

## La loi « pandémie » est en vigueur – impact pour les autorités locales bruxelloises

- La loi « pandémie » permet au Gouvernement de déclarer **une situation d’urgence épidémique** et d’adopter des mesures de police sanitaires ;
- Les bourgmestres peuvent prendre des **mesures renforcées sur leur territoire** en concertation avec les autorités compétentes. Ces mesures peuvent consister à limiter les rassemblements ou l’accès à des établissements, à obliger le télétravail ou à imposer des mesures sanitaires ;
- Les futurs arrêtés et ordonnances du bourgmestre **devront se fonder uniquement sur la loi « pandémie »** et pas sur la NLC ou les lois relatives à la sécurité civile et à la protection civile ;
- Ces mesures ne doivent pas nécessairement être confirmées par le Conseil communal ; seront valables maximum 3 mois, renouvelables ; et ne pourront pas faire l’objet de SAC.

### Introduction

Près d’un mois après son adoption par la Chambre des Représentants, la loi relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique (ci-après : loi « pandémie ») a été publiée le 14 août dernier au Moniteur belge.

Cette nouvelle loi habilite le Gouvernement ou le Ministre de l’Intérieur à adopter des mesures de police administrative lorsque une situation d’urgence épidémique est déclarée. Par ailleurs, lorsque les circonstances locales l’exigent, les Gouverneurs (le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale sur son territoire) et les Bourgmestres prennent des mesures renforcées, conformément aux instructions du Ministre de l’Intérieur.

Le présent article fait le point sur les compétences de police administrative des autorités locales bruxelloises dans la lutte contre une pandémie sous l’égide de cette loi.

### 1. Rétroactes – articulation de compétences complexes

De nombreuses autorités ont été amenées à adopter des mesures de police administrative depuis le début de la crise sanitaire en Belgique. A Bruxelles, ces autorités de police sont le Ministre de l’Intérieur, le Gouverneur (le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale)<sup>1</sup> et les Bourgmestres.

L’articulation des compétences entre ces autorités a été une question juridique complexe en raison des spécificités institutionnelles belgo-bruxelloises<sup>2</sup> et des nombreuses bases légales s’entrecroisant

---

<sup>1</sup> On utilisera sans faire la distinction le terme « Gouverneur » pour faciliter la lecture.

<sup>2</sup> Voy. à ce sujet P. Minsie. et Q. Peiffer, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid19 », in Parsa, S. et Uyttendaele, M. (sous la dir. de), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthémis, 2020 et M. Banse, *Les autorités de police administrative face au coronavirus en Région de Bruxelles-Capitale – finalement, qui fait quoi ?*, [Trait d’Union](#), avril-juin 2021, Bruxelles

qui ont été invoquées pour fonder les mesures adoptées<sup>3</sup>. D'aucuns ont d'ailleurs contesté la validité de ces fondements devant les juridictions, parfois en obtenant gain de cause<sup>4</sup>, parfois pas<sup>5</sup>.

La « loi pandémie » a pour objectif d'effacer ces insécurités juridiques en adoptant un nouvel ensemble de règles qui habilite les autorités à adopter des mesures de police administrative en situation d'urgence épidémique<sup>6</sup>. Ce régime pourra être appliqué à la pandémie de Covid-19 dans la mesure où c'est encore nécessaire, ainsi qu'à d'éventuelles situations épidémiques futures.

## **2. La « loi pandémie » - une police spéciale pour les situations de crise épidémique**

La police administrative désigne les pouvoirs qui sont attribués aux autorités administratives par ou en vertu d'un acte de nature législative et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus<sup>7</sup>.

On en distingue la police administrative générale et la police administrative spéciale. La police administrative générale est celle qui vise à préserver l'ordre public matériel dans sa globalité en maintenant ses composantes de sécurité, de salubrité et de tranquillité publique. La police administrative spéciale, quant à elle, tend à résorber un désordre particulier qui est soit étranger à l'ordre public matériel, soit ne concerne seulement qu'une ou plusieurs de ses composantes<sup>8</sup>.

