absolument fascinantes car, décalque d'une loi française de 1822 destinée à endiguer la fièvre jaune, le décret sanitaire fut déposé et adopté le même jour¹¹⁰ ! La France menaçait de fermer sa frontière si le jeune Etat ne se dotait pas immédiatement d'une législation, alors inexistante, pour lutter contre une épidémie de choléra :

M. Barthélemy, ministre de la justice – Messieurs, je viens appeler un instant votre attention sur un objet de la plus haute gravité et de la plus grande urgence. Plus de cent navires sont sortis de la Belgique, et un grand nombre d'entre eux sont, à ce qu'on dit, infectés du choléra-morbus ; plusieurs de ces navires se sont déjà présentés devant le port d'Ostende, d'où ils ont été repoussés, non en vertu des lois sanitaires qui n'existent pas, mais en vertu du simple droit naturel qui permet à chacun de repousser de pareils fléaux. Cela cependant ne suffit pas ; il faut encore des dispositions pénales contre ceux qui jetteraient sur nos côtes des marchandises infectées ; en un mot, il faut rendre une loi sur la police sanitaire, car, d'après un rapport de jurisconsultes, que j'ai en main, nous sommes sans dispositions législatives à cet égard. Le gouvernement français nous a fait demander officiellement quelles mesures nous avons adoptées pour nous préserver de la contagion ; dans le cas où nous n'en aurions pris aucune, il considérerait la Belgique comme pays suspect. Dans ces circonstances, en l'absence de toute loi, et dans le cas d'urgence où nous nous trouvons, nous avons cru ne pouvoir mieux faire que de voir ce qu'on a fait en France et en Angleterre. De ce dernier pays, les renseignements ne nous sont pas encore parvenus. En France, on est régi par une loi de 1822, rendue par les chambres à l'occasion de la fièvre jaune. C'est cette loi que je viens vous proposer d'adopter ; cela peut être considéré comme ce qu'il y a de plus sage, quand on est pressé.

(Ici l'orateur donne lecture de la loi de 1822 sur la fièvre jaune, et il en propose l'adoption.) (M.B., 20 juill.)

- Ce projet est renvoyé à l'examen d'une commission (page 576) nommée par le bureau, du consentement de l'assemblée. (P. V.)

M. le président nomme membres de la commission chargée d'examiner le projet de décret sanitaire : MM. Defacqz, Barthélemy, de Tiecken de Terhove, Charles Rogier et d'Hanis van Cannart. (P. V.)

- Le congrès décide qu'il s'occupera de la discussion de ce projet dans la séance de ce soir. (P. V.)

Aucune modification notable n'intervint au cours de la journée. Signe que l'on ne badinait guère à l'époque, alors que « *M. Nothomb propose de substituer à la peine de mort, prononcée par cet article contre celui qui enfreindrait les lois sanitaires, la peine des travaux forcés à perpétuité* », la Commission maintint la peine capitale pour certaines infractions graves. En fin de journée, sur ce qui fut le dernier texte législatif du Congrès, 122 membres répondirent à l'appel, 101 votèrent pour le décret, 9 contre, 2 s'abstinrent.

¹¹⁰ Loué soit le site <https://unionisme.be/cn18310718.htm>, qui a méthodiquement reproduit les recueils des *Discussions du Congrès National* d'Emile Huytens, publiés chez Adolphe Wahle à Bruxelles autour de 1844.

Cette police sanitaire (il semble même qu'elle subsiste dans l'ordre juridique pour partie), en partie retraduite dans la législation sur la sécurité civile dans son principe, existait en même temps que la police administrative générale d'abord dévolue aux communes¹¹¹. Or, de longue date, la Cour de cassation estime que la police générale trouve le cas échéant à s'imposer aux causes épidémiques prenant origine dans des propriétés privées (la base légale en étant aujourd'hui l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale)¹¹² :

(...) les art. 50 du décret du 14 décembre 1789, et 3 du titre XI de celui du 24 août 1790 confient à la vigilance des corps municipaux le soin, entre autres, de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment, de la salubrité dans les rues, lieux et édifices publics, et celui de prévenir, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux ;

(...) ces lois ne déterminent ni la nature de ces précautions ni les lieux où elles peuvent être prises, pour arriver aux résultats indiqués par le législateur ;

(...) les mesures dont il s'agit s'étendent nécessairement aux causes qui ont leur principe et leur siège dans l'enceinte des propriétés particulières et dont l'action insalubre, se propageant au-dehors, est de nature à nuire à la santé publique et à amener des fléaux calamiteux.

Comme vu dans la **FICHE 2, point 3**, cette jurisprudence est toujours d'actualité. Ceci donc pour le pouvoir de police administrative générale. Le législateur compétent peut le cas échéant aller plus loin en dotant de pouvoirs plus approfondis une administration évidemment dans le respect du droit contemporain des droits fondamentaux ; l'on se trouve alors en présence de polices administratives « spéciales ».

L'on aurait pu croire que les arrêtés confinement se réclameraient pour partie de **la loi sanitaire du 1^{er} septembre 1945**¹¹³ qui semble aussi toujours en vigueur :

¹¹¹ Le *Dictionnaire de droit administratif et de droit public* d'Alfred Giron, tome 3, 1896, « Police sanitaire », estimait qu'en vertu d'un décret français du 22 décembre 1789, le Roi pouvait « en sa qualité de chef suprême de l'administration générale du royaume, faire les règlements nécessaires pour assurer le maintien de l'hygiène et de la salubrité publiques » et que la loi sanitaire de 1831 l'autorisait par ailleurs « spécialement » à déterminer par arrêté ces fameuses « mesures extraordinaires ». Désolé aussi pour le caractère incomplet de la référence.

