

FICHE 4 - Le basculement inattendu du Conseil national de sécurité

Le droit mis en branle existait donc déjà pour une bonne part, ce sont les mesures qu'il permet et l'échelle qu'elles appellent qui constituent la nouveauté. Et à chaque crise épidémique, sa tubulure institutionnelle¹³⁸ ? Le fait est que, outre le type et l'ampleur de l'épidémie à traiter, le contexte politique propre à la Belgique revêt une importance cruciale¹³⁹.

1/ La sécurité, c'est la santé !

Rétrospectivement déjà, la force de l'union nationale n'aura duré qu'un temps pour ce que l'on peut en juger le 30 avril. Néanmoins, en tentant d'éviter les anachronismes, « il s'est passé quelque chose », plus précisément entre le 10 et le 12 mars lorsque sortit de l'ombre le désormais célèbre Conseil national de sécurité (CNS). Au soir du 10 mars, après une prime réunion, la Première Ministre paraît encore mal assurée sur le plateau du JT de la RTBF. Les esprits se préparent à des mesures drastiques, de premières sont annoncées mais pas encore coulées en texte. Comme le résume Lucien Rigaux, [Carnet de crise #8 du 7 avril 2020 : Le gouvernement minoritaire Wilmès II. Les étapes de la formation d'un gouvernement minoritaire d'un nouveau genre](#),

La Région de Bruxelles-Capitale respecte les recommandations en annulant lesdits rassemblements. La Région wallonne fait de même et annonce qu'il suspend les visites dans les maisons de repos dans la mesure où les personnes âgées sont les plus fragiles face au virus. En Flandre, la décision est laissée à l'appréciation des gouverneurs et des bourgmestres. L'un des plus emblématiques d'entre eux, Bart De Wever (N-VA), bourgmestre d'Anvers, réagit rapidement en déclarant qu'il n'interdira aucun évènement sur base d'un avis et sans que ne soit prévu un fonds d'indemnisation.

S'en suit, le lendemain, une passe d'armes par médias interposés entre ce dernier et la Première ministre, Sophie Wilmès (MR). La pression s'accroît sur les épaules du CD&V qui maintient néanmoins sa position : « ceux qui croient que le parti changera sa ligne dans les prochaines semaines, ceux-là se trompent : nous voulons que le prochain gouvernement dispose d'une majorité dans le groupe flamand, donc ce sera avec la N-VA ». Ce même jour, l'Organisation mondiale de la Santé change de registre lexical avec tout ce qu'elle entraîne comme conséquence : il ne s'agit plus d'une épidémie, mais d'une pandémie.

Le président de la NVA et bourgmestre d'Anvers se ravise le 11 et réclame dans la foulée des mesures bien plus drastiques ainsi qu'une coordination plus globale¹⁴⁰. Le 12, séance qui débouchera sur les arrêtés « phase fédérale » et « confinement n°1 » du 13 mars, la Première

¹³⁸ Sur l'organisation des autorités fédérales et fédérées lors de la grande crise semblable, Centre de crise, *Gestion de la pandémie de grippe A/H1N1*, 24 juillet 2009 :

https://centredecrise.be/sites/default/files/fichescommext_gestionah1n1_fr.pdf .

¹³⁹ Lucien Rigaux, [Carnet de crise #9 du 8 avril 2020 : Historique des gouvernements minoritaires en Belgique de 1830 à aujourd'hui : une solution de crise](#) ; [Carnet de crise #10 du 9 avril 2020: L'enjeu démocratique des gouvernements minoritaires](#) ; Egalement Thibault Gaudin, [Carnet de crise #14 du 16 avril 2020 : Gouvernement minoritaire et participation. L'occasion manquée d'un renforcement démocratique ?](#) .

¹⁴⁰ « De Wever demande le déclenchement du plan catastrophe pour prendre des mesures uniformes », *BX1*, 11 mars 2020 : <https://bx1.be/news/de-wever-demande-le-declenchement-du-plan-catastrophe-pour-prendre-des-mesures-uniformes/> .

Ministre semble avoir pris le leadership. Il y aurait enfin une unité de la « chaîne de commandement » ... et en deux jours la recommandation se transforma en prise de décision.