La loi « pandémie » consacre **une nouvelle police administrative spéciale** car elle se focalise uniquement sur le maintien de la salubrité publique<sup>9</sup>.

Lorsqu'une situation d'urgence épidémique est déclarée par le Gouvernement, les polices administratives générales<sup>10</sup> ou spéciales<sup>11</sup> mobilisées précédemment par les autorités **ne pourront en principe plus s'appliquer** pour maintenir ou préserver l'ordre public<sup>12</sup>. En effet, conformément à la théorie du concours des polices, une police administrative spéciale suffisamment complète, précise et

---

<sup>3</sup> La loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, M.B., 16 janvier 1964 (n° inforum [22730](#)) ; la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, M.B., 31 juillet 2007 (n° inforum [221448](#)) ; la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police M.B., 5 août 1992 (n° inforum [184952](#)) ; la loi provinciale, M.B., 27 novembre 1891 et la nouvelle loi communale (ci-après : NLC).

<sup>4</sup> Voir not. les références citées dans D. Tatti, « Des « (a)normalités » en temps de COVID-19 : quelles mutations en matière pénale ? Réflexions critiques à propos des normes fédérales et régionales bruxelloises », Rev. dr. pén., 2021/7, p. 761-789. Voy. ég. Civ. fr. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, 2021/14/C.

<sup>5</sup> L'exposé des motifs de la loi « pandémie » rappelle d'ailleurs d'emblée que le Conseil d'Etat a considéré à plusieurs reprises que ces bases légales étaient adéquates pour adopter les différentes mesures de police administrative durant la crise ; v. Projet de loi du 27 avril 2021 relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, exposé des motifs, Doc., Ch., 2020-2021, n° 1951/1, p. 4.

<sup>6</sup> Sur la plus-value de lever cette insécurité juridique, v. l'audition de M. Verdussen au sujet de la loi « pandémie » dans le Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, Doc. parl., Chambre, Doc. 55-1897/1., p. 134.

<sup>7</sup> A. Delblond, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 235-276.

<sup>8</sup> A-L. Durviaux, « 4. - La police administrative » in *Principes de droit administratif - Tome 1 – L'action publique*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2018, p. 160.

<sup>9</sup> Projet de loi du 27 avril 2021 relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, exposé des motifs, Doc., Ch., 2020-2021, n° 1951/1, p. 3. La salubrité se définit comme étant « l'absence de maladie par la sauvegarde de l'hygiène ». M.-A. Flamme et al., *Droit administratif*, t. 2, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1111 (n° inforum [166763](#))

<sup>10</sup> A savoir, la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police M.B., 5 août 1992 (n° inforum [184952](#)), la loi provinciale, M.B., 27 novembre 1891), et la NLC.

<sup>11</sup> Bien que l'exposé des motifs sous-entende que les lois du 31 décembre 1963 sur la protection civile et du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile constituent des polices administratives spéciales, la question mériterait d'être approfondie. V. not. l'avis du Conseil d'Etat n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur l'avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, n°53 et s.

<sup>12</sup> Les articles 12 et 13 de loi « pandémie » insèrent expressément dans les lois du 31 décembre 1963 sur la protection civile et du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile que leurs dispositions relatives à la police administrative ne s'appliquent pas aux situations d'urgence épidémiques.

détaillée telle que consacrée par la loi « pandémie »<sup>13</sup> devra dès lors servir comme unique fondement légal pour adopter les mesures de polices adéquates<sup>14</sup>.

Pour autant, il est de jurisprudence constante que l'exclusion de la police générale par la police spéciale ne se produit que dans l'espace d'intersection entre ces deux polices et que, partant, une mesure de police générale est justifiée si la police spéciale ne suffit pas à prévenir le trouble constaté<sup>15</sup>.

