



Avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique : analyse du Centre d'Action Laïque

« Dans la vie, rien n'est à craindre, tout est à comprendre »

(Marie Curie)

I. Introduction : assurer la protection de tous en respectant les droits humains

L'année écoulée, avec son lot de surprises, nous ramène à l'essentiel : notre existence et ses conditions.

Pour le Centre d'Action Laïque, la santé et le bien-être de chacun sur le territoire de la Belgique doivent être la priorité du Gouvernement fédéral. Les États démocratiques ont évidemment le devoir d'assurer la sécurité de leur population, personne ne met en doute cette évidence.

Pour autant, si l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique actuellement soumis à la Chambre des représentants a clairement pour objectif affiché de protéger la population, à l'analyse, ce texte autorise aussi potentiellement la réalisation d'autres objectifs que cette protection.

Or, de façon générale, qu'ils soient le produit de petites victoires ou de grandes révolutions, le Centre d'Action Laïque tient à rappeler que les droits humains ne sont jamais donnés, ni éternels. Ils demeurent fragiles et « *le prix de la liberté, c'est la vigilance éternelle* »¹ ...

Aujourd'hui, dans une réaction explicable contre un danger (terrorisme, pandémie, mouvements sociaux ...), le danger est que soient altérés ces droits humains et, à cet égard, la lutte contre le virus a déjà entraîné une restriction inédite et massive de nos droits fondamentaux.

À noter également que si l'avant-projet de loi ne concerne que le volet intérieur, la gestion compliquée de la crise du coronavirus a montré à quel point il est important de prévenir les besoins en structures, matériels et équipements de santé. De ce point de vue, il serait utile que le législateur envisage aussi les moyens de s'assurer de la disponibilité de ces éléments ou de la possibilité d'orienter les moyens de production présents sur notre territoire pour faire face à des besoins urgents.

Enfin, si le Centre d'Action Laïque se réjouit que le Parlement ait initié un processus de consultation sur l'avant-projet de loi dont question dans cet avis, il insiste sur l'absolue nécessité, lorsque des mesures sont prises en situation d'urgence épidémique, d'une

¹ Thomas Jefferson.

consultation la plus directe des personnes visées par les mesures concernées, avant et pendant, avec des retours d'expérience afin de réajuster les solutions proposées en fonction du terrain.

II. Respecter le principe de la séparation des pouvoirs et réhabiliter le Parlement

Le propre de cette pandémie est de rendre le monde incertain et, devant se battre contre quelque chose qui n'a pas de forme, l'État pourrait alors être amené à baisser son propre formalisme en partant de la vision erronée que la prétendue lenteur des processus représentatif et judiciaire serait rédhibitoire en période de lutte contre un virus.

La pandémie et l'effroi qu'elle entraîne a ainsi réussi à inverser la demande politique classique de plus de liberté et, au contraire, génère une demande de pouvoir plus absolu et à la hauteur de « l'hyper-événement ». Traduit sur un plan politique, cela signifie qu'il faudrait laisser le gouvernement réagir dans l'instant, prendre des décisions dans l'urgence partant de l'idée qu'il sera toujours possible de rectifier le tir et de dater ses orientations initiales plus tard en fonction des résultats obtenus et de la réalité du péril ...

Cette tendance à une séparation toujours moins marquée des pouvoirs constitutionnels révélant une surpuissance accrue du pouvoir exécutif au détriment des pouvoirs législatif et judiciaire n'est pas qu'un questionnement théorique. Elle a déjà pu se constater ces dernières années dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Or, vu les nombreuses restrictions aux droits fondamentaux entraînées par la lutte contre la pandémie, le rôle de contrôle du Parlement sur l'action du Pouvoir exécutif est plus que jamais essentiel.

De même, au moment où des droits humains sont en quelque sorte « mis entre parenthèses », le principe de légalité, tel que consacré par les textes internationaux protégeant les droits humains et la Constitution belge, implique non seulement que les règles soient claires et précises, mais aussi adoptées par le Pouvoir législatif.

Enfin, la prolifération de la pandémie et des discours sur la pandémie rendent souvent inaudible toute analyse nuancée. Dès lors, le Parlement, lieu emblématique de la citoyenneté, doit également permettre tant le débat et la complexité que la transparence sur les mesures adoptées.

Alors que le questionnement demeure vivace sur l'absence du Pouvoir législatif depuis le début de la pandémie de COVID-19, il devient urgent de réhabiliter le rôle et les missions du Parlement.

Ce qui était compréhensible en mars de l'année dernière le devient beaucoup moins aujourd'hui.