L'on a vu depuis combien en amont et en aval se font jour les divergences entre experts, entre politiques et entre les deux catégories, sous l'œil scrutateur des médias et des épidémiologistes qui sommeillaient en chacun de nous. Cependant, ce fameux CNS reste, en l'état, à la barre de la coordination.

Or, ce rôle n'allait certainement pas de soi, Thibault Gaudin nous en entretient aussi dans son [Carnet de crise #13 du 15 avril 2020: Le Conseil national de sécurité](#) . Et Marc Uyttendaele y jette un regard particulièrement critique au terme de la séance du CNS qui se déroula le 24 avril dans le [Carnet de crise #22 du 30 avril 2020 : Covid 19 – Une gestion en trompe l'oeil](#) .

Reprenons l'affaire. Depuis le premier arrêté du 13 mars, il est en effet systématiquement fait mention dans les considérants de leurs préambules aux « *concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil National de Sécurité qui s'est réuni les 10 et 12 mars 2020* ». Pourtant, l'instance normale pour ce faire est le comité de concertation (et les conférences interministérielles spécialisées) qu'organise l'article 31, § 1^{er}, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980¹⁴¹ :

Il est créé un Comité de concertation, composé dans le respect de la parité linguistique :

- 1) du Gouvernement représenté par le Premier Ministre et cinq de ses membres désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ;*
- 2) de l'Exécutif flamand représenté par son Président et un de ses membres ;*
- 3) de l'Exécutif de la Communauté française représenté par son Président ;*
- 4) de l'Exécutif régional wallon représenté par son Président ;*
- 5) de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale représenté par son Président et un de ses membres appartenant à l'autre groupe linguistique.*

Mais ledit comité de concertation, l'instance chargée de mettre (péniblement) de l'huile dans les rouages du système fédéral n'est entré en scène que bien plus tard, en particulier lorsqu'il a fallu organiser la mise à disposition de moyens de la Défense nationale pour tenter d'endiguer l'autre crise, celle des maisons de repos dont la gestion émerge aux entités fédérées¹⁴².

Par ailleurs, il convient de ne pas confondre le CNS avec un autre acteur central le Centre de crise¹⁴³ qui est une direction générale du Service Public Fédéral Intérieur instituée par l'arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise¹⁴⁴ dont la mission consiste logiquement en ceci :

¹⁴¹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/08/09/1980080901/justel> .

¹⁴² « Le fédéral mobilise l'armée dans les maisons de repos », *Le Soir en ligne avec Belga*, 10 avril 2020 : <https://www.lesoir.be/293842/article/2020-04-10/le-federal-mobilise-larmee-dans-les-maisons-de-repos> .

¹⁴³ <https://centredecrise.be/fr> .

¹⁴⁴ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/1988/04/18/1988000142/justel> .

Le site « Législation consolidée » du Moniteur ne reproduit pas le rapport au Roi dont seul un extrait est reproduit sur https://centredecrise.be/sites/default/files/ar_cgccr_18_avril_1988_fr-nl.pdf (l'un des inconvénients de n'avoir pas accès aux bibliothèques papier). Il faut constater aussi que, s'étant dispensé pour une urgence non autrement motivée de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, cet AR n'indique pas les circonstances

- 1° assurer une permanence générale au profit du Gouvernement ;
- 2° de rassembler et d'analyser de manière permanente l'information se rapportant à ses compétences et d'informer les services et les personnes responsables des situations de crise nationale ou susceptibles de conduire à une telle situation ;
- 3° de mettre à la disposition des autorités compétentes l'infrastructure et les moyens nécessaires à la gestion d'une telle crise, et notamment assurer la coordination, la préparation des décisions, leur exécution éventuelle et leur suivi ;
- 4° le cas échéant, de prendre ou de provoquer la prise des mesures immédiates prévues par les plans d'urgence ou les plans de secours ;
- 5° de traiter les appels du public et, le cas échéant, d'assurer une information uniforme et cohérente ;
- 6° de donner des avis et de proposer des mesures sur les questions qui lui sont soumises par la commission d'accompagnement.

La définition de la « crise » que porte cet arrêté royal de 1988 a toute son utilité car elle fait de la préservation de l'ordre public tricéphale traditionnel le cœur des intérêts vitaux de la Nation, un ordre public fait de « salubrité » dès lors :

Tout événement qui, par sa nature ou par ses conséquences : 1° menace les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population ; 2° requiert des décisions urgentes ; 3° et demande la coordination de différents départements et organismes ». Et plus précisément, « Il y a lieu d'entendre par 'les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population' : 1° l'ordre public, c'est-à-dire, la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques ; 2° le potentiel socio-économique du pays ; 3° la souveraineté nationale et les Institutions établies par la Constitution et les lois ; 4° l'intégrité du territoire national.