Selon l'exposé des motifs, « *Il en résulte que l'adoption du présent projet ne fera donc pas obstacle à l'adoption éventuelle de mesures de police administrative générale ou spéciale dans le cadre de la législation existante si la nécessité devait s'en faire sentir, étant entendu que ces mesures devront concerner des troubles à l'ordre public général ou des troubles sans lien avec la situation d'urgence épidémique.* »<sup>16</sup>. Il faut donc analyser au cas par cas la nature du trouble constaté et invoquer la base légale adéquate en fonction du type de mesure qu'il convient d'adopter. Pour faciliter cette articulation, la loi « pandémie » prévoit une liste de mesures auxquelles doivent se rapporter les actes adoptés par les autorités compétentes : si l'acte envisagé pour prévenir ou résorber le trouble n'est pas précisément repris dans cette liste, l'autorité devra se rabattre sur ses compétences de police générale ou spéciale en invoquant les fondements légaux *ad hoc*.

### **3. La loi « pandémie » dans les grandes lignes**

#### **- Déclaration de la « situation urgence épidémique »**

La loi « pandémie » est rendue applicable par le Gouvernement via arrêté royal lorsqu'il déclare une « situation d'urgence épidémique », à savoir un évènement menaçant causé par un agent infectieux chez l'homme qui répond aux conditions prévues<sup>17</sup>. Cette déclaration doit valoir pour une durée strictement nécessaire et ne pourra en aucun cas dépasser trois mois renouvelables. Chaque déclaration doit par ailleurs être confirmée endéans les 15 jours par le législateur<sup>18</sup> sur base de rapports que doit transmettre le Gouvernement<sup>19</sup>. Dans la foulée, le Ministre de l'Intérieur déclenche la phase fédérale de gestion de crise si ce n'est pas déjà fait et prend en charge la coordination stratégique de la situation d'urgence<sup>20</sup>.

#### **- Adoption de mesures pour limiter les troubles à la salubrité**

Une fois la situation d'urgence épidémique déclarée, le Gouvernement est compétent pour adopter des mesures de police administrative visant à limiter ou à prévenir les troubles causés par l'épidémie sur la santé publique<sup>21</sup>. Ces mesures sont adoptées en concertation avec les parties concernées :

---

<sup>13</sup> Or, la question risque de se poser de savoir si ces conditions sont bel et bien réunies en parcourant la liste des mesures que peuvent adopter le Roi, le Ministre de l'Intérieur ou les autorités locales en application de la loi « pandémie » (voy. art. 5 de la loi et *infra*). Pourra-t-on par exemple considérer qu'une mesure qui concerne « *la détermination de modalités ou de conditions de rassemblements [ou de déplacement], leur limitation ou leur interdiction* » est une disposition suffisamment complète, précise et détaillée ? V. à ce sujet l'audition de J. Sautois, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, Doc. parl., Chambre, Doc. 55-1897/1., p. 122.

<sup>14</sup> Cass., 24 avril 1939, *Pas.*, 1939, p. 199 ; P. Goffaux, « C » in Dictionnaire de droit administratif, 2e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 164 et s. et Projet de loi du 27 avril 2021 relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n° 1951/1, p. 11.

<sup>15</sup> J. Dembour, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 9.

<sup>16</sup> V. Projet de loi du 27 avril 2021 relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n° 1951/1, p. 11.

<sup>17</sup> Art. 2, 3° de la loi « pandémie ».

<sup>18</sup> Art. 3, §1 et §2 de la loi « pandémie ».

<sup>19</sup> Art. 9 et 10 de la loi « pandémie ».

<sup>20</sup> Art. 3, §4 de la loi « pandémie ».

<sup>21</sup> Art. 4, §1 de la loi « pandémie ».

organes de gestion de crise, experts, gouvernements fédérés etc.<sup>22</sup>. Sauf dans des situations de péril imminent<sup>23</sup>, il ne revient donc plus au seul Ministre de l'Intérieur d'adopter ces mesures via arrêtés ministériels comme ce fût le cas depuis mars 2020.

