

---

# Le Parlement au temps du coronavirus

## Belgique

# L'impact sur les assemblées parlementaires de la crise déclenchée par la pandémie de Covid-19 en Belgique

**Marc Verdussen**

Professeur à l'Université de Louvain, Directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO)

Sur le plan juridique, la crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 suscite en Belgique plusieurs interrogations, de nature parfois très différente<sup>1</sup>. Nous nous limitons ici à dresser quelques constats qui touchent à l'impact de la crise sur les assemblées parlementaires et leurs membres.

## 1. L'interdiction constitutionnelle faite aux parlementaires de suspendre les droits fondamentaux

En Belgique, les restrictions aux droits fondamentaux, à condition d'être susceptibles d'une justification objective et raisonnable, ne peuvent être décrétées que par des normes législatives, votées par une ou plusieurs assemblées parlementaires. Est sans incidence le fait que ces restrictions soient dictées par une situation de crise ou non. En revanche, ces mêmes assemblées législatives ne sont pas autorisées à suspendre, en tout ou partie, ces droits fondamentaux, même en cas de crise aigüe<sup>2</sup>. Il

---

<sup>1</sup> De l'auteur du présent rapport, cf. également M. VERDUSSEN, « [La Constitution belge face à la pandémie de COVID-19](#) », *Confluence des droits*, 26 juillet 2020 ; M. VERDUSSEN, « La crise du coronavirus et la menace sur les droits fondamentaux en Belgique », in Institut des droits de l'homme du barreau de Paris (IDHBP) et Institut des droits de l'homme des avocat(e)s européen(e)s (IDHAE), *Confinement forcé sur tout le territoire national et modalités d'application : des mesures disproportionnées dans une société démocratique ?*, Paris, 2020 ; M. VERDUSSEN, « [Droits humains et crise sanitaire : l'État mis au défi](#) », *La Libre Belgique*, 18-19 juillet 2020, pp. 42-43 ; M. VERDUSSEN (avec C. ROMAINVILLE), « L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés ? Du terrorisme à l'urgence sanitaire. Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2020, vol. XXXVI (à paraître en 2021). Le présent rapport s'inspire de ces publications antérieures. Sur les aspects constitutionnels de cette crise en Belgique, cf. également N. BERNARD, « Les pouvoirs du Gouvernement fédéral en période de crise : le Gouvernement Wilmès face à l'épidémie de COVID-19 », *Journal des tribunaux*, 2020, pp. 372-375 ; F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de COVID-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2020, n° 2446 ; J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, « [Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du COVID-19](#) », *Jus Politicum*, 23 avril-4 mai 2020 ; S. GANTY, « [COVID 19 and States of Emergency. Belgium and COVID-19 : When a Health Crisis Replaces a Political Crisis](#) », *Verfassungsblog*, 21 avril 2020 ; T. MOONEN et J. RIEMSLAGH, « [Fighting COVID-19 – Legal Powers and Risks : Belgium](#) », *Verfassungsblog*, 25 mai 2020. *Adde* : « [Carnets de crise](#) », Centre de droit public de l'Université de Bruxelles.

<sup>2</sup> Suspendre les droits fondamentaux, ou plus exactement l'application de ces droits, c'est les mettre en veilleuse de manière provisoire, mais *générale*. Justifiée par l'urgence d'une réaction immédiate à une situation tout à fait exceptionnelle, les

faut savoir que la Constitution belge n'a pas été conçue pour affronter les situations de crise qui, tout au contraire, ont été en quelque sorte niées par le constituant. Adopté en 1831, l'article 187 de la Constitution belge dispose que « *la Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie* ». Il interdit ainsi sans ambiguïté que la Constitution soit suspendue, partiellement ou totalement. Par conséquent, en Belgique, l'instauration d'un « état d'urgence » ou d'un « état d'exception », non seulement n'est pas prévue par la Constitution, mais est formellement interdite par celle-ci<sup>3</sup>.