¹¹² Cass. 23 janvier 1865, *Pasicrisie*, I, 1865, p. 143 :

https://cass.justitie.belgium.be/cass/pas/1865_Pasicrisie.pdf . Et encore s'agissait-il en l'espèce, de valider que les communes puissent établir des règlements sur les bâtisses afin d'éviter la propagation d'incendies dans des intérieurs d'îlots trop densément bâtis.

¹¹³ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1945/09/01/1945090104/justel> . Le projet de loi initial, n°13, de 1939 indique qu'une première tentative de législation sanitaire remontait à 1911 :

<https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K3119/K31192265/K31192265.pdf> . Il s'agissait d'accorder au Roi un pouvoir réglementaire dans un domaine où la lutte contre les épidémies relevait d'abord de communes sourcilleuses de leur autonomie. Le projet invoqua des arrêts de la Cour de cassation du 16 janvier 1922 et du 16 novembre 1924, le premier fondant le pouvoir royal sur un décret (français) du 22 décembre 1789, section III, article 2 et le Ministre de la Santé publique, Jaspar, en conclut que « Les pouvoirs qu'il s'agit aujourd'hui de reconnaître au Roi en matière sanitaire apparaissent donc comme une sorte de confirmation d'une situation juridique existante mais dont le Gouvernement a hésité jusqu'ici à se prévaloir ». L'avis de ce qui était alors le Conseil supérieur d'Hygiène publique se concevait bien comme une « garantie sérieuse » de ce que ce pouvoir réglementaire ne serait pas utilisé n'importe comment.

Article 1. Le Roi est autorisé à prescrire, par voie de règlements généraux et après avoir pris l'avis du conseil supérieur d'hygiène publique, les mesures de prophylaxie et d'assainissement ainsi que toutes mesures d'organisation et de contrôle nécessaires :

1° Pour prévenir ou combattre les maladies transmissibles présentant un danger général, dont la liste aura été dressée sur l'avis conforme du conseil supérieur d'hygiène publique ;

2° Pour assurer la salubrité de la voirie, de tous les locaux servant à l'habitation et de leurs dépendances, notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières et eaux usées ;

3° Pour assurer le dessèchement et la suppression des étangs et mares pouvant créer, par la stagnation de leurs eaux, une situation insalubre.

Il n'est en rien préjudicié, par les dispositions qui précèdent, aux droits que les lois en vigueur confèrent aux autorités communales. Les règlements communaux ne peuvent toutefois être contraires aux règlements d'administration générale.

Le rapport de la Commission du Sénat du 9 août 1945¹¹⁴ insista sur le caractère supplétif de l'intervention royale. Il montra surtout l'étendue du pouvoir réglementaire conféré au Roi :

Pour ce qui concerne le 1° de cet article, il laisse place à un ensemble de dispositions générales qui sont de nature soit à « prévenir » soit à « combattre » certaines maladies transmissibles dont le danger spécial aura été reconnu par le Conseil Supérieur d'Hygiène. Il s'agira tantôt de mesures se rapportant à la notification des maladies transmissibles, à l'isolement des malades, à la désinfection des locaux et objets qui ont été au contact des malades, en un mot aux mesures de prophylaxie et d'assainissement destinées à combattre l'extension de la maladie et à en prévenir le retour. Il s'agira tantôt de mesures plus importantes encore, comme l'obligation de vaccination, l'interdiction pour certains malades d'intervenir dans la fabrication, la manutention et la distribution des denrées alimentaires ; tantôt de mesures qui n'interviendraient qu'en accord avec les départements intéressés, comme, par exemple, l'éloignement de certains malades dans certaines catégories du corps enseignant ; tantôt de dispositions plus délicates et plus complexes encore, comme celles qui ont trait aux porteurs de germes mais qui n'interviendraient qu'après des études approfondies et avec les enseignements des réalisations tentées dans ce domaine à l'étranger.

Waouw ! Surtout qu'une autre disposition allait plus loin encore :

L'article 3 s'attache à l'hypothèse d'une épidémie et des mesures à prendre en l'occurrence pour pourvoir à l'isolement des malades dans un établissement spécialement affecté à cet effet. La gravité de l'heure, l'intérêt même de la communauté ne peuvent tolérer ici ni indifférence, ni défaillance de la part de l'autorité locale.

À qui se plaindrait indûment d'être confiné à domicile (pour qui en a un), l'on oublie le temps des lazarets (infirmiers de confinement loin de chez soi) qu'évoquait le décret sanitaire de 1831 (la civilisation a aussi fait d'incontestables progrès depuis les léproseries) ou ces images venues de Chine où les domiciles de porteurs soupçonnés sont cadenassés d'office de l'extérieur ...

¹¹⁴ Documents parlementaires, Sénat, session 1944-1945, n°68. Accessible non par un lien direct mais via le moteur de recherche https://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=22103&LANG=fr .

Non démenti, le député Mélot déclarait peu avant à la Chambre que « *la liberté d'un malade, si respectable soit-elle, 'ne peut aller, cependant, jusqu'à violer le droit qu'ont ceux qui vivent à côté de lui de ne pas être contaminés'* »¹¹⁵.