Afin de tirer pleinement les leçons de ce qui s'est passé, le Centre d'Action Laïque invite le Parlement à mesurer l'utilité de pouvoirs extraordinaires donnés au Pouvoir exécutif à l'aune de la capacité du Parlement à agir dans une situation d'urgence. Il apparaît en effet que lorsque le Parlement le décide, il peut adopter une législation aussi, si pas plus, rapidement que le temps nécessaire pour adopter un arrêté royal.

III. Le cadre proposé par l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique

L'avant-projet de loi précité offre au moins une base légale aux mesures jusqu'à présent adoptées par des arrêtés ministériels. C'est heureux, car il est délicat de voir un seul ministre endosser la

responsabilité de pareilles restrictions aux droits humains tel que nous avons pu le connaître depuis plus d'un an.

Dans les articles 6 et suivants, il prévoit également bien plus en matière d'utilisation de données personnelles ce qui n'est pas sans poser de multiples questions de légalité comme d'utilité (voir infra).

Cependant, dès le départ, on peut s'interroger aussi sur la pertinence de l'adoption d'une éventuelle législation prévoyant dans un contexte d'urgence sanitaire des ingérences importantes dans la jouissance des droits humains.

Plutôt qu'adoption d'une législation spécifique et nouvelle, une autre option envisageable consisterait à compléter l'arsenal législatif existant, par exemple en modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile qui offre de multiples garanties.

Si légiférer plutôt que réglementer permet toutefois de s'assurer d'un véritable débat démocratique et de contrôles en amont via la section de législation du Conseil d'État est salutaire par rapport aux mesures qui pourraient être prises dès lors qu'elles dérogent aux droits humains, en revanche, institutionnaliser un régime d'urgence spécifique peut apparaître superflu et même dangereux.

En effet, d'une part, les conventions internationales protégeant les droits humains prévoient toutes des dérogations à ceux-ci dans des cas de figure strictement délimités et sous des conditions précises.

D'autre part ensuite, la procédure d'exception pour répondre à un danger immédiat existe déjà en droit positif belge et a même déjà été utilisée dans la cadre de la crise actuelle : le régime des pouvoirs spéciaux qui, lui, a le mérite de placer le conseil des ministres comme lieu collectif de délibération et de décision pour *toutes* les mesures qui seraient adoptées dans le cadre de la lutte contre la pandémie.

IV. Commentaires article par article de l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique

1) Article 3

Au-delà des critiques déjà formulées par diverses autorités et associations, le Centre d'Action Laïque tient à attirer l'attention de notre représentation parlementaire sur le fait que l'avant-projet de loi prévoit que la durée de la situation d'urgence épidémique ne peut dépasser trois mois et est renouvelable. Ce délai est très long. En effet, nous savons qu'après seulement quinze jours, nous pouvons observer une évolution positive ou négative de la pandémie. Avec un tel délai, nous émettons l'hypothèse qu'en cas d'évolution positive de la situation épidémique, certaines règles pourraient être maintenues alors qu'elles ne seraient plus utiles. Lorsqu'on voit qu'en moins d'un an, les arrêtés ministériels relatifs aux mesures ont été modifiés une trentaine de fois, ce délai de 3 mois apparaît en décalage par rapport à la réalité.

2) Article 4

L'article 4 précise que le ministre de l'Intérieur adopte par arrêté ministériel délibéré en Conseil des ministres les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique.

Le Centre d'Action Laïque s'interroge à cet égard sur la définition de la police administrative générale donnée à la page 4 de l'exposé des motifs où la police administrative générale est définie comme celle qui tend à la fois au maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques et qui concerne toutes les activités humaines en général.

Il conviendrait de préciser cette définition, car il est très largement excessif de considérer un pouvoir de police concernant « toutes les activités humaines en général ». Pensons par exemple aux activités se déroulant dans l'espace privé. En toute hypothèse, ce point montre qu'à défaut de balises plus strictes, la marge d'interprétation laissée au Pouvoir exécutif est immense.

3) Article 5

L'avant-projet « acte » en quelque sorte les mesures prises lors de cette crise Covid sans réellement les remettre en question. Si le résumé de l'avant-projet de loi mentionne la volonté d'intégrer les expériences acquises et les leçons tirées de la gestion de la crise covid-19, intention louable, il nous semble cependant difficile de percevoir ce constat pour l'ensemble du texte en l'état.

Certes, l'impérieuse nécessité de lutte peut justifier des mesures réduisant certaines libertés. Tous les instruments internationaux protégeant les droits humains le prévoient toujours expressément.

Toutefois, dans un État de droit, les ingérences dans les libertés fondamentales doivent rester des exceptions et s'interpréter de façon restrictive.