Il semble qu'en adoptant l'article 187, le Congrès national en 1831 a voulu obvier au risque de suspensions autoritaires et arbitraires qui résulteraient d'un outre-passement par le législateur ou l'exécutif de leurs attributions. L'auteur de l'amendement ayant conduit à l'adoption de l'article 187, M. Van Snick, a d'ailleurs cité les ordonnances de Charles X suspendant les libertés constitutionnelles<sup>4</sup>. Sans doute les congressistes avaient-ils aussi le souvenir de certains actes inconstitutionnels du Roi Guillaume des Pays-Bas, à l'époque où les provinces belges faisaient partie des Pays-Bas (1815-1830). Plus généralement, on peut penser qu'ils ont considéré qu'offrir à des autorités constituées la faculté de se délier de leur obligation de respecter la Constitution, ce serait les soumettre à la tentation d'invoquer à tout bout de champ cette clause d'extra-constitutionnalité.

Quelles situations sont visées par l'article 187 de la Constitution ? Il s'agit des situations d'exception. On pense à la nécessité de lutter contre le terrorisme, mais aussi de faire face à une catastrophe nucléaire, une canicule meurtrière, des intempéries dévastatrices, ou encore une épidémie ou une pandémie. Pour un État confronté à de telles menaces, il peut être tentant de faire adopter par le pouvoir législatif, voire par le pouvoir exécutif, des mesures exceptionnelles, qui suspendent l'application de dispositions constitutionnelles et spécialement de droits fondamentaux. La réponse du constituant belge est catégorique : quelles que soient la gravité et l'intensité des événements ou de la menace, les institutions doivent fonctionner coûte que coûte, les citoyens doivent pouvoir exercer sans entraves leurs droits fondamentaux et le régime juridique de ces droits ne peut être modifié en la circonstance. Toutes les autorités publiques sont chargées d'appliquer toutes les dispositions de la Constitution.

Il pourrait être objecté que la Belgique a souscrit à des conventions internationales qui prévoient « *l'état d'urgence* », celui qui survient « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* », selon les termes de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme – plusieurs États européens ont déjà notifié au Secrétariat général du Conseil de l'Europe leur volonté d'invoquer l'article 15 de la Convention en raison de la pandémie du COVID-19 –, ou « *le danger public exceptionnel* » qui menaçait l'existence de la nation, selon l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>5</sup>. Cependant, les régimes dérogatoires que

---

dérogations – qui s'inscrivent souvent dans un « état d'urgence » ou un « état d'exception » – ne doivent pas être confondues avec la limitation des droits fondamentaux. Limiter les droits fondamentaux, c'est autoriser que des restrictions *particulières* puissent y être apportées et en fixer les conditions. Ainsi, le régime des suspensions s'applique dans les périodes exceptionnelles, alors que celui des limitations s'inscrit dans le droit commun des temps ordinaires.

<sup>3</sup> Il serait vain d'invoquer ici l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège (*Moniteur belge*, 15 octobre 1916), toujours en vigueur, car tant l'état de guerre que l'état de siège ne s'appliquent qu'en temps de guerre.

<sup>4</sup> E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, A. Wahlen et Cie, 1844, vol. II, pp. 464 et s.

<sup>5</sup> Cf. les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions où des dérogations, adoptés le 28 septembre 1984.

permettent d’instaurer ces instruments internationaux se situent en deçà de la protection que la Constitution entend, pour sa part, établir<sup>6</sup>. Ils ne trouvent à s’appliquer que pour les droits fondamentaux non reconnus par la Constitution belge.