Cette approche de l'ordre public correspond à celle de la notion, cruciale en droit administratif, de « police administrative générale » (passée en revue dans la **FICHE 2**). Elle repose sur un triptyque qui comprend donc aussi la « salubrité publique », confirmation s'il le fallait de ce à quoi sert un Ministre de l'Intérieur qui dirige le département et de ce que celle-ci fit office de porte d'entrée dans la gestion d'une crise épidémique.

Toutefois, le CNS avait-il vraiment vocation à se charger du volet « salubrité publique » de la police administrative générale alors que, son nom l'indique, il doit plutôt se pencher sur un autre volet du triptyque, la « sécurité publique » ?

Aux débuts du traitement juridique de la présente crise, si l'on prenait les résultats de recherche sur Google Chrome (pour ne pas le citer) le 18 mars, la première page renvoyant encore au « Conseil national de sécurité » était celle de ... la Sûreté de l'Etat, soit le service de renseignement civil compétent sur le territoire national. La surprise continuait d'autant plus que le résultat demeure identique lors d'une consultation de la même page effectuée le 8 avril à 18h52 ou le 21 avril à 21h10¹⁴⁵. Le mercredi 29 avril à 14h, un seul résultat le détrônait, l'annonce par le quotidien *Sud Presse* « Le Conseil national de sécurité prévu ce vendredi est annulé ! ». On lit d'abord ceci sur le site de la Sûreté :

Le Conseil national de sécurité (CNS) définit les grandes lignes politiques à suivre par les services de renseignement. Le Conseil national de sécurité se compose de la manière suivante :

- le Premier Ministre, président ;

dans lesquelles il fut jugé nécessaire d'y recourir dans le chef d'un gouvernement qui était alors en affaires courantes.

¹⁴⁵ <https://www.vsse.be/fr/notre-fonctionnement/cadre-legal-et-administratif/le-conseil-national-de-securite> .

- *les Vice-Premiers Ministres ;*
- *les Ministres de la Justice, de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères*

Ensuite, quant aux invités potentiels :

Lorsque l'ordre du jour le requiert, les personnes suivantes peuvent également être invitées :

- l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat (VSSE) ;
- le Chef du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) ;
- le Commissaire général de la Police fédérale ;
- le Directeur de l'OCAM ;
- la Présidente du comité de direction du SPF Intérieur ;
- le Directeur général du Centre de Crise ;
- un représentant du Collège des procureurs généraux ;
- le Procureur fédéral
- le Président du comité de direction du SPF Affaires étrangères.

Le CNS fixe les priorités pour la politique de renseignement et de sécurité. Ces priorités peuvent ensuite être élaborées dans des plans d'actions concrets. C'est une des tâches du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (CCRS).

Le cadre légal (consulté aux mêmes dates) renvoie essentiellement à la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité¹⁴⁶. Assez logique dans le chef d'un service de renseignement. Regardons dès lors le texte ayant institué notre sujet, **l'arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité**¹⁴⁷. Celui-ci vise l'article 37 de la Constitution, le siège par excellence du « pouvoir exécutif » qu'elle confère au Roi et l'arrêté royal du 21 juin 1996 portant création d'un Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, texte qu'il supprime à la fin de son dispositif¹⁴⁸. Et c'est tout.

Or, le CNS, créé au sein du Gouvernement fédéral¹⁴⁹, dispose d'une mission relativement large :

Le Conseil établit la politique générale du renseignement et de la sécurité, en assure la coordination, et détermine les priorités des services de renseignement et de la sécurité.

Le Conseil est également compétent pour la coordination de la lutte contre le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

Le Conseil définit en outre la politique en matière de protection des informations sensibles.

¹⁴⁶ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1998/11/30/1998007272/justel> .

¹⁴⁷ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2015/01/28/2015200479/justel> .

¹⁴⁸ Cela alla de pair avec l'arrêté royal du 2 juin 2015 portant création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité :

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2015/06/02/2015202642/justel> .