Lorsque les circonstances locales l'exigent, les gouverneurs et bourgmestres, chacun sur leur propre territoire, doivent prendre des mesures renforcées par rapport à celles prises par le Roi ou, le cas échéant, le Ministre de l'Intérieur<sup>24</sup>.

Lorsque le Gouvernement ou la Chambre constate que les conditions de la « situation d'urgence épidémique » ne sont plus remplies, la loi de confirmation peut être abrogée. Dans ce cas, toutes les mesures prises sur cette base cesseront de produire leurs effets pour l'avenir.

Les différentes mesures de police adoptées doivent être nécessaires, adéquates et proportionnelles à l'objectif poursuivi<sup>25</sup> et ne sortent leurs effets que pour une durée renouvelable de trois mois maximum.

- Types de mesures

Les mesures de police qui peuvent être adoptées à l'occasion d'une situation d'urgence épidémique sont limitativement énumérées dans des listes<sup>26</sup>. Elles sont décrites de façon relativement abstraites afin de laisser la marge de manœuvre nécessaire aux autorités de police administrative compétentes, chaque épidémie ayant ses spécificités<sup>27</sup>.

Ainsi, le Gouvernement ou le Ministre de l'Intérieur peuvent adopter les mesures suivantes, au besoin en les combinant entre elles :

- Limiter l'accès au, la sortie du ou les déplacements au sein du territoire national ;
- Limiter l'accès aux ou fermer des établissements ou des commerces ;
- Soumettre à certaines conditions, limiter ou interdire la vente de certains biens non essentiels ou la fourniture de certains services non essentiels ;
- Limiter ou interdire les rassemblements publics ou privés ;
- Obliger le télétravail ;
- Imposer des mesures sanitaires ;
- Procéder à des réquisitions<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 4, §1 et §2 de la loi « pandémie ».

<sup>23</sup> Art. 4, §1, al. 3 de la loi « pandémie ».

<sup>24</sup> Art. 4, § 2 de la loi « pandémie » et point 4 du présent texte « Marge de manœuvre des autorités locales ».

<sup>25</sup> Art. 4, §3 de la loi « pandémie ».

<sup>26</sup> Art. 5 de la loi « pandémie ».

<sup>27</sup> Projet de loi du 27 avril 2021 relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, commentaire des articles, *Doc.*, Ch., 2020-2021, n° 1951/1, p. 23.

<sup>28</sup> Art. 5 §3 de la loi « pandémie ».

Les mesures que peuvent adopter les Gouverneurs et les Bourgmestres sur leur territoire sont également limitativement énumérées et sont, à quelques exceptions près<sup>29</sup>, les mêmes que celles à disposition des autorités fédérales<sup>30</sup>.

#### - Sanctions et contrôle

Les infractions aux mesures adoptées par le Gouvernement, le Ministre de l'Intérieur, le Gouverneur ou le Bourgmestre peuvent consister en une amende, une peine de prison, une peine de travail, une peine de probation autonome ou une peine de surveillance électronique<sup>31</sup>. Cette diversité dans les sanctions permet au juge d'adapter la peine selon les circonstances qui entourent la commission de l'infraction (situation épidémiologique au moment de la commission des faits, circonstances atténuantes<sup>32</sup>, etc.). Les sanctions sont en principe prononcées par le tribunal de police<sup>33</sup>.

Le régime de sanctions mis en place est donc considérablement simplifié par rapport à la situation en vigueur précédemment<sup>34</sup>. Des directives pour la politique criminelle plus précises pourront être prévues par le Collège des procureurs généraux comme ce fut le cas depuis le début de la crise.

Les services de police du cadre opérationnel sont chargés de constater les infractions. D'autres services d'inspection peuvent également contrôler le respect des législations particulières<sup>35</sup>.