A priori, ce dispositif assurément intrusif aurait pu figurer dans les visas des arrêtés « confinement ». Il n'en est rien ! Est-ce pour une raison de forme comme l'absence d'une liste préalable de maladies transmissibles où figurerait la Covid-19 ? Parce que Sciensano a remplacé au loin l'ancien conseil supérieur de l'hygiène ? Cela provient-il d'un oubli ? Ou l'article 182 de la loi 2007 sur la sécurité civile a-t-il été jugé suffisant pour imposer le télétravail et le confinement ? Ou encore la loi de 1945, bien qu'adoptée par l'Etat national unitaire n'a-t-elle plus cours au regard des compétences de l'Etat fédéral de 2020 ? Tout cela reste à approfondir ...

Relevons toutefois que **cet article 1^{er}, 1^o, de la loi sanitaire a néanmoins été utilisé comme fondement des arrêtés du Gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2020,** l'un suspendant les activités de services du secteur de l'enfance pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19¹¹⁶, l'autre portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation 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 Sports¹¹⁷. Antérieurement, ce qui pourrait ressortir quant à la gestion de la sortie de la présente pandémie en cas de vaccination, il offrit la base de l'arrêté ministériel (fédéral) du 18 septembre 2000 déterminant la nature du vaccin à utiliser dans la vaccination antipoliomyélitique obligatoire¹¹⁸. Le Conseil d'Etat avait bien redit à cette occasion que¹¹⁹ :

Le fondement légal de la règle en projet est procuré par l'article 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi sanitaire du 1er septembre 1945. Cette disposition législative autorise le Roi à prescrire, par voie de règlements généraux, les mesures de prophylaxie nécessaires pour prévenir ou combattre les maladies transmissibles.

Outre ces législations sanitaires de 1831 et 1945 qui accordent malgré tout un très large pouvoir réglementaire au Roi (ou au gouvernement fédéré compétent), y compris pour organiser quarantaines et confinements, plusieurs autres réglementations permettent la prise de mesures plus individuelles d'isolement contraint.

Toujours en vigueur au fédéral (mais abrogé par la plupart des entités fédérées compétentes en matière de prévention dans le domaine de la santé publique), **l'arrêté royal du 1^{er} mars 1971 relatif à la prophylaxie des maladies transmissibles a doté les bourgmestres et médecins hygiénistes d'une prérogative de mise en quarantaine, au besoin par la réquisition :**

¹¹⁵ Rapport de la Commission de la Santé publique de la Chambre du 25 avril 1945 :

<https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K3123/K31230690/K31230690.PDF> .

¹¹⁶ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/03/13/2020040631/justel> .

¹¹⁷ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/03/13/2020040632/juste> .

¹¹⁸ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2000/09/18/2000022705/justel> . Voyez l'avis 30.291/3 du 27 juin 2000 : <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/30291.pdf> .

¹¹⁹ À propos de l'arrêté royal du 22 septembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 26 octobre 1966 rendant obligatoire la vaccination antipoliomyélitique :

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2000/09/22/2000022745/justel> . Quant à l'avis 30.116/3 du 6 juin 2000 : <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/30116.pdf> .

Art. 6bis. Lorsqu'un cas avéré ou suspect d'une maladie quarantenaire est porté à la connaissance de l'une des autorités, désignées à l'article 2, alinéa 1er, 1° et 2°, chacune d'elles peut, en cas de nécessité, procéder à la réquisition de tout service hospitalier, situé dans les limites de sa circonscription, en vue d'y faire assurer l'isolement prophylactique et le traitement médical approprié.

Art. 6ter. § 1er. Cette réquisition porte à la fois :

*1° sur l'usage des bâtiments, des terrains et de l'équipement et sur le personnel du service requis ;
2° sur l'usage des bâtiments, des terrains et de l'équipement et sur le personnel de l'établissement hospitalier auquel appartient ce service et qui sont nécessaires au bon fonctionnement de celui-ci.*

§ 2. L'autorité requérante peut ordonner, en outre, l'évacuation préalable et immédiate, totale ou partielle, du service requis, par les patients qui s'y trouvent hospitalisés et dont la présence dans ledit service pourrait compromettre l'efficacité de la prophylaxie. Elle peut, à cette fin, requérir les services d'ambulance et de transport de personnes nécessaires à cette évacuation.

À Bruxelles, le législateur 'régional' prévoit dans l'ordonnance de Commission communautaire commune du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé¹²⁰ que le médecin-inspecteur peut requérir l'assistance de la police locale ou fédérale :

Art. 13. Le médecin-inspecteur d'hygiène peut, si possible en association ou en collaboration avec le bourgmestre de la commune où la mesure doit être exécutée, et après concertation avec les médecins traitants, pour autant que cela soit possible, prendre ou faire prendre par le bourgmestre des mesures prophylactiques, telles que :

1° interdire aux personnes contaminées qui peuvent transmettre l'infection, d'avoir des contacts physiques avec d'autres personnes, tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique ;

2° faire subir un examen médical aux personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou une autre source de contamination, peuvent être contaminées et qui, par leurs contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection ;

3° obliger les personnes contaminées et qui peuvent transmettre l'infection, à suivre un traitement médical approprié, afin de lutter contre cette contagion ;

4° interdire aux personnes qui, dans l'exercice de leurs activités professionnelles, peuvent transmettre une infection, l'exercice de leurs activités ou leur faire subir un examen médical, et ce tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique ;

5° réquisitionner un service hospitalier, pour l'isolement des personnes contaminées ou suspectées d'être gravement contaminantes ;

6° ordonner la désinfection des objets et locaux contaminés ; (...)