¹⁴⁹ Ce n'est évidemment pas le premier comité ministériel du genre. Pendant des décennies spécialement des années 60 au 80, le CMCES (comité ministériel de coordination économique et sociale) a constitué l'épicentre de l'élaboration de la politique gouvernementale, la plupart des autres comités existant alors se trouvant sous sa « tutelle ». Il a perdu de son influence au profit plus général du « Kern » rassemblant d'abord le Premier Ministre et les Vice-Premiers Ministres et d'une part d'utilité au fil des transferts de compétences vers les entités fédérées. D'autres comités ministériels, compétents pour traiter de matières territorialisables dans le cadre du processus de régionalisation préparatoire, ont été institués en 1974 jusque 1981 (début 1989 en ce qui concerne les affaires bruxelloises).

Son dessein premier reste bien de l'ordre de la sécurité au sens strict, la salubrité / santé ne faisant pas l'objet d'une quelconque mention. Sa composition de base le montre puisque le Conseil est présidé par le Premier Ministre et comprend en outre les Ministres ayant dans leurs attributions la Justice, la Défense nationale, l'Intérieur et les Affaires étrangères, et les Vice-Premiers Ministres qui n'ont pas ces matières dans leurs compétences. Les Membres du Gouvernement qui ne font pas partie du Conseil peuvent être invités par le Premier Ministre à y participer pour l'examen des dossiers qui les concernent particulièrement. Pour le reste y siègent en fonction de l'ordre du jour les hauts fonctionnaires et les représentants du parquet. Le Ministre ayant la Santé publique dans ses attributions peut sans conteste y être appelé mais n'en fait pas partie automatiquement.

Vu sa date de création, sa rationalité première est bien la lutte contre le terrorisme quoique ne se limitant certainement pas cela. En attestent tous les textes à retoucher qui figurent dans un arrêté royal du 8 septembre 2015 modifiant divers arrêtés royaux en ce qui concerne la dénomination 'Conseil national de sécurité'¹⁵⁰, un autre de la même date modifiant divers arrêtés royaux suite à la création du Conseil national de sécurité¹⁵¹, puis dans la loi du 6 décembre 2015 modifiant diverses lois en ce qui concerne la dénomination 'Conseil national de sécurité'¹⁵².

Le CNS avait dès lors tout de l'institution uniquement fédérale (il n'a pas fait l'objet d'un accord de coopération ou d'une autre forme de collaboration – du moins formelle - avec les entités fédérées), dans des compétences fédérales (essentiellement résiduelles, ce à quoi il faut bien réfléchir à l'avenir) et non destinée à se concentrer prioritairement sur des dossiers de santé publique (à part une menace d'ordre bioterroriste par exemple). Pourtant, mutation institutionnelle aux effets encore non calculables (voire, somme toute éphémères), encore indicatif et cantonné à un rôle de recommandation le 10 mars 2020, il se substitua à l'organe normalement compétent, le comité de concertation, pour en outre devenir *de facto* instance dont les quasi-décisions furent coulées en arrêtés du Ministre fédéral de l'Intérieur. Et ceci sur base des textes fédéraux préexistants, en particulier l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Entre les 10 et 12 mars donc, même la NVA, dont le président renâcla quelques instants, a dû se rallier à une certaine forme de bon sens. Clin d'œil (ou pas), le Ministre-Président flamand actuel détenait le portefeuille fédéral de l'Intérieur lors de la création du CNS. Cela permit à la Première Ministre d'affirmer une autorité vacillante deux jours auparavant. Concomitamment, se mit en place cette autre formule inédite d'un gouvernement numériquement minoritaire soutenu par une majorité (sans la NVA) le temps de pouvoirs spéciaux de trois mois (votés par la NVA) renouvelables une fois.

C'est ça l'élasticité des institutions en période de crise globale ! C'est ça l'élasticité des compétences fédérales résiduelles ! La concertation instillée par ce biais n'est pas seulement « politiquement » recommandée. Elle l'est également parce que, plus en santé publique qu'en police, le partage des compétences est tel que cela relevait d'une certaine prudence institutionnelle. Dans un domaine largement comparable avec des compétences

¹⁵⁰ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2015/09/08/2015204151/justel> .

¹⁵¹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2015/09/08/2015204152/justel> .