#### **4. Marge de manœuvre des autorités locales**

La crise du COVID-19 a démontré tout l'intérêt de donner une certaine latitude aux autorités locales pour adopter des mesures renforcées afin de limiter l'augmentation de l'épidémie sur le territoire. Fort de ces enseignements – qui étaient loin d'être acquis au début de la crise<sup>36</sup> –, le législateur a

---

<sup>29</sup> La seule différence notable concerne en réalité « la détermination de modalités ou de conditions en vue de limiter l'entrée au ou la sortie du territoire belge, en ce compris les possibilités de refuser l'entrée conformément à l'article 14 du code frontières Schengen ou à l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », que seul le Gouvernement ou le Ministre de l'Intérieur peut régler (art 5, §1<sup>er</sup>, a). Par ailleurs, le bourgmestre et le gouverneur ne peuvent procéder à la réquisition que si un arrêté royal le leur autorise. La loi prévoit également expressément que les bourgmestres et gouverneurs ne peuvent établir une liste de biens et services essentiels que pour autant que le fédéral n'ait pas déjà établi une telle liste (art 5, §2, g). Une différence de syntaxe existe enfin entre l'article 5, §1<sup>er</sup>, f) qui concerne « la fixation de conditions d'organisation du travail », et l'article 5, §2, d), qui insère « la fixation de conditions relatives à l'organisation du travail ».

<sup>30</sup> Art. 5, §2 de la loi « pandémie ».

<sup>31</sup> Art. 6 §1 de la loi « pandémie ».

<sup>32</sup> Art. 6, §4 de la loi « pandémie ».

<sup>33</sup> Art. 6, §3 de la loi « pandémie ». Soulignons que si l'infraction commise est en lien avec des infractions qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi « pandémie », l'ensemble des infractions peut néanmoins être traité par le tribunal correctionnel, sauf lorsque celles-ci sont contraventionnalisées. Projet de loi du 27 avril 2021 relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, commentaire des articles, *Doc., Ch., 2020-2021, n° 1951/1*, p. 27.

<sup>34</sup> Nous renvoyons le lecteur aux circulaires successives adoptées par le Collège des procureurs généraux relatives à « la mise en œuvre judiciaire des arrêtés ministériels portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ». Préalablement à l'entrée en vigueur de la loi « pandémie », on pouvait résumer l'approche pénale à Bruxelles pour les infractions aux règles covid-19 comme suit : en cas de non-respect des mesures fédérales consacrées dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié succinctement, les sanctions prévues par l'article 187 de la loi sur la sécurité civile du 15 mai 2007 étaient d'application (à savoir, un emprisonnement de huit jours à trois mois et une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou une de ces peines seulement), les tribunaux de police étant compétents ; en cas de non-respect des mesures consacrées dans l'arrêté du Ministre-Président du 26 octobre 2020, les sanctions prévues par l'article 1 de la loi du 6 mars 1818 étaient d'application (à savoir, un emprisonnement de huit jours à quatorze jours et une amende de vingt-six à deux cents euros, ou une de ces peines seulement), les tribunaux correctionnels étant compétents ; en cas de non-respect des mesures consacrées par un arrêté ou une ordonnance de police communale, les sanctions prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative sécurité civile étaient d'application (à savoir, un emprisonnement de huit jours à trois mois et une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou une de ces peines seulement), les tribunaux correctionnels étant compétents.

<sup>35</sup> Art. 8 de la loi « pandémie ».

<sup>36</sup> Le Ministre de l'Intérieur compétent durant la première vague était d'avis que les communes n'étaient pas en droit d'imposer des mesures de police administrative pour lutter contre la propagation du virus (voir le Courrier ministériel concernant la gestion de la phase fédérale et le suivi des mesures du 15 mai 2020 – n° inforum [336285](#)). La circulaire était

décidé de conférer aux Bourgmestres et aux Gouverneurs d'importantes compétences de police administrative.

