

Institutions

Le COVID-19, crash-test pour la démocratie belge

> Anne-Emmanuelle BOURGAUX (*)

Sur le plan institutionnel, le COVID-19 a provoqué en Belgique un double électrochoc. D'abord, après seize mois d'affaires courantes, un gouvernement de plein exercice est constitué, dirigé pour la première fois non pas par un Achille, mais par une Amazone, avec l'appui de dix partis. Ensuite, les armées fédérale et fédérées marchent en cadence grâce à une concertation étroite¹. Les Belges, habitué·es à la polyphonie voire à la cacophonie, n'en croient pas leurs oreilles : les autorités parlent à l'unisson. Ne nous laissons cependant pas envoûter. On l'a dit et redit : le COVID-19 tape où cela fait (déjà) mal. Ce constat vaut pour nos institutions aussi.

La Belgique est connue pour son Grand Prix de Francorchamps. Elle sera désormais célèbre pour son Grand Prix des Pouvoirs spéciaux. Pour les essais, ce sont les parlements du pays qui sont en piste. Ils doivent voter des lois, décrets et ordonnances qui permettront aux ministres de décider à leur place. Une forme de harakiri institutionnel, en somme. L'heure est-elle à la prudence et au recueillement ? Plutôt à l'impatience et au piaffement. Sur la grille de départ, quatre écuries caracolent : l'État fédéral, la Wallonie, Bruxelles et la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB). En tête de la course, le Parlement wallon, terrible *scuderia rossa* qui dès le 17 mars (!) adopte ses pouvoirs spéciaux, en même temps que la Fédération Wallonie-Bruxelles, suivie de près par la Région bruxelloise (le 19 mars). À l'arrière, le fédéral parvient à la ligne d'arrivée le 27 mars seulement. Lent à la détente ? Non, prudent au démarrage : c'est le seul à prendre la peine de faire un arrêt au stand de la section de législation du Conseil d'État. Quatre écuries concourent, mais combien de pilotes ? Dans la *squadra* wallonne, deux voitures sont alignées : une pour les matières régionales et une pour les matières héritées de la Fédération Wallonie-Bruxelles. L'équipe bruxelloise en compte trois : la Région bruxelloise (le 19 mars), la COCOM (le 19 mars) et la COCOF (le 23 mars). Au fédéral, ce sont finalement deux lois de pouvoirs spéciaux qui arrivent le 27 mars (une pour les matières monocamérales et une pour les matières Chambre/Sénat). Avec la FWB qui court en solo, huit engins de pouvoirs spéciaux avalent les kilomètres. Le compte est bon ? Loin derrière, le Parlement germanophone rejoint la course et atteint la ligne d'arrivée le 6 avril. En tout, cela fait donc neuf !

Le Grand Prix des Pouvoirs spéciaux (la course)

N'en jetez plus la coupe est pleine ? La fureur commence seulement. Ce sont désormais les gouvernements qui font crier l'accélérateur. 3,2,1... À nouveau en tête de la course : le Gouvernement wallon qui, en deux mois, aligne pas moins de 40 arrêtés de pouvoirs spéciaux ! Les Gouvernements fédéral et bruxellois suivent loin derrière, avec une vingtaine d'arrêtés de pouvoirs spéciaux chacun. Quiconque prend la démocratie parlementaire au sérieux ne devrait goûter aux pouvoirs spéciaux qu'avec la méfiance d'un alcoolique anonyme. Ici, la Région wallonne montre tous les signes du dopage. Ce Grand Prix fracassant, qui s'est couru dans le bruit et la sueur des pilotes, mais dans le silence des spectateurs absents des tribunes, a placé les ministres en haut du podium. Mal nécessaire pour sauver nos vies ? Curieux : du côté flamand, on sauve des vies sans cela. Dans la plupart des cas, au nom de l'urgence, la halte au stand du Conseil d'État est évitée – même dans les sujets les plus sensibles tels que le traçage. En l'absence des commissaires de piste, qui signale le hors-piste constitutionnel ?

En Belgique, il pleut des pouvoirs spéciaux

Depuis mars 2020 en Belgique, il fait beau. Mais il pleut des pouvoirs spéciaux. En deux mois, une centaine d'arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été adoptés. À cette averse s'ajoutent les mini-pouvoirs spéciaux déversés dans les communes et provinces par

1. Comité de crise, Risk Management Group, Economic Risk Management Group, Comité de concertation...



Magritte, *Golconde* (1953).

des arrêtés régionaux de pouvoirs spéciaux (un wallon et un bruxellois). Comme dans la toile de Magritte, il pleut donc dans le ciel belge des chef-fes et capitaines : ministres, secrétaires d'État, bourgmestres, échevin-es... Ce recours addictif aux pouvoirs spéciaux évince nos élu-es qui, seul-es, sont représentatif-ves de nos voix dans leur ensemble. Il entraîne aussi un problème de contrôle : qui, parmi les citoyen-nés, la presse, les corps intermédiaires, réussit encore à suivre²? Même le Moniteur belge et les juristes en ont le tournis... Ce n'est pas tant l'incapacité de nos ministres à résister à la tentation qui interpelle—à l'exception notable du Gouvernement flamand. Nous la connaissons depuis longtemps.