L’intransigeance du constituant belge pose question. Ignorer la possibilité de voir émerger des situations de crise réclamant la suspension de certains droits fondamentaux, c’est prendre le risque de voir l’État se réfugier, en dehors de toute balise, derrière des notions aussi vagues et insécurisantes que l’état de nécessité et la légitime défense. Face à une porte fermée à double tour, qui interdit toute suspension en toutes circonstances, n’est-il pas tentant pour l’État confronté à une urgence impérieuse, donc *in tempore suspecto*, de la défoncer et de s’y engouffrer, sans restriction aucune ? N’est-il pas préférable d’entrouvrir cette porte, *in tempore non suspecto*, en posant des limites matérielles et procédurales – avec notamment l’intervention des assemblées législatives – à la mise en œuvre d’un régime dérogatoire ? Le débat est ouvert. Constatons en tout cas que l’article 187 de la Constitution belge « *n’a pas résisté à l’épreuve des faits* », le temps de guerre ayant « *engendré un état de nécessité qui a conduit à la mise en œuvre d’un régime d’exception suspendant certaines libertés constitutionnelles en dépit de la Constitution* »<sup>7</sup>.

## 2. La dépossession des parlementaires par l’exécutif

Le 23 mars 2020, le ministre de l’Intérieur s’est fondé sur des dispositions législatives passablement imprécises – tirées de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile – pour adopter un arrêté ministériel qui s’avère être la base juridique de substantielles mesures d’urgence visant à limiter la propagation du COVID-19<sup>8</sup> : fermetures des principaux commerces ; restrictions d’accès aux grandes surfaces ; fermeture des marchés ; obligation de télétravail à domicile pour les « entreprises non essentielles » ; interdiction de principe des « rassemblements », des « activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative », des « excursions scolaires », des « activités dans le cadre de mouvements de jeunesse », ou encore des « activités des cérémonies religieuses » ; suspension des leçons et activités dans l’enseignement maternel, primaire et secondaire ; enseignement à distance dans les écoles supérieures et les universités ; interdiction des « voyages non essentiels » au départ de la Belgique ; réglementation du confinement à domicile. Les mesures adoptées restreignent moult droits fondamentaux (liberté d’aller et venir, liberté de réunion, droit au respect de la vie privée et familiale, droit à l’enseignement, liberté

---

<sup>6</sup> J. VELU, « Le droit pour les États de déroger à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales en cas de guerre ou d’autre danger public menaçant la vie de la nation », in *Les clauses échappatoires en matière d’instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme*, Bruxelles/Louvain-la-Neuve, Bruylant/Cabay, 1982, pp. 71-147 ; R. ERGEC, *Les droits de l’homme à l’épreuve des circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 1987.

<sup>7</sup> R. ERGEC et S. WATTHEE, « Les dérogations aux droits constitutionnels », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d’État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 1, p. 396.

<sup>8</sup> *Moniteur belge*, 23 mars 2020, 2<sup>e</sup> éd. Il s’agit, en réalité, du troisième arrêté ministériel adopté à cette fin par le ministre de l’Intérieur, deux précédents arrêtés ayant été adoptés le 13 mars 2020 (*Moniteur belge*, 13 mars 2020, 2<sup>e</sup> éd.) et le 18 mars 2020 (*Moniteur belge*, 18 mars 2020, 3<sup>e</sup> éd.). D’autres arrêtés ministériels ont également été adoptés, qui portent des mesures urgentes plus spécifiques.

de religion, droit à l'épanouissement culturel...).

On s'étonne que des ingérences aussi draconiennes dans les droits fondamentaux des citoyens aient pu être décidées par le seul ministre de l'Intérieur. Certes, les textes législatifs mobilisés à l'appui de ces décisions le permettent. Certes, le Conseil des ministres a été consulté. Certes, le ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir de police administrative générale (quoique subsidiaire par rapport à celui des autorités communales). Certes encore, l'arrêté ministériel en question a été adopté le 23 mars 2020, donc quatre jours avant l'adoption le 27 mars 2020 de la loi de pouvoirs spéciaux (dont il sera question ci-après). L'urgence le justifiait certainement. Mais, alors que l'arrêté ministériel prévoyait que les mesures adoptées n'étaient d'application que jusqu'au 5 avril 2020, il a été modifié à plusieurs reprises pour prolonger ce délai. Quels que soient les arguments invoqués, il demeure que, dans un État de droit soucieux de respecter les droits fondamentaux, il n'est pas normal de laisser au seul ministre de l'Intérieur la responsabilité d'ingérences ayant une telle amplitude.