- Comparaison entre le régime de l'AM du 28 octobre 2020 et la loi « pandémie »

A notre sens, la loi « pandémie » définit plus clairement les différentes situations où les Bourgmestres et Gouverneurs auront vocation à adopter des mesures de police administrative complémentaire, par rapport à l'ancienne mouture contenue dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19<sup>37</sup> (ci-après : AM du 28 octobre 2020).

o L'article 27 de l'AM du 28 octobre 2020

L'AM du 28 octobre 2020 prévoyait, d'une part, que les autorités locales avaient la **faculté** d'adopter des mesures préventives complémentaires, en concertation avec les autorités compétentes des entités fédérées compétentes (et le Gouverneur pour les mesures adoptées par le Bourgmestre) et sous les instructions de coordination du Ministre de l'Intérieur (art 27, §1, al. 2)<sup>38</sup>.

D'autre part, l'AM du 28 octobre 2020 disposait que le Bourgmestre et le Gouverneur avaient **l'obligation** d'adopter des mesures réactives complémentaires lorsqu'ils constataient ou étaient informé, par l'organisme de santé de l'entité fédérée concernée, d'une augmentation locale de l'épidémie sur leur territoire (art 27, §1, al. 3). Le Bourgmestre devait alors en informer le Gouverneur et les autorités compétentes des entités fédérées, éventuellement lancer la procédure de concertation prévue à l'AR du 22 mai 2019<sup>39</sup>, et se soumettre aux instructions de coordination du Ministre de l'Intérieur.

Pour résumer, le Bourgmestre pouvait adopter des mesures de police **préventives** complémentaires à celles édictées par le fédéral, pour autant qu'elles ne soit pas intrinsèquement liées à la crise sanitaire ou à une nécessité médicale ; et il devait adopter des mesures de police **réactives** complémentaires lorsqu'il était établi qu'une nouvelle vague de contaminations se produisait ou risquait de se produire sur son territoire<sup>40</sup>. Sur le terrain, force est de constater que la distinction entre ces deux situations pouvait s'avérer assez ténue...

o L'article 4, §2 de la loi « pandémie »

---

adressée aux Gouverneurs, et contenait en annexe une analyse juridique des possibilités de suspendre ou d'annuler les décisions des bourgmestres adoptées dans le cadre de la crise).

<sup>37</sup> M.B., 28 octobre 2020. Rappelons que cet Arrêté ministériel a fait l'objet de 21 modifications depuis son entrée en vigueur au moment d'écrire ces lignes.

<sup>38</sup> Selon le Ministre de l'Intérieur, « *en l'absence de crise ou de nécessité médicale ou sanitaire l'obligeant à prendre des mesures plus strictes que les mesures imposées au niveau fédéral, le bourgmestre peut prendre des mesures préventives après s'être concerté avec le gouverneur de province compétent et le service régional de santé.* » (Courrier ministériel du 24 juillet 2020 relatif à la gestion de la phase fédérale et à la mise en œuvre des mesures locales, p. 1. - inforum [338040](#)). Notons qu'il n'était pas fait mention d'une concertation avec les autorités fédérales concernées (SPF Santé, etc.), ni de devoir suivre la procédure prévue par la législation relative à la planification d'urgence dans l'arrêté royal du 22 mai 2019. Par ailleurs, on considère traditionnellement que si les conditions d'intervention du bourgmestre sur base de sa compétence de police administrative générale sont réunies, il n'a pas seulement le pouvoir d'intervenir, mais il est tenu de le faire. Il s'agit d'une obligation dans le chef du bourgmestre pouvant entraîner sa responsabilité. Enfin, il est étonnant que seuls les Bourgmestres semblaient être concernés par cette prérogative, alors que l'article visait les « autorités locales », qui vise en principe également les gouverneurs.

<sup>39</sup> Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, M.B., 27 juin 2019.