“ *Le Covid-19 n'a pas ouvert une plaie. Il a enfoncé un clou dans une plaie béante.* ”

En 1830, n'avons-nous pas fait la révolution contre «la substitution arbitraire du régime des arrêtés au système légal établi par le pacte social»³? C'est plutôt l'acceptation parlementaire et la résignation citoyenne qui inquiètent. La peur du COVID-19 n'explique pas tout. La docilité des parlementaires n'est-elle pas la suite naturelle de l'avant COVID-19? Pour baisser les têtes, pas besoin de frapper fort si elles sont déjà courbées. Quant à nous, quand nous pouvions encore flâner sans but, nous accordions déjà aux parlementaires le score de confiance le plus bas dans l'Eurobaromètre 2019⁴, avec les ministres et les partis politiques. Le COVID-19 n'a donc pas ouvert une plaie. Il a enfoncé un clou dans une plaie béante.

« Qui confine bien, châtie bien »

Les congressistes de 1830, qui avaient connu l'arbitraire hollandais, ont tenté de nous en protéger

en consacrant dans la Constitution le principe de la légalité du droit pénal. Termes savants pour du bon sens : seule une norme claire, prévisible, accessible nous permet de prévoir le comportement qui est attendu de nous, et ce qui nous arrivera si nous ne l'adoptons pas. De la gestion du COVID-19, nous retenons les propos bienveillants de la Première ministre du 17 mars : « Prenez bien soin de vous ». Ils font oublier que l'État a pris « bien soin de nous » aussi. À partir du confinement strict imposé le 18 mars à midi, la violation des règles de confinement a été sanctionnée pénalement. L'État a-t-il assuré cette protection par des normes claires et accessibles nous permettant d'anticiper ce qu'on attendait de nous? Rien n'est moins sûr.

Sur le tempo, depuis la mi-mars, une autre course folle s'est menée : une dizaine d'arrêtés ministériels sont adoptés par le seul ministre de l'Intérieur, au nom de l'urgence et de la protection civile. Tous ces arrêtés paraissent au Moniteur belge le jour de leur adoption. Presque tous entrent en vigueur le jour même de la parution. La norme change, mais pas l'injonction : nous devons obéir sur le champ. En termes de prévisibilité et d'accessibilité, on peut faire mieux... Sur le fond, à nouveau, au nom de l'urgence, le Conseil d'État est contourné à chaque fois. C'est payé cash : vide juridique, contradiction de textes, discordance linguistique⁵... Pourtant, la clarté de la norme est essentielle. Comment les citoyen-nés peuvent-ils-elles respecter une règle obscure? Et comment la police peut-elle en contrôler le respect? Symptomatique : la police demande au politique de clarifier les règles⁶! Sur la procédure enfin, cette course effrénée a aussi un coût. Qui peut nous sanctionner? Les juges via les sanctions pénales et les garanties de la procédure pénale? Ou les communes via les sanctions administratives et des garanties au rabais? Ici, c'est le collège des procureurs généraux qui agite le drapeau noir : sans l'adoption d'une loi, les sanctions administratives imposées aux Belges sont « illégales »⁷. Mais plutôt que de freiner, le bolide fait crier les pneus. Le 6 avril, l'arrêté royal fédéral de pouvoirs spéciaux n°1 « régularise » cahin-caha cette situation juridique scabreuse. Toujours sans halte au Conseil d'État.

Un Belge sur deux-cents est-il un délinquant?

Sur les citoyen-nés planent deux épées de Damoclès : des sanctions administratives et des sanctions pénales. Ces sanctions obéissent à des natures, des procédures et des recours différents. En pratique, comment les distinguer? À la Chambre qui (enfin) se

2. Dans cet objectif, nous avons créé avec les étudiant-es de l'École de droit UMONS-ULB un Labovir-IUS ou Coronavir-IUS, observatoire juridique en ligne de l'évolution du droit Covid-19.