L'article 47/15 du Code wallon de l'action sociale et de la santé¹²¹ tel que rentré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020 (il a été inséré par un décret du 2 mai 2019¹²²) donne aux fonctionnaires chargés de la surveillance des maladies infectieuses entre autres pour mission d'ordonner si nécessaire l'isolement des personnes contaminées ou susceptibles d'avoir été contaminées, pour une période ne dépassant pas celle de leur contagiosité, dans un service hospitalier spécialement désigné à cet effet par l'autorité compétente ou réquisitionné pour la circonstance.

§ 1er. Les médecins ou les infirmiers en charge de la surveillance des maladies infectieuses sont désignés par l'Agence.

Ils ont pour mission :

¹²⁰ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2007/07/19/2007031337/justel> .

¹²¹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2011/09/29/2011A27223/justel> .

¹²² <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2019/05/02/2019204530/justel> .

- 1° de s'assurer que les mesures de prophylaxie déterminées par le Gouvernement dans le cadre de la protection de la santé publique sont appliquées avec l'appui du médecin généraliste du patient concerné par la déclaration ;
- 2° de collaborer et de s'associer avec les autorités de la commune dans laquelle la ou les mesures doivent être appliquées, pour autant que ce soit possible ;
- 3° d'avertir sans délai le ou les bourgmestres concernés lorsqu'un risque réel de dissémination existe ou lorsque la dissémination est avérée ;
- 4° d'ordonner la fermeture d'un lieu, d'un espace ou d'une installation, partielle ou totale, si celui-ci ou celle-ci est susceptible d'être à l'origine de contamination ou si les mesures imposées par les médecins ou infirmiers de l'Agence ne sont pas respectées ;
- 5° de s'assurer et, le cas échéant, d'imposer que la personne suspectée d'une maladie qui met en jeu le pronostic vital à bref délai ou qui présente la symptomatologie d'une affection épidémique grave, ainsi que la ou les personnes susceptibles de l'avoir contaminée ou d'avoir été contaminées par elle, subissent les examens nécessaires et, le cas échéant, suivent un traitement médical approprié, préventif ou curatif ;
- 6° d'ordonner si nécessaire l'isolement des personnes contaminées ou susceptibles d'avoir été contaminées, pour une période ne dépassant pas celle de leur contagiosité, dans un service hospitalier spécialement désigné à cet effet par l'autorité compétente ou réquisitionné pour la circonstance ;
- 7° d'interdire à la ou aux personnes atteintes d'une des maladies donnant lieu à une déclaration obligatoire, d'exercer des activités professionnelles et de fréquenter toute collectivité pendant une période ne dépassant pas celle de la contagiosité ;
- 8° d'engager tout contrôle ou examen médical, toute recherche ou enquête, et de recueillir toute information qu'ils jugent utile dans l'exercice de leur fonction ;
- 9° d'ordonner la désinfection des objets et locaux, l'isolement, le traitement et, le cas échéant, la mise à mort et l'incinération d'animaux contaminés ou suspects de l'être, en s'associant avec l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ;
- 10° de s'introduire en tout lieu ayant été fréquenté par la ou les personnes atteintes d'une des maladies donnant lieu à une déclaration obligatoire ou par les animaux contaminés ou suspectés de l'être, en vue de la constatation de cette source de contamination et en vue de la prise de mesures prophylactiques.

Concernant l'alinéa 2, 10°, le cas échéant, les médecins ou les infirmiers visés à l'alinéa 1er peuvent recommander au bourgmestre de la commune concernée de prendre des arrêtés communaux nécessaires à la gestion du cas.

§ 2. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses prennent contact avec toute autre autorité de santé nationale, étrangère ou internationale pour collecter et échanger les données socio-sanitaires nécessaires à l'intérêt de la santé publique.

§ 3. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses constatent les infractions liées à la déclaration obligatoire en rédigeant des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire et dont une copie est adressée aux personnes suspectées d'infraction dans un délai de huit jours à dater du constat.

§ 4. Les médecins ou les infirmiers de l'Agence en charge de la surveillance des maladies infectieuses sont autorisés à requérir l'aide et la protection de la police locale ou fédérale dans l'exercice de leur fonction dans la mesure où cela est nécessaire pour l'intérêt de la santé publique.

§ 5. Les missions et prérogatives du présent article sont assurées sous la supervision d'un médecin désigné par l'Agence.

Si l'on prend l'article 47 du décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive¹²³, les pouvoirs confiés aux médecins hygiénistes sont tout

¹²³ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2003/11/21/2004035090/justel> .

autant considérables adopter les initiatives pour prévenir ou visant à éviter l'extension des effets nocifs causés par des facteurs biotiques :

§ 1er. Les fonctionnaires-médecins visés à l'article 44, § 3, 2°, peuvent :

1° obliger les personnes atteintes par une telle infection et qui constituent de ce fait un risque de contagion pour d'autres personnes, à suivre un traitement médical approprié afin de lutter contre cette contagion et/ou ordonner leur isolement temporaire dans un service hospitalier désigné par les fonctionnaires-médecins. Cet isolement obligatoire expire dès le moment où le patient n'est plus contagieux ;

2° faire subir aux personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou après un contact avec une autre source de contamination, peuvent être contaminées et qui, par des contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection à cause de leurs activités professionnelles ou non, un examen médical visant à dépister les sources de contamination ;

3° interdire aux personnes contaminées qui peuvent transmettre l'infection, d'avoir contact avec d'autres personnes à cause de leurs activités professionnelles ou non, tant qu'ils constituent un danger particulier pour la santé publique ;

4° réquisitionner les espaces hospitaliers nécessaires à l'admission et l'isolement des personnes contaminées ou suspectées d'être atteintes d'une contamination grave ;

5° ordonner la désinfection des objets et locaux contaminés ;

6° ordonner le traitement, l'isolement ou la mise à mort d'animaux qui représentent un danger de contamination pour l'homme, à l'exception du danger de contamination par consommation de ces animaux.