Les divers professeurs de droit entendus par la commission de l'Intérieur ont déjà asséné ces évidences du respect du principe de proportionnalité (les mesures doivent être strictement nécessaires à la poursuite d'un objectif) et de la nécessité d'une limite dans le temps et d'un contrôle démocratique des mesures adoptées. Il faut éviter que nombre des mesures adoptées le soient de manière pérenne et qu'elles s'inscrivent en quelque sorte dans une forme de normalisation de la relativisation des droits humains. En matière de droits humains, il n'est malheureusement pas théorique que l'exception devienne parfois la norme.

Le Centre d'Action Laïque estime qu'un moyen d'éviter un affaiblissement des droits et libertés fondamentales serait de soumettre chaque arrêté ministériel à une analyse d'impact établie par le nouvel Institut fédéral des droits de l'Homme afin que le Parlement, à qui ces arrêtés seront transmis, puisse examiner ces textes en pleine connaissance de cause.

Par ailleurs, l'avant-projet de loi, de manière générale, contient aussi et à de nombreuses reprises des formules fort vagues qui laissent *de facto* une marge d'appréciation appréciable au Pouvoir exécutif ce qui, en matière d'ingérence dans les droits humains, est par définition dangereux. Il est difficile d'être rassuré sur cette question dès lors que l'exposé des motifs est insuffisamment précis par exemple à la page 6 lorsqu'il évoque les conditions auxquelles les mesures doivent satisfaire des passages tels que « *En ce qui concerne les points (1) et (2) - relatifs au fait que les mesures doivent permettre d'atteindre le but visé et au caractère indispensable de ces mesures qui porte non seulement sur l'objet de chaque mesure, mais aussi sur la durée de celle-ci - le ministre de l'Intérieur recueillera, **autant que faire se peut**, l'avis d'experts, en médecine et en épidémiologie par exemple.*

*En ce qui concerne le point (3) – relatif à la proportionnalité stricto sensu – le ministre de l'Intérieur, en fonction de l'impact des mesures dans divers domaines de compétence **et pour***

autant que l'urgence de la situation le permette, se concertera avec ou recueillera l'avis des entités fédérées, par exemple en Comité de concertation, et, le cas échéant, d'experts en psychologie, en économie ou en droits fondamentaux par exemple. »

Ces formulations floues n'engagent aucune obligation de moyen de la part du ministre. Il faut une réelle garantie que tout sera mis en œuvre pour recueillir ses avis et que si ceux-ci ne peuvent être recueillis, une justification puisse être demandée. Nous pensons que la condition de l'absence d'urgence pour récolter ces avis et ne prévoir aucune procédure à suivre est un manque de garantie. Au contraire, il y a lieu d'élargir la possibilité de prendre des avis pour assurer une réelle interdisciplinarité des équipes scientifiques associées aux avis et évaluations, car les critères d'évaluation ne peuvent être exclusivement médiaux ou économiques. Les facteurs psychologiques ne peuvent être oubliés.

De plus, l'article 5 liste un catalogue très large de mesures qui pour certaines d'entre elles apparaissent beaucoup trop floues. On peut penser en particulier au point h) qui mentionne carrément « *la détermination des mesures physiques ou sanitaires* ».

Enfin, le Centre d'Action Laïque fait siennes les inquiétudes déjà exprimées lors des auditions des constitutionnalistes quant à l'absence de contrôle juridictionnel effectif dès lors qu'un arrêté ministériel est permuté en loi. En effet, l'absence de recours en extrême urgence devant la Cour constitutionnelle empêche toute contestation dans un délai raisonnable.

4) Article 6

Le Centre d'Action Laïque est résolument pour le progrès de la Science universelle.

Pour le Centre d'Action Laïque, il n'y a pas de procès à faire d'emblée à la technologie. Permettant autant l'émancipation que l'asservissement des personnes, elle conduit assurément le monde à fonctionner de manière toujours un peu plus complexe, mais selon les objectifs que les humains lui assignent.

Bref, ce n'est pas l'outil qu'il faut parfois incriminer, mais bien son usage qu'il est nécessaire de toujours questionner.

Cependant, dans la répression du danger (virus, terroriste ...), aujourd'hui, la matérialité finit par ne plus être exigée. Le fait disparaît au bénéfice des signes qui l'annoncent et qui, souvent, n'ont d'autres formes que celles de nos peurs. Et c'est évidemment là que réside le danger principal, car, lorsque le fantasme se fait législateur, il n'est plus arrêté à la réalité et, alors, ouvre la voie à l'arbitraire.