Le dépit est d'autant plus grand que le contrôle *a posteriori* de la section du contentieux administratif du Conseil d'État s'avère ici largement ineffectif, pour des raisons liées à la temporalité de la procédure. La procédure d'extrême urgence permet-elle de contourner les difficultés des procédures d'annulation et de suspension ordinaire ? Force est de constater que, dans le cadre de la crise sanitaire, les recours introduits en extrême urgence contre les mesures adoptées par arrêté ministériel (mais aussi par les autorités communales) ont tous été rejetés. Le Conseil d'État a en effet considéré que les conditions de l'extrême urgence n'étaient pas réunies, parce que les recours étaient devenus sans objet suite à la modification ou l'annulation des normes contestées, ou parce que les moyens n'étaient pas sérieux<sup>9</sup>.

### 3. La mise hors-jeu des parlementaires par eux-mêmes

Une crise comme celle du COVID-19 questionne les rapports entre les assemblées législatives et les gouvernements, en ceci notamment que le procédé dit « des pouvoirs spéciaux » permet au législateur de renoncer temporairement à légiférer dans certaines matières qu'il confie à l'exécutif. Le régime parlementaire propre au système constitutionnel de la Belgique s'en trouve peu ou prou déstabilisé. De quoi s'agit-il ?

Les lois de pouvoirs spéciaux sont des lois par lesquelles, si certaines conditions sont respectées<sup>10</sup>, le législateur fédéral habilite temporairement le Roi – donc le Gouvernement fédéral – à régler un certain nombre de matières qui sont normalement réglées par le législateur fédéral lui-

---

<sup>9</sup> Cf. notamment Conseil d'État, arrêt n° 247.674, 28 mai 2020 ; arrêt n°247.714, 4 juin 2020 ; arrêt n°247.939, 26 juin 2020 ; arrêt n°248.108, 3 août 2020 ; arrêt n° 248.132, 10 août 2020 ; arrêt n° 248.145, 13 août 2020.

<sup>10</sup> Dans un [avis donné le 31 mai 1996](#), la section de législation du Conseil d'État a indiqué que, pour être compatibles avec l'article 105 de la Constitution, les pouvoirs spéciaux doivent satisfaire aux conditions suivantes : (1) les pouvoirs spéciaux doivent être justifiés par certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de circonstances exceptionnelles ou de circonstances de crise ; (2) les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que pour une période limitée, déterminée en fonction des circonstances qui les justifient ; (3) les pouvoirs spéciaux doivent être définis avec précision, en ce qui concerne tant les objectifs à atteindre que les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée ; (4) lors de l'attribution des pouvoirs spéciaux, le législateur doit respecter les normes supranationales et internationales, mais aussi les règles constitutionnelles de répartition de compétences entre la collectivité fédérale et les collectivités fédérées.

même, et ce par des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux<sup>11</sup>. Concrètement, plutôt que d'agir conjointement avec les assemblées fédérales (la Chambre des représentants et le Sénat), le Gouvernement fédéral agit collectivement mais seul, ce qui l'autorise dans un contexte de crise requérant de promptes mesures d'intervenir « *avec plus de rapidité et d'efficacité que ne le permet le fonctionnement normal des assemblées législatives* »<sup>12</sup>. Fondé sur une interprétation audacieuse de l'article 105 de la Constitution, le recours aux pouvoirs spéciaux se justifie avec d'autant plus d'acuité lorsque ces mêmes assemblées législatives sont dans l'impossibilité de se réunir physiquement dans les bâtiments du Parlement.