<sup>40</sup> Pour plus de détail, nous renvoyons le lecteur au Courrier ministériel du 24 juillet 2020 relatif à la gestion de la phase fédérale et à la mise en œuvre des mesures locales – n° inforum [338040](#)

*« Lorsque les circonstances locales l'exigent, les gouverneurs et bourgmestres prennent, chacun pour son propre territoire, des mesures renforcées par rapport à celles visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, conformément aux éventuelles instructions du ministre. À cet effet, ils se concertent avec les autorités fédérales et fédérées compétentes en fonction de la mesure envisagée. Si l'urgence ne permet pas une concertation préalable à l'adoption de la mesure, le bourgmestre ou le gouverneur concerné informe ces autorités compétentes le plus rapidement possible de la mesure prise. Dans tous les cas, les mesures envisagées par le bourgmestre sont concertées avec le gouverneur, et celles envisagées par le gouverneur sont concertées avec le ministre ».*

Tant les Bourgmestres que les Gouverneurs sont donc dorénavant **obligés** d'adopter des mesures **renforcées** lorsque la situation épidémique locale l'exige. Dans l'esprit de la planification d'urgence et la phase fédérale de gestion de crise, ces mesures ne peuvent pas être plus souples que celles appliquées au niveau fédéral.

La procédure de concertation est rendue plus limpide : toutes les parties prenantes doivent en principe être concertées préalablement à l'adoption d'une telle mesure locale renforcée<sup>41</sup>.

Notons néanmoins qu'à l'inverse de ce qui était prévu dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020<sup>42</sup>, les Bourgmestres ne sont plus expressément tenus d'assumer l'organisation de la communication verbale et visuelle des mesures spécifiques prises sur le territoire de leur commune.

- Mesures que peuvent adopter les Bourgmestres

Les pouvoirs de police administrative dont disposent les Bourgmestres en application de la loi « pandémie » leur permettent d'adopter des mesures individuelles ou réglementaires.

o Arrêtés de police - mesures individuelles

L'article 133 de la NLC charge le Bourgmestre de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés.

A l'inverse de l'AM du 28 octobre 2020<sup>43</sup>, la loi « pandémie » ne prévoit pas expressément que les Bourgmestres sont tenus d'assurer l'exécution des mesures décidées au niveau fédéral pour limiter la propagation d'une épidémie. Il est néanmoins fort à parier que les mesures de police administrative adoptées par le Roi en application de la loi « pandémie » chargeront les autorités locales de leur mise en œuvre sur le terrain. Le Bourgmestre devra alors en assurer l'exécution en adoptant un arrêté de police, dont les effets s'épuisent par son application à la série de personnes ou de situations qu'il vise.

Soulignons par ailleurs que la loi « pandémie » prévoit à l'article 7 que le Gouverneur ou le Bourgmestre pourra faire procéder d'office à l'exécution des mesures prises en application des

---

<sup>41</sup> « Si l'urgence ne permet pas une concertation préalable à l'adoption de la mesure, le bourgmestre ou le gouverneur concerné informe les autorités compétentes le plus rapidement possible de la mesure prise. Dans tous les cas, et dès lors également en cas d'extrême urgence, les mesures envisagées par le bourgmestre sont préalablement concertées avec le gouverneur, et celles envisagées par le gouverneur font l'objet d'une concertation préalable avec le ministre. Le ministre de l'Intérieur, qui est responsable de la coordination stratégique de la situation d'urgence pendant une phase fédérale, peut donner des instructions à cet égard aux bourgmestres et aux gouverneurs ». Projet de loi du 27 avril 2021 relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, commentaire des articles, Doc., Ch., 2020-2021, n° 1951/1, p. 20.

<sup>42</sup> Art. 27, §1<sup>er</sup>, al. 4 de l'AM du 28 octobre 2020.

<sup>43</sup> Art 27, §1<sup>er</sup>, al. 1 de l'AM du 28 octobre 2020.

articles 4 et 5, aux frais des réfractaires ou des défailants. Il est avisé de préciser la manière dont cette exécution d'office doit se concrétiser dans l'arrêté de police adopté par le Bourgmestre<sup>44</sup>.