¹⁵² <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2015/12/06/2015205693/justel> .

enchevêtrées pour mettre en œuvre un dispositif d'extrême urgence, l'avis du Conseil d'Etat 37.655/1 du 23 septembre 2004 sur un projet d'arrêté ministériel devenu l'arrêté ministériel du 3 juin 2005 'établissant le plan de délestage du réseau de transport d'électricité'¹⁵³ recommandait ceci :

La fixation d'un plan de délestage pour le réseau fédéral de transport et la fixation d'un tel plan pour le réseau régional de transport et le réseau de distribution sont à ce point liées que les compétences de l'autorité fédérale et des régions ne peuvent être exercées qu'en concertation. Bien qu'aucune disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'impose, d'une manière expresse, une obligation de coopération en la matière, il résulte cependant de l'imbrication des compétences à exercer qu'une intervention purement unilatérale de l'autorité fédérale ou des autorités régionales pourrait violer le principe de proportionnalité qui est inhérent à tout exercice de compétence (voir Cour d'arbitrage, n° 132/2004, 14 juillet 2004, B.6.2). Il est, par conséquent, recommandé de soumettre préalablement la réglementation en projet aux gouvernements régionaux.

2/ L'union fait la force ... jusqu'à un certain point et si elle se manifeste à temps

Le passage par le CNS n'en a pas moins montré ses limites, variées. D'un côté, il est intéressant de constater comment son action put être « intériorisée » en ce compris au sein du Gouvernement flamand qui est, sur le plan politique, pourtant le plus susceptible de ne pas trop vouloir assister à son extension. Ainsi, l'un de ses arrêtés en date du 10 avril dit « *Il y a urgence étant donné que les conséquences financières des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus prises par le Conseil national de Sécurité en vue de protéger la santé publique, doivent au plus vite être mitigées, et ce tant pour les familles que pour les organisateurs d'accueil extrascolaire* »¹⁵⁴. Or, ce n'est pas que formel en termes de responsabilité ministérielle, le CNS n'adopte pas les mesures, il ne les « décide » pas car il n'en a tout simplement pas la capacité légale. Une fois la concertation épuisée en son sein, chaque ministre, qui responsable devant la Chambre, qui devant son parlement régional ou communautaire, s'en retourne faire exécuter par les membres de son gouvernement les points sur lesquels il y a eu censément accord. Il n'est décisionnel qu'au sein du pouvoir exécutif fédéral et ses administrations. Autrement dit, le CNS peut surfer sur la répartition des compétences et des pouvoirs, il ne l'abolit pas.

Après un mois, le fiasco de la communication portant sur le desserrement de l'étau des visites dans les homes et maisons de repos¹⁵⁵ résulta d'emblée de ce que certain ministre-président

¹⁵³ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37655.pdf> .

¹⁵⁴ Arrêté du Gouvernement flamand du 10 avril 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er avril 2020 relatif à la lutte contre les effets négatifs du virus Covid-19 pour les familles et les organisateurs de l'accueil extrascolaire, de l'accueil d'enfants malades et du soutien préventif aux familles, MB, 20 avril 2020.

¹⁵⁵ Pour Bernard Demonty et Sandra Dutrieux, « L'autorisation des visites dans les homes, histoire d'une gaffe », *Le Soir*, 17 avril 2020, il suffit d'une lecture trop rapide de la remarque émise par un expert au sein de la Cellule d'évaluation (Celeval), du vibrant plaidoyer d'un vice-Premier Ministre, et du ralliement tacite de tous les participants. Encore que la Ministre fédérale de la Santé publique estime, comme à son habitude, que « Autorisation des visites dans les maisons de repos : "Ce n'est pas le fédéral qui a proposé ça", déclare Maggie De Block », *RTBF Info*, 16 avril 2020. Selon elle, « ce n'est pas le fédéral qui a proposé ça, mais bien le conseil national de sécurité qui comprend les ministres-présidents des communautés », « C'est la cellule des experts qui a proposé de prendre des mesures pour éviter des problèmes émotionnels chez des résidents des maisons de repos » :

(le flamand pour le désigner) se fit déshabiller par le ministre (CDV) en charge de ces établissements. Tout le monde laissa la Première Ministre assumer seule en première ligne (à sa décharge, elle parla bien d'une faculté pas d'une obligation et dans le respect maximal de la distanciation sociale) ... Ou l'on commence à voir se distancier des partis qui n'y ont pas de représentation indirecte par ministres convoqués interposés tout en siégeant dans des gouvernements représentés par lesdits ministres¹⁵⁶.