Les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux ont valeur réglementaire, sauf s'ils sont ultérieurement confirmés par le législateur, auquel cas ils acquièrent valeur législative (force de loi). Constitutionnellement, cette confirmation s'impose lorsque l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux règle des matières réservées par la Constitution au législateur fédéral (infractions pénales, procédure pénale, impôts, etc.). Toutefois, en pratique, les lois de pouvoirs spéciaux exigent généralement la confirmation par le législateur fédéral de tous les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, même dans les matières non réservées au législateur. Comme le relève très justement le professeur Yves Lejeune, « *initialement conçues comme un correctif juridique des habilitations consenties au Roi dans des matières constitutionnellement réservées à la loi, les lois de confirmation (...) sont donc devenues un nouveau moyen de contrôle politique de l'exercice des pouvoirs spéciaux consentis en toutes matières* »<sup>13</sup>. Précisons que la confirmation législative des arrêtés leur confère la valeur de normes législatives rétroactivement, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté.

La Belgique étant un État fédéral, les collectivités fédérées – les régions et les communautés – peuvent logiquement, elles aussi, recourir aux pouvoirs spéciaux, sur la base de l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Pour l'essentiel, les principes encadrant les pouvoirs spéciaux, rappelés ci-dessus, trouvent à s'appliquer, *mutatis mutandis*, au niveau fédéré.

La crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 a amené le législateur fédéral à recourir aux pouvoirs spéciaux. Le 27 mars 2020, deux lois de pouvoirs spéciaux ont été adoptées qui habilent le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19<sup>14</sup>. Il y est prévu que les pouvoirs spéciaux expireront trois mois après l'entrée en vigueur de la loi. Ils sont donc expirés depuis le 30 juin. L'adoption d'une nouvelle loi de pouvoirs spéciaux était possible, mais cela n'a pas été le cas. Par ailleurs, il est exigé que les arrêtés adoptés soient confirmés par la loi dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur, étant précisé que, s'ils ne sont pas confirmés dans ce délai, ils sont

---

<sup>11</sup> La littérature juridique sur les pouvoirs spéciaux est importante. Cf. notamment M. LEROY, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *Administration publique*, 2014, pp. 483-504 ; T. MOONEN, « Bijzondere machten als oplossing voor een crisis : of zelf in een midlifecrisis ? », in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijke recht*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 177-213.

<sup>12</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles/Limal, Bruylant/Anthemis, 2014, p. 520. Sur les contraintes temporelles qui pèsent sur les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions, cf. M. BORRES, M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, « Les Parlements belges et le temps », in G. TOULEMONDE et E. CARTIER (dir.), *Le Parlement et le temps – Approche comparée*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 227-255, spéc. pp. 232-253.

<sup>13</sup> Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 666.

<sup>14</sup> *Moniteur belge*, 30 mars 2020, 2<sup>e</sup> éd.

réputés n’avoir jamais produit leurs effets.

La Belgique étant un État fédéral, les collectivités fédérées – les régions et les communautés – peuvent logiquement, elles aussi, recourir aux pouvoirs spéciaux, ce qu’elles ont fait pour la plupart d’entre elles. La nature et l’ampleur des pouvoirs spéciaux accordés par les législateurs de ces entités fédérées sont assez variables lorsqu’on les compare entre eux mais aussi lorsqu’on les rapproche des lois fédérales de pouvoirs spéciaux, certains pouvoirs spéciaux ressemblant furieusement à des pleins pouvoirs.

## 4. Le défi lancé aux parlementaires par le fédéralisme

La crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 a mis à l’épreuve l’équilibre entre les différents niveaux de pouvoir, spécialement dans un État fédéral marqué par un fort cloisonnement entre ceux-ci. Des crises antérieures avaient déjà posé ce type d’interrogations, mais la crise sanitaire de 2020 a exacerbé les tensions propres au système fédéral belge.

On assiste à une démultiplication des mesures prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19, qui se justifie par le fait que les domaines en jeu sont éclatés entre les différents niveaux de pouvoir. Dans un avis donné le 13 mai 2013, la section de législation du Conseil d’État a souligné que « *ce n’est pas parce que des mesures portent sur la lutte contre une crise touchant à la santé publique que l’autorité fédérale peut être réputée compétente. Au contraire, chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles, ce qui n’exclut pas toutefois qu’un accord de coopération puisse être conclu à ce propos* »<sup>15</sup>. La situation en Belgique est, à cet égard, particulièrement complexe. Si certaines matières sont du ressort (quasi) exclusif d’un niveau de pouvoir – tels l’enseignement, de la compétence des communautés, et la justice, de compétence fédérale –, d’autres matières sont partagées entre différents niveaux de pouvoir – telles la politique de la santé et la politique économique.