§ 2. Les mesures visées au § 1er, 1° et 3°, ne peuvent être exécutées qu'après que le fonctionnaire-médecin concerné s'est concerté avec les médecins traitants.

§ 3. Le fonctionnaire-médecin qui a pris les mesures visées au § 1er, 1° et 3°, communique au moins les données suivantes à la personne concernée :

1° le contenu de la mesure ;

2° la motivation de la mesure ;

3° le nom, la fonction et la résidence administrative du fonctionnaire-médecin concerné ;

4° la mention de la faculté de recours ;

5° la procédure de recours ;

6° le mode d'évaluation de la mesure prise, sa durée, ainsi que le mode d'une adaptation éventuelle de la mesure.

Les éléments visés aux 1°, 2° et 5°, sont expliqués oralement à la personne concernée.

Tous ces ordres de législations ont manifestement d'abord à l'esprit des cas individuels (également FICHE 6, point 3, en ce qui concerne la compatibilité avec les principes de Syracuse et l'article 5 CEDH). Elles organisent avec des nuances la collaboration entre les fonctionnaires de santé en charge, qui doivent être médecins, et les bourgmestres. Plusieurs fois, déjà au cours du 19^{ème} siècle¹²⁴, la police sanitaire a justifié bien des mises en quarantaine effectives. Ce qui change aujourd'hui, c'est l'échelle : une propagation mondiale, une gestion non pas dans une rue mais dans des territoires nationaux entiers. Au demeurant, c'est précisément l'une des raisons d'être de l'Organisation Mondiale de la Santé.

Les arrêtés « confinement » n'y sont pas contraires mais voilà justement un ordre de références auquel il aurait été utile de procéder.

¹²⁴ C'est notamment là que je regrette de ne pas avoir sous la main la collection de la Pasinomie.

3/ Confinement et quarantaine dans la législation sur la sécurité civile

Depuis le 13 mars 2020, les arrêtés « confinement » ont fait le choix de se réclamer non pas des lois sanitaires de 1831 et 1945 (lesquelles posent donc d'importantes questions latentes quant à leur maintien dans l'ordre juridique fédéral) mais des législations sur la sécurité civile (où la compétence semble mieux assise).

Oubliée dans la toute première version de l'arrêté du 13 mars pour y être intégrée par l'*erratum* publié le 14 mars et systématiquement référencée depuis lors, la **loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile**¹²⁵ définissait celle-ci en son article 1^{er} comme

L'ensemble des mesures et des moyens destinés à assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la sauvegarde du patrimoine national en cas de conflit armé. Elle a également pour objet de secourir les personnes et de protéger les biens en tout temps lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres.

Cette disposition ne s'applique plus. Cependant, son article 4, toujours en vigueur, pose le rôle crucial du Ministre de l'Intérieur :

Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes publics.

Cette coordination vise également toutes les mesures relatives à la mise en œuvre des ressources de la Nation qui doivent être prises, même en temps de paix, en vue d'assurer la protection civile en temps de guerre.

Le Ministre exerce ses attributions à l'égard des problèmes de la protection civile traités dans les organisations internationales et à propos des échanges internationaux utiles dans ce domaine.

Désormais désactivés, son article 5 conférait au Ministre de l'Intérieur (et aux bourgmestres) un pouvoir de réquisition¹²⁶ et son article 6 lui attribuait une prérogative particulièrement

¹²⁵ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1963/12/31/1963123106/justel> . Les joies de la légistique font qu'elle est normalement abrogée par une disposition de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile (article 201) mais qui n'a été insérée dans celle-ci que par une loi du 15 juillet 2018 (en vigueur depuis le 5 octobre 2018) portant des dispositions diverses Intérieur (article 27) :

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2018/07/15/2018013779/justel> ;

<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3127/54K3127001.pdf> , p. 20 . Toutefois, les articles 4, 9, § 2, 10 et 11 de la loi du 31 décembre 1963 sont censément abrogés dix jours après la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal qui prévoit cette abrogation. Mais voilà, l'arrêté ne semble pas encore exister, de telle sorte que l'article 4, auxquels se réfèrent les arrêtés « confinement », demeure toujours valable dans l'ordre juridique à ce jour. Un peu différente de la version figurant en législation consolidée sur le site du Moniteur, il semble que la version correcte (mais officieuse) soit plutôt :

[https://www.kcce.be/sites/default/files/1963-12-31 loi protection civile - 10-2018 0.pdf](https://www.kcce.be/sites/default/files/1963-12-31%20loi%20protection%20civile%20-%2010-2018%200.pdf) .