Le naturel revient vite au galop. Le 22 avril, 2 jours avant la réunion décisive du CNS devant se prononcer sur l'entame du déconfinement, le Ministre de l'Enseignement de la Communauté flamande a rappelé que son parti ne laisserait rien passer de l'autonomie flamande puisque, selon lui les écoles devaient recommencer au nord le 15 mai avant même toute concertation et alors que le groupe d'experts, selon certaines fuites, penchait pour un peu plus tard. Comme le montre le powerpoint projeté pendant la conférence de presse du CNS du 24 avril, l'atterrissage aboutit à ce que la première date de reprise soit, si la courbe hospitalière le permet, partout le 18 mai avec une phase test autorisée dès le 15 mai.

Les attentes placées dans le CNS peuvent passer pour démesurées. Encore que les médias audiovisuels néerlandophones paraissent n'avoir pas succombé à l'entrain de leurs homologues francophones pour des séquences en direct de près de 7 heures. Pour qui connaît un peu le fonctionnement des mécanismes normaux de concertation dans la Belgique fédérale, on pourra se dire au contraire qu'avoir décidé autant en si peu de temps relève de l'exploit, quand bien-même la préparation prit-elle plusieurs jours. La séance du 24 avril qui prépara le premier calendrier progressif et évolutif du déconfinement a accouché dans la douleur.

Un autre souci prégnant découle du décalage entre la communication du CNS, l'adoption de l'arrêté ministériel requis pour adapter les règles de confinement et les FAQ destinées aux éclaircissements, cela fut déjà évoqué plus haut quant à l'écart entre la séance du 27 mars et l'arrêté du 3 avril (**FICHE 1**).

Un autre décalage se fit jour entre les annonces du CNS du 24 avril et l'absence de FAQ à jour jusqu'au 2 mai vers 16h00. Et pour cause, le nouvel arrêté ministériel mettant au moins en branle le premier train des mesures de relatif assouplissement à partir du 4 mai ne sortit que le 30 avril tard dans la journée. Ceci concourt à un souci de prévisibilité des normes (**FICHE 6, point 1**) alors qu'elles peuvent être vécues comme déjà adoptées tant l'on en parle partout et surtout rend difficile la préparation effective des reprises qui seraient autorisées.

https://www.rtb.be/info/belgique/detail_autorisation-des-visites-dans-les-maisons-de-repos-ce-n-est-pas-le-federal-qui-a-propose-ca-declare-maggie-de-block?id=10483844 .

¹⁵⁶ Concernant le report de la perspective des visites familiales et amicales, « "Nous ne siégeons pas au Conseil National de Sécurité" : Ecolo prend ses distances avec les mesures du Conseil National de Sécurité, le cdH réagit », *La Libre Belgique en ligne*, 26 avril 2020 :

<https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/nous-ne-siegeons-pas-au-conseil-national-de-securite-ecolo-prend-ses-distances-avec-certaines-mesures-du-conseil-national-de-securite-5ea564937b50a64f9cf67cb6> .

Aussi « Sophie Wilmès répond sèchement aux critiques d'Ecolo: "Complètement à côté de la plaque" », *RTL Info*, 26 avril 2020 :

<https://www.rtl.be/info/belgique/politique/sophie-wilmes-repond-sechement-aux-critiques-d-ecolo-completement-a-cote-de-la-plaque--1214343.aspx> .

En bout de course, si l'on prend les 3 termes séparément, chacun appréciera dans quelle mesure le CNS est resté « conseil » (sans vrai pouvoir décisionnel, le tout doit être traduit dans les divers ordres juridiques tant fédéral que fédérés en fonction de la répartition des compétences), « national » (le volet « ordre public » a indéniablement conduit si pas à une recentralisation de matières ce qui ne se pourrait vu le maintien des règles constitutionnelles en la matière, du moins à ce qu'il y ait une apparence d'unité de chaîne de commandement), « de sécurité » (dans une version élargie à la santé publique). Ce que l'autorité fédérale n'a plus en main du côté de la santé publique, elle l'a préservé, et somme toute raffermi un temps, dans les domaines de la sécurité et publique et civile. Pour certains aspects, sans tout régler loin s'en faut, le CNS fit office de point d'unification plus que nécessaire où les chefs des pouvoirs exécutifs purent s'accorder sur des ordres de décisions à retranscrire dans leurs entités respectives¹⁵⁷, sachant que cela revint à contourner l'instance a priori la plus normale pour ce faire, le comité de concertation. Si l'on y regarde de plus près, le Ministre-Président de la Région bruxelloise siège, certes invité au même titre que ses homologues, en étant le seul à disposer d'un pouvoir de police administrative générale (dont il dispose par dédoublement fonctionnel comme organe de l'Agglomération bruxelloise : **FICHE 2, point 2**).