Cet entremêlement des compétences, non seulement est de nature à compromettre la nécessité de mener une politique cohérente et efficace face à la crise, mais, qui plus est, peut conduire, ici encore, à mettre les assemblées parlementaires hors-jeu. On en donne un exemple qui concerne le *tracing*. La Belgique fait, en effet, partie de ces États qui proposent aux citoyens de télécharger sur leur smartphone une application enregistrant leurs déplacements et les personnes avec qui elles sont entrées en contact. L’objectif est de pouvoir identifier et isoler les personnes possiblement infectées. Un tel outil touche notamment à la protection de la vie privée et au rôle du législateur pour encadrer ce qui constitue une ingérence dans ce droit fondamental. Soucieux d’initier un débat démocratique sur le sujet, plusieurs membres de la Chambre des représentants ont déposé une proposition de résolution qui entendait voir fixé un socle de garanties essentielles pour encadrer un tel outil numérique (minimisation des données enregistrées, transparence par la publication du code source de

---

<sup>15</sup> [Avis n° 53.018/AG du 13 mai 2013](#) sur un projet d’arrêté royal relatif au contrôle sanitaire du trafic international.

l'application, etc.)<sup>16</sup>. Une commission parlementaire a suggéré que cette résolution soit coulée dans la forme d'une proposition de loi, ce qui a été fait<sup>17</sup>. Toutefois, à la suite d'objections soulevées par la section de législation du Conseil d'État, un projet d'accord de coopération entre les niveaux de pouvoir compétents a été élaboré et, son entrée en vigueur se faisant attendre, un arrêté royal de pouvoirs spéciaux a été adopté<sup>18</sup>. Lorsque l'accord de coopération sera conclu, il le sera par les gouvernements concernés et l'assentiment ultérieur des parlements sera de pure forme. Or, c'est là un problème réclamant un débat parlementaire approfondi. La principale question posée est celle de la nécessité d'une telle mesure<sup>19</sup>. Une partie des gouvernants ont par trop tendance à considérer qu'il y va d'une question politique relevant de leur appréciation souveraine, alors que la question est juridique. La Cour européenne des droits de l'homme a encore rappelé, le 3 mars dernier, que toute ingérence portée au droit à la vie privée doit être « *nécessaire dans une société démocratique* », au sens de l'article 8 § 2 de la Convention, ce qui implique que « *les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent pertinents et suffisants* »<sup>20</sup>. Le procédé envisagé est-il suffisamment efficace pour justifier une telle intrusion dans la vie privée ? Rien ne semble à ce jour l'accréditer. Il s'avère, en outre, disproportionné, pour des raisons qui sortent du cadre de la présente contribution.

## 5. Les aléas du contrôle parlementaire

Il convient de distinguer deux périodes : la période des pouvoirs spéciaux et la période subséquente. Durant la période des pouvoirs spéciaux, les assemblées parlementaires conservent la plénitude de leurs attributions. Les parlementaires peuvent recourir aux techniques habituelles de contrôle du gouvernement et spécialement au procédé de l'interpellation. Ils peuvent se réapproprier par le dépôt de propositions de loi des matières confiées au gouvernement au titre des pouvoirs spéciaux et gardent bien sûr la maîtrise législative des matières non visées par les pouvoirs spéciaux<sup>21</sup>. Ils peuvent initier l'adoption de résolutions destinées à adresser des recommandations au gouvernement et à ses membres<sup>22</sup>. La période de pouvoirs spéciaux ayant expiré, le contrôle politique s'exercera selon trois voies principales : le droit d'interpellation parlementaire ; le pouvoir de

---

<sup>16</sup> Proposition de résolution relative au développement potentiel d'une application mobile pour lutter contre le coronavirus (COVID-19) et à la nécessité de respecter les droits humains, en particulier le droit au respect de la vie privée (*Doc. parl.*, Ch. repr., 2019-2020, n° 55-1182/1).