¹²⁶ Également l'arrêté ministériel du 2 septembre 1996 portant délégation du pouvoir de procéder, en temps de paix, à la réquisition dans le cadre de la protection civile (plus en vigueur non plus) :

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/1996/09/02/1996000447/justel> . La circulaire du 2 septembre 1996 relative à l'exercice du droit de réquisition en application de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1963 sur la

exorbitante permettant l'évacuation forcée d'une partie de la population et, pour la rendre possible, l'assignation à résidence d'une autre partie :

Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, ou son délégué, peut en temps de guerre ou lorsqu'il y a menace d'événements calamiteux de catastrophes et de sinistres, en vue d'assurer la protection de la population, obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure ; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population.

Son exposé des motifs¹²⁷ s'expliquait moins sur l'assignation à résidence que sur l'organisation des évacuations :

L'article 6 vise les mesures relatives à l'éloignement de la population, autrement dit l'évacuation totale ou partielle d'une localité ou d'une région, afin de l'écartier des endroits particulièrement exposés, menacés ou sinistrés. Le pouvoir central, en l'occurrence le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, tout en tenant compte des plans militaires, doit être à même d'intervenir en temps de guerre, comme lors de certaines calamités ou catastrophes en temps de paix, en obligeant des groupes de personnes dont la sécurité est en péril de s'éloigner du lieu de résidence.

Le pouvoir d'évacuation implique celui d'interdire tout déplacement ou mouvement de la population, car la densité de celle-ci ne permet pas, si l'on veut éviter le désordre et le chaos, des déplacements ou mouvements de masse incontrôlés : le cas pourra notamment se présenter notamment s'il existe un danger de radioactivité ou de contamination. Aussi, si une évacuation libre de certaines personnes peut être tolérée, elle devra malgré tout se faire sous le contrôle de l'autorité responsable avec les limitations que cela comporte : au surplus, la possibilité d'immobiliser ainsi une partie de la population est de nature à faciliter l'organisation même de toute évacuation.

Les mesures visées concernent strictement les nécessités de la protection matérielle des populations dans des endroits exposés, menacés ou sinistrés : elles sont sans rapport avec les mesures d'interdiction ou d'obligation de séjour ou de déplacement qui peuvent être établies pour des motifs de sûreté de l'Etat ou de police générale.

Cette dernière précision est essentielle car elle indique, outre le caractère exceptionnel des immobilisations ici forcées pour permettre d'autres éloignements tout aussi forcés, qu'il s'agissait de mesures de police administrative spéciale (comme souvent plus vigoureuse encore que la police administrative générale quant aux contraintes autorisées parce que l'objet d'ordre public à sauvegarder est plus circonscrit). Il faut surtout en retenir (comme il n'en va pas du confinement tel que nous le connaissons) que la formulation finale de cet article 6 de la loi du 31 décembre 1963 (lequel a disparu de l'ordre juridique) fut guidée par le Conseil d'Etat selon des termes qui trouvent écho aujourd'hui :

L'article 9 [numérotation dans le projet de loi initialement soumis] donne au Ministre un pouvoir extrêmement étendu, qui peut se justifier en temps de guerre ou en période de cataclysme. Toutefois, pour mieux marquer le caractère limitatif de la dérogation que l'article apporte au principe de liberté

protection civile, en rappelait le caractère subsidiaire car « La réquisition constitue un mode d'action dont les autorités habilitées à faire usage ne peuvent faire appel qu'à titre exceptionnel, dans un intérêt de salut public, lorsque la mise en œuvre des moyens ordinaires ne permettent pas à ces autorités de bénéficier du concours des personnes ou des biens dont elles ont un besoin impérieux ».

¹²⁷ Documents parlementaires, Sénat, session 1961-1962, n°338. Pour les textes légaux plus anciens, il convient de rechercher leurs travaux préparatoires en s'appuyant sur la banque de données « Reflex » du Conseil d'Etat (et puis de les traquer sur les sites de la Chambre et du Sénat) :

http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/index.reflex?page=parlement&c=detail_get&d=detail&docid=28337 .

individuelle, consacré par l'article 7 de la Constitution, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de supprimer les mots 'en tout temps', et les remplacer par les mots 'lorsqu'il y a menace d'événements calamiteux, de catastrophes ou de sinistres'.

Les explications fournies par le Ministre de l'Intérieur qui portait le projet de loi devant le Sénat ne vont pas revenir sur ce point particulier qui ne suscita d'ailleurs aucune remarque des parlementaires en commission. Elles ne laissent aucun doute sur ce que, en 1963, moins de 20 ans après la fin de la Seconde Guerre Mondiale et en pleine Guerre froide, la sécurité civile se conçoit comme un mécanisme de protection du territoire et de la population complémentaire à la Défense nationale¹²⁸. Quand bien-même peut-on ergoter sur ce qu'il ne revient théoriquement pas au législateur de désigner un Ministre plutôt que le Roi (à charge pour Lui d'organiser le pouvoir exécutif en déléguant l'exécution à un ministre en particulier), le Conseil d'Etat n'en dit rien à l'époque. Et le département de l'Intérieur se désigne assez naturellement comme responsable vu qu'il assure toujours la sécurité générale du Royaume et qu'il exerçait alors la tutelle sur les communes, en devant se coordonner avec les Ministres demeurant responsables dans le cadre de législations spécifiques (dont celui de la Santé publique). En 1963, ces mécanismes relèvent beaucoup d'une optique de « défense civile ». En fait, le législateur de 2007 a nettement plus « civilisé » la défense du territoire (au sens de rendre « civil » par différence avec « militaire ») en même temps qu'il procédait à sa « démunicipalisation » en transférant de la commune à la zone de secours la responsabilité de la première ligne.