Le CNS n'a pas remplacé que ce sont bien les communautés qui doivent organiser le casse-tête de la reprise des écoles, l'Etat et les régions celle de l'économie en fonction de leurs compétences respectives ... L'on aura néanmoins constaté que, avec ses compétences en principe restreintes (la politique économique relevant normalement d'abord des régions), l'Etat fédéral conserve une force de frappe supérieure, notamment par les garanties à hauteur de 50 milliards € apportées au secteur bancaire. Le désastre des maisons de repos engendra bien des discussions quant au partage des responsabilités.

D'autres institutions ont fonctionné en s'adaptant. Pour ce que l'on en savait le 24 avril, au matin du CNS, la Première Ministre préside chaque matin un Kern (outre les vices-premiers, les ministres fonctionnellement compétents selon les dossiers de l'heure), ce qui, hormis ce rythme effréné, correspond à son rôle. En milieu d'après-midi elle tient régulièrement une concertation avec les Ministres-Présidents¹⁵⁸. Pour les besoins spécifiques des pouvoirs spéciaux, le Kern consulte les présidents de parti concernés le samedi. Le 29 avril, ce n'est pas le CNS mais une « formation » sensiblement différente (Kern + Ministres-Présidents + experts) qui annonça que « La Belgique rentrera bien dans sa première phase de déconfinement le 4 mai prochain »¹⁵⁹ :

Le Conseil des ministres restreint est réuni en ce moment avec les Ministres-présidents des Régions et des Communautés, en présence des experts du GEES. Ces derniers ont exposé que l'évolution actuelle de l'épidémie du covid-19 permettait d'activer le 4 mai, comme prévu, la phase 1A du plan belge de déconfinement. Les experts insistent, par ailleurs, pour que les mesures de protection, de testing et de tracing soient opérationnelles le plus rapidement possible. En pleine concertation avec les Ministres-

¹⁵⁷ Mise à part la Ministre-Présidente du Gouvernement francophone bruxellois qui ne se manifesta pas pour en faire partie depuis la mi-mars ou qui ne réussit pas à s'y faire inviter.

¹⁵⁸ « 24 heures dans la vie d'une Première en guerre sanitaire », *Le Soir*, 24 avril 2020.

¹⁵⁹ Communiqué de presse de la Première Ministre : <https://www.premier.be/fr/la-belgique-rentre-bien-dans-sa-premiere-phase-de-deconfinement-le-4-mai-prochain> . Egalement, « Le Conseil national de sécurité prévu ce vendredi est annulé ! », *Sud Presse en ligne*, 29 avril 2020 : <https://www.sudinfo.be/id182461/article/2020-04-29/le-conseil-national-de-securite-prevu-ce-vendredi-est-annule> .

présidents des entités fédérées, l'arrêté ministériel prévoyant les mesures de cette phase sera publié demain.

Dans tous les cas, ce sont des organes exécutifs et non législatifs qui gèrent les urgences, un phénomène constaté partout. Pour ce qui concerne spécialement les arrêtés « confinement », le CNS consulte, analyse, coordonne et dans les faits impose, mais ces arrêtés-là, dont les préambules nous disent qu'ils font l'objet d'une délibération du Conseil des Ministres par la suite, demeurent des normes fédérales dont le premier responsable politique (devant la Chambre) reste leur signataire, soit le Ministre de l'Intérieur. Si l'on regarde les arrêtés dans leur globalité depuis le 18 mars quand ils imposèrent le télétravail, cela signifie autant que, même après le CNS, ledit Ministre se retrouva seul à définir les services publics et les activités privées essentielles (où par exception, le télétravail s'avérerait impossible). Là, les concertations attendues avec partenaires sociaux ont suscité des grincements de dents des syndicats. Rien n'est décidément simple.