<sup>17</sup> Proposition de loi relative à l'utilisation d'applications numériques de traçage de contacts par mesure de prévention contre la propagation du coronavirus COVID-19 parmi la population (*Doc. parl.*, Ch. repr., 2019-2020, n° 55-1251/1).

<sup>18</sup> A.R. n° 44 du 26 juin 2020, publié au *Moniteur belge* du 29 juin 2020 (2<sup>e</sup> éd.). Sur les pouvoirs spéciaux, cf. *supra*.

<sup>19</sup> Cf. E. DEGRAVE, « [Le suivi numérique des citoyens : un pacte avec le diable ?](#) », *La Libre Belgique*, 24 avril 2020.

<sup>20</sup> CEDH, *Convertito et autres c. Roumanie*, 3 mars 2020, § 48.

<sup>21</sup> À titre d'exemple, le *Moniteur belge* du 29 mai 2020 publie une loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et une loi du 27 mai 2020 relative à la loi du 20 mai 2020. Autre exemple, le *Moniteur belge* du 11 juin 2020 publie une loi portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19.

<sup>22</sup> Cf. notamment la proposition de résolution relative au développement potentiel d'une application mobile pour lutter contre le coronavirus (COVID-19) et à la nécessité de respecter les droits humains, en particulier le droit au respect de la vie privée, citée ci-avant, qui a donné lieu à de longs débats et à des auditions d'experts en commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'agenda numérique.



l'assemblée de créer des commissions spéciales<sup>23</sup>, voire des commissions d'enquête parlementaire ; le vote de l'assemblée sur la confirmation ou non des arrêtés de pouvoirs spéciaux. Sur ce dernier point, ne nous berçons pas de trop douces illusions : le débat parlementaire – si débat il y a – sur les mesures adoptées sous le couvert des pouvoirs spéciaux « *n'interviendra qu'après qu'elles aient toutes définitivement vidé leurs effets* » et « *il est fort peu probable qu'elles ne soient pas toutes validées* »<sup>24</sup>.

Cela étant, l'exercice par les assemblées de leurs attributions pendant une période de confinement et de distanciation sociale rendent indispensables des mesures logistiques d'adaptation visant à garantir la continuité du travail parlementaire. Les assemblées ont généralement décidé de recourir à la technique numérique de la visioconférence (discussions et votes à distance), conjuguée ou non à la participation en présentiel d'un nombre limité d'élus. En revanche, l'ajournement pur et simple de l'assemblée nous paraît difficilement compatible avec les impératifs d'un régime parlementaire. Le rôle des assemblées parlementaires est ici central, car elles sont habilitées à adopter, dans le cadre de leur autonomie organique, des règlements. Des dispositions nouvelles, applicables en cas de crise sanitaire dangereuse pour la santé humaine, ont été adoptées. Elles prévoient notamment la possibilité d'ajourner le Parlement, ou encore celle de court-circuiter le passage en commission en cas de projet ou de proposition urgent. Ces mesures contribuent à restreindre le contrôle parlementaire sur le gouvernement et à limiter le débat démocratique. Elles sont d'autant plus problématiques qu'en Belgique les règlements d'assemblée échappent, en principe, à tout contrôle juridictionnel, bénéficiant de la sorte d'une quasi-impunité<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ainsi, le 25 juin 2020, la Chambre des représentants, en séance plénière, a adopté un texte demandant l'institution d'une commission spéciale chargée d'examiner la gestion de l'épidémie de COVID-19 par la Belgique et, le 2 juillet 2020, elle a mis en place cette commission.

<sup>24</sup> Cf. A. SCHAUS et V. LETTELIER, « [Les droits et libertés à l'épreuve de la crise sanitaire \(COVID-19\)](#) », *Carnets de crise* #15, 17 avril 2020.

<sup>25</sup> M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 115.