Aux côtés de la loi de 1963 (pour ce qu'il en reste), se trouve exécutée par les arrêtés « confinement », la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile¹²⁹ (elle désigne sur certains points également le Ministre de la Santé publique comme responsable de son exécution) qui définit cette dernière comme « *l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions visées par la loi afin de secourir et de protéger en tous temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie* ». A priori, ceci se rapporte donc avant tout à l'administration civile et non à l'administration militaire. L'article 11, § 1^{er}, précise :

Les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile sont :

- 1° le sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens ;*
- 2° l'aide médicale urgente telle que définie à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente ;*
- 3° la lutte contre l'incendie et l'explosion et leurs conséquences ;*
- 4° la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses en ce compris les substances radioactives et les rayons ionisants ;*
- 5° l'appui logistique.*

L'article 182 de la loi du 15 mai 2007, **LA** norme assurément centrale pour la gestion de la présente crise puisque c'est elle qui paraît autoriser l'imposition du « confinement », se situe pour sa part au frontispice de tous les arrêtés y compris dans la version originelle du tout

¹²⁸ Documents parlementaires, Sénat, sessions 1962-1963, n°108.

¹²⁹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2007/05/15/2007000663/justel> . Une version coordonnée plus dynamique se trouve sur le site de la Direction générale de la sécurité civile du SPF Intérieur : https://www.kcce.be/sites/default/files/2007-05-15|_loi_securite_civile_-_05-2019_1.pdf .

premier du 13 mars 2020 (l'erratum du 14 le répéta sans apporter de correction sur ce point)¹³⁰ :

Le ministre ou son délégué peut, en cas de circonstances dangereuses, en vue d'assurer la protection de la population, obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure ; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population.

Ce pouvoir complètement régalien (conféré par ailleurs au bourgmestre en 2013) se manifeste en l'occurrence sous la forme d'actes réglementaires, sans que la loi semble exclure une utilisation plus ciblée (mais elle coexiste avec les dispositifs plus « individuels » des entités fédérées vus au point précédent).

Philosophiquement parlant, l'article 182 de la loi de 2007 ne va pas plus loin que la loi de 1963. D'ailleurs, si l'on retrace l'historique de son cheminement, il n'a suscité absolument aucune remarque particulière¹³¹. Numéroté 171 dans l'avant-projet de loi soumis par le Gouvernement à la section de législation, il a déjà cette rédaction-là et le Conseil d'Etat n'émit aucune remarque dans son avis 41.963/2 du 17 janvier 2007¹³². Dans le projet de loi déposé, le commentaire de ce qui y devint alors l'article 174 paraphrase simplement :

En cas de situations dangereuses, le ministre ou son délégué peut procéder à l'évacuation de la population en vue de protéger celle-ci, ou assigner un lieu de séjour provisoire. Il peut également interdire tout déplacement ou tout mouvement de la population.

Passé comme une lettre à la poste en commission de la Chambre¹³³ et du Sénat¹³⁴, le texte ne bougera plus. L'essentiel de la réforme intégrale du droit de la sécurité civile portait, il faut dire, sur la création des zones de secours. Mieux même, l'article 182 gagnera un second alinéa en 2013 sans plus de discussions¹³⁵ :

Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre.

Il a été réajouté dans les arrêtés « confinement » opportunément une référence à l'article 187. En soi, ce n'était pas nécessaire puisque les incriminations pénales ne peuvent être fixées que par le législateur. Néanmoins, si tant est que le citoyen ait lu l'erratum publié le 14 mars, ce rappel « pédagogique » avait son utilité (ce qui n'empêcha pas le flou relevé plus haut dans la **FICHE 1** sur le cadre correct des sanctions communales) :

¹³⁰ Il succède en quelque sorte à son devancier, l'article 6 de la loi du 31 décembre 1963 : COMPLETER.

¹³¹ Le dossier législatif complet est disponible sur <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=F&legislat=51&dossierID=2928> .

¹³² <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/51/2928/51K2928001.pdf> .

¹³³ <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/51/2928/51K2928005.pdf> .

¹³⁴

<https://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=50336601> .

¹³⁵ Aux termes de l'article 110 de la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions diverses Intérieur : <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2013/12/21/2013000824/justel> . Ceci aussi sans explication particulière de l'exposé des motifs ni de remarque dans l'avis 53.963/14/V-2 du Conseil d'Etat du 18 septembre 2013 : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3113/53K3113001.pdf> .

Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1er et 182 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.

(...)

Le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone pourra, en outre, faire procéder d'office à l'exécution desdites mesures, aux frais des réfractaires ou des défailants.

La référence dans les arrêtés à l'article 181, qui permet des réquisitions, n'a aussi été effectuée que dans un deuxième temps, ce qui ne constitue cependant pas un fondement au pouvoir réglementaire.

Sinon, voilà donc la genèse d'une disposition au destin inattendu. **Au total, quel paradoxe que celui mis au jour par la prise de connaissance de l'existence et de l'historique de l'article 182. Au cœur du plus formidable blocage de la vie sociale jamais enregistré en temps de paix (et parfois même plus limitatif de certaines activités qu'en temps de guerre), il était tout bonnement complètement passé inaperçu jusqu'ici.** Les interrogations sur leur compatibilité avec les droits et libertés fondamentaux de ces mesures de contrainte exceptionnelle ne furent déjà pas légion ni à l'occasion de la naissance des divers textes du droit proprement sanitaire, ni lors de l'élaboration de la première législation de 1963 sur la protection civile. Elles demeurèrent inexistantes depuis l'entrée en scène de l'article 182.