- Ordonnances de police – mesures générales et abstraites

Le pouvoir réglementaire en matière de police administrative générale appartient en principe exclusivement au Conseil communal par l'adoption d'ordonnances de police (art. 119 et 135 §2 NLC). Exceptionnellement, les articles 134 et 135§2 de la NLC habilent le Bourgmestre à adopter une ordonnance de police de portée générale et abstraite lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants. Cette ordonnance doit être confirmée par le Conseil communal, à défaut de quoi elle cesse immédiatement de produire des effets.

La loi « pandémie » consacre une police administrative spéciale qui **déroge** au régime de la police administrative générale en imposant aux Bourgmestres d'adopter des mesures renforcées lorsque la situation sur leur territoire le requiert. Les mesures locales doivent donc être inscrites dans une ordonnance qui se fonde **uniquement** sur les dispositions *ad hoc* de la loi « pandémie ».

Comme rappelé ci-dessus, cela n'empêche pas de fonder une ordonnance de police sur d'autres dispositions de police administrative générale ou spéciale lorsqu'il faut sauvegarder un aspect de l'ordre public général que la police spéciale de la loi pandémie ne permet pas de garantir<sup>45</sup>.

En application de la loi « pandémie », les Bourgmestres peuvent donc limiter ou fermer des établissements ou des commerces ; soumettre à certaines conditions, limiter ou interdire la vente de certains biens non essentiels ou la fourniture de certains services non essentiels ; limiter ou interdire les rassemblements publics ou privés ; obliger le télétravail ; imposer des mesures sanitaires et éventuellement procéder à des réquisitions. Ces mesures doivent bien évidemment respecter les principes généraux de droit administratif.

La loi « pandémie » est restée muette sur la question de savoir si une ordonnance de police adoptée par le Bourgmestre doit ou non faire l'objet d'une confirmation par le Conseil communal, comme c'est le cas pour les ordonnances adoptées par le Bourgmestre en application de l'article 134 NLC<sup>46</sup>. Vu qu'il s'agit d'une police spéciale excluant l'application de la police générale, il faut dès lors partir du principe qu'aucune confirmation par le Conseil communal n'est prévue.

- Durée, contrôle et sanctions des mesures locales

Les mesures sont adoptées pour une durée maximale de trois mois, et ne peuvent sortir leurs effets pour autant que la situation d'urgence épidémique existe encore, et qu'elle ait été confirmé par le législateur. Elles peuvent être prolongées chaque fois pour une durée de trois mois maximum.

Elles peuvent faire l'objet d'un contrôle de tutelle et être annulées ou suspendues par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale si elle viole la loi ou si elle blesse l'intérêt général<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> M. Nihoul, « L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles », *Revue de Droit communal*, 2013/3, Kluwer, Bruxelles, 2013, pp. 64-67.

<sup>45</sup> Ainsi, en situation de crise épidémique, un bourgmestre pourrait à notre sens adopter une mesure visant à encadrer la tenue d'une manifestation pour faire respecter d'une part des mesures d'hygiène (en se fondant sur l'article 5, §2, g) de la loi « pandémie ») et d'autre part, pour prévenir les risques d'atteinte à la sécurité du voisinage en raison de débordements violents (art. 135 §2 de la NLC). Voy. par ex. C.E., arrêt n° 215.982 du 25 octobre 2011

<sup>46</sup> Voir l'amendement non adopté déposé par F. De Smet ; Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, Amendement, Doc., Ch., 2020-2021, n°55-1951/2, p. 10.

<sup>47</sup> Art. 9 et 10 de la l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 juillet 1998.

Les mesures peuvent également être annulées ou suspendues par le Conseil d'Etat<sup>48</sup> ou être écartées par les Cours et Tribunaux en application de l'article 159 de la Constitution.

Notons enfin que les ordonnances de police adoptées en application de la loi « pandémie » ne pourront faire l'objet de sanctions administratives communales. Les infractions auxdites ordonnances relèvent exclusivement du tribunal de police.

---

<sup>48</sup> Art. 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973