L'avant-projet établit la possibilité d'élargir les finalités de traitement de certaines données à caractère personnel présentes dans les banques de données existantes.

Le Centre d'Action Laïque s'inquiète que des données aussi sensibles soient si peu protégées et de cette utilisation potentielle de l'intelligence artificielle².

Des balises fortes sont indispensables dans ce domaine comme une parfaite transparence. À cet égard, la publication le 12 janvier 2021 d'un arrêté ministériel modifiant sans débat préalable la réglementation applicable aux mesures d'urgence pour limiter la propagation de la Covid-19 ne rassure guère. En effet, cet arrêté ministériel avait pour but affiché de

² <https://www.laicite.be/coronavirus-intelligence-artificielle-centre-daction-laique-invoke-a-prudence/>

prolonger les mesures en vigueur dans le temps et, de façon surprenante, à la lecture de ce texte, son article 8 prévoit notamment que l'Office national de sécurité sociale soit doté de moyens étendus pour tracer les travailleurs et indépendants via des outils technologiques. Cet article 8 vise à assurer le traitement à grande échelle de données de santé sensibles en reliant et en croisant les données, ce qui constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Cet article est formulé de manière tellement large qu'il autorise potentiellement tout service public à avoir accès à ces données dans un objectif qui peut aussi bien être répressif que préventif.

Or, les mêmes critiques peuvent être faites à propos de l'article 6 de l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

L'Autorité de protection des données a d'ailleurs rendu un avis particulièrement sévère d'où il ressort que l'avant-projet de loi :

- Viole les principes de légalité, de prévisibilité et de proportionnalité.
- Ne définit pas les catégories de personnes dont les données pourront être utilisées.
- Ne définit pas les responsables du traitement de ces données récoltées.
- Ne définit pas les finalités auxquelles ces données seraient utilisées ni leurs destinataires et ce qu'ils pourront en faire.

Le Centre d'Action Laïque espère qu'un crédit similaire sera accordé à l'avis des experts de l'Autorité de protection des données qu'aux experts de la santé écoutés dans le cadre de la présente crise épidémiologique. Surveiller le virus ne doit pas nous amener à nous tromper de cible en surveillant, dans les faits, principalement les citoyens.

5) Article 7

Cet article règle les sanctions prises en infraction aux mesures décrites aux articles 4 et 5 de l'avant-projet de loi.

Le Centre d'Action laïque estime délicat d'assortir de sanctions pénales un catalogue de mesures aussi flou que celui actuellement prévu dans le texte. En d'autres mots, plus le catalogue est large et flou, moins il semble envisageable de prévoir des sanctions pénales par le biais de cet avant-projet.

V. Conclusion

Il y a bien plus d'un siècle, l'un des fondateurs de la LDH en France, disait ceci : « *Ces lois d'exception sont des armes terriblement dangereuses. On les bâcle sous prétexte d'atteindre une catégorie d'hommes spécialement en butte à la haine ou la terreur du public. Puis on glisse sur une pente presque irrésistible. Il est si commode, d'interprétation en assimilation, par d'insensibles degrés, d'étendre les termes d'une définition élastique à tout ce qui déplaît, à tous ceux qui, à un moment donné, pourraient effrayer le public. Or qui peut s'assurer d'échapper à cet accident ?* » (De Pressensé).

Nous devons refuser que la nécessaire lutte contre le virus et le souci légitime de sécurité conduisent à amoindrir les principes de l'État de droit.

À chaque période d'insécurité, la tentation est forte pour les gouvernants de mettre les droits entre parenthèses dans l'espoir d'une plus grande efficacité. Or le système des droits n'a pas été fait seulement pour les temps calmes, mais pour tous les temps. Rien ne justifie de suspendre de manière permanente les droits du citoyen.

De manière générale, le Centre d'Action Laïque demande aussi que procéder à l'évaluation des législations qui touchent aux libertés publiques avant d'en créer de nouvelles suite à un évènement particulier, quel qu'il soit, doit devenir une obligation. Il convient en effet de ne légiférer dans pareille matière que si la législation existante ne permet pas efficacement de répondre au but recherché. Cette évaluation pourrait avoir lieu à intervalles réguliers pour s'assurer de son caractère objectif et en prenant l'engagement d'auditionner un minimum d'experts et acteurs de la société civile durant tout processus parlementaire lié à la question des libertés publiques.

Enfin, lorsque l'on évoque le thème des libertés publiques, le rôle des pouvoirs publics doit être plus que jamais réhabilité. Il convient de réserver les fonctions de protection au secteur public, présentant davantage de garanties de formation, de déontologie et de défense de l'intérêt général que le secteur privé.