Cela ne suscita un questionnement du Conseil d'Etat dans un domaine connexe que lorsqu'il eut à se pencher sur ce qui devint l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge¹³⁶ :

D'une manière plus générale, il convient au surplus de constater que le plan d'urgence contient également des limitations de droits fondamentaux. Il s'agit par exemple de l'obligation de quitter le logement ou l'obligation de relogement (temporaire ou définitif) (points 6.3.3.3 et 6.3.4.3 du plan d'urgence).

La limitation des libertés et droits les plus fondamentaux est soumise dans presque tous les cas à un principe de légalité et nécessite dès lors toujours une intervention spécifique du législateur. Même s'il peut être admis que ces limitations de droits fondamentaux, eu égard à leur nature, ne doivent pas être fixées de manière très précise par le législateur lui-même, elles doivent pouvoir reposer sur une délégation du législateur au Roi définie de manière suffisamment précise et suffisamment encadrée. Une simple délégation générale n'est donc pas suffisante ; des délégations expresses et spécifiques sont nécessaires.

Si l'intention est de maintenir le plan d'urgence dans sa conception actuelle, une base légale plus solide sera nécessaire.

Le rapport au Roi répondit de la sorte¹³⁷ :

¹³⁶ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2018/03/01/2018011111/justel> . Et l'avis 62.592/3 du 3 janvier 2018 sur un projet d'arrêté royal 'portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge', p. 9 :

<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62592.pdf> .

¹³⁷ Dans la version avec les annexes, https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2018/03/06_1.pdf#Page13 du Moniteur du 6 mars 2018, p. 18745. Quant aux mesures de protection de la population contre les radiations, y compris par l'évacuation, le contrôle de la circulation de et vers la zone contaminée, etc., pp. 18919 et suivantes.

Dans un chapitre distinct, au sein d'un « catalogue de mesures », une description détaillée est donnée des différentes actions de protection qui peuvent être abordées dans le cadre de la gestion de crise, avec une attention particulière pour la phase de gestion de crise dans laquelle elles sont d'application. Ces actions de protection qui peuvent limiter des droits fondamentaux, peuvent être imposées par les autorités de police administrative générale ou spéciale.

(...) Le Conseil d'Etat a fait une deuxième remarque suivant laquelle le cadre légal nécessaire n'existerait pas, pour permettre au Roi de régler des mesures de grande ampleur comme l'évacuation et le relogement. Il est cependant important de remarquer que le plan d'urgence nucléaire mentionne dans son introduction ce qui suit : « Le présent plan ne porte toutefois pas préjudice à l'accomplissement des missions légales et réglementaires que les départements, services, organismes et institutions – y inclus les autorités locales (gouverneurs et bourgmestres) – concernés doivent assurer au quotidien. En cas d'activation du présent plan, il leur appartient donc également de prendre les dispositions requises pour assurer les missions qui leur sont confiées dans ce plan. » Le plan national d'urgence est un outil d'aide à la décision visant à organiser la coordination des compétences utiles à la préparation, à la gestion d'une situation d'urgence et au rétablissement. Il rassemble les principes directeurs recommandés par les institutions internationales et partagés par les acteurs de la préparation et de la gestion de crise. C'est ainsi que les aspects identifiés de ce que pourrait être une situation d'urgence nucléaire sont organisés de manière méthodique, sans porter préjudice à la réglementation existante, ni aux compétences légales propres des différentes autorités administratives qui participeraient à la gestion d'une situation d'urgence nucléaire. Le cas échéant, en situation d'urgence les normes en vigueur seraient évidemment appliquées, notamment (l'article 182 de) la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et (les articles 4, 11 et 27 de) la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Dans le cas de nos arrêtés « confinement », ce ne sont certes pas eux qui ont instauré les limitations aux déplacements dans leur principe mais bien l'article 182 de la loi du 15 mai 2007. Encore que, comme le panel des mesures qu'ils déclinent a de quoi donner le vertige à une population gagnée par la torpeur et / ou l'agacement du rester chez soi, une part reste ouverte au doute quant à l'absence d'encadrement préalable plus précis. D'un certain point de vue cependant, c'est aussi le propre des dispositions législatives dotant des autorités administratives de prérogatives matérielles importantes dans le domaine du maintien de l'ordre que de leur ménager un notable pouvoir d'appréciation, ici en vue de la préservation de la salubrité et de l'hygiène publiques. La leçon est en tout cas à méditer pour les adaptations souhaitables du droit lorsque viendra l'heure du bilan à tête reposée de la sortie de crise (FICHE 7). Et le contrôle juridictionnel, fût-ce pour aboutir au regret de plusieurs à la confirmation de cette large marge d'appréciation au vu des circonstances (la réussite ou non de la stratégie du confinement et d'aplatissement de la courbe pour ménager le système hospitalier jouera un grand rôle *a posteriori*), doit rester complet sur tous les éléments de droit et de fait (ce pour quoi il convient de souligner qu'il vaut certainement mieux de ne pas avoir connu de déclaration d'urgence selon l'article 15 CEDH qui aurait quasi à coup sûr pour effet d'encore un peu plus étendre la marge et de restreindre par conséquent le contrôle, cf. FICHE 6).