3. Congrès national, Discours d'ouverture, 10/11/1830

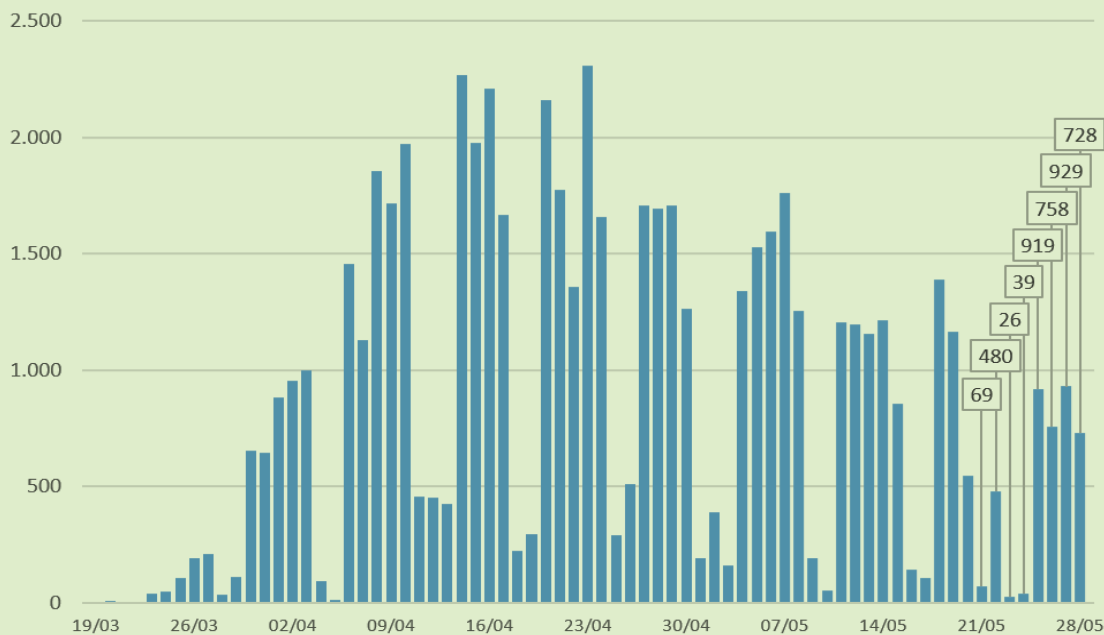
4. Eurobaromètre Standard 91, juin 2019

5. Depuis le 18 mars, notre Labovir-IUS en a constaté chaque semaine.

6. « Coronavirus : la police veut des règles plus claires sur la pratique des activités extérieures », *Le Soir*, 26/03/2020.

7. Collège des Procureurs généraux, communiqué du 30/03/2020

Flux d'entrée 62Q parquets correctionnels/auditorats du travail, par jour.



Collège des Procureurs généraux, Statistiques « Corona-Covid19 », 24/05 /2020 - Code « 62Q » = infractions mentionnées dans les arrêtés ministériels Corona/Covid-19.

réveille, le ministre de la Justice botte en touche avec une subtilité digne d'un seigneur d'Ancien Régime : le cout de l'amende est de toute façon de 250 euros⁸. Qu'importe le vin pourvu qu'on ait l'ivresse ? Pour le-la citoyen-ne, c'est la gueule de bois. Le 24 mai, le Collège des Procureurs généraux fait état de 57.400 dossiers ouverts pour infractions aux arrêtés ministériels COVID-19⁹. Un Belge sur deux-cents serait-il devenu un délinquant ? Où peut-on lire aussi dans ces chiffres la conséquence du manque de clarté des décisions adoptées par nos gouvernants ? Bien sûr, cette course à tombeau ouvert s'explique par l'objectif de réduire les victimes. Mais cela ne justifie pas tout. Précaution sanitaire et précaution constitutionnelle ne sont pas antagoniques. Sur le plan sanitaire, des normes accessibles et prévisibles sont un gage d'efficacité. Sur le plan constitutionnel, elles sont un impératif de démocratie.

Il est temps de déconfiner la politique

En Belgique, la gestion du COVID-19 a provisoirement permis de réduire deux fractures : l'ingouvernabilité fédérale et les dysfonctionnements du fédéralisme belge. Le COVID-19 qui maltraite nos corps guérit notre État. De ce douloureux paradoxe découlent deux dangers. Le premier est de prolonger artificiellement l'état d'exception que nous vivons en raison de l'absence de solution politique de

rechange au niveau fédéral, et d'alternative au fonctionnement bancal du fédéralisme belge. Quand un pouvoir descend de son piédestal, c'est toujours vertigineux. Pour un saut dans le vide et l'inconnu, cela devient abyssal. À l'heure où on déconfiner Ikea et les pandas de Pairi-Daiza, il est temps de déconfiner la politique aussi. Lassé-es par les blocages répétés du fédéralisme belge, nous avons peut-être oublié cet enseignement de Tocqueville : dans un État fédéral qui compte plusieurs autorités, « la souveraineté est gênée et incomplète » et partant « l'usage de cette souveraineté n'est point dangereux pour la liberté »¹⁰. À l'inverse, notre unité nationale belge retrouvée sur le COVID-19 (État fédéral, entités fédérées, dix partis politiques) ne lance-t-elle pas la Belgique dans une course périlleuse pour nos droits et libertés, sans contre-frein ni temps mort : « L'Union fait la force. Mais la force de qui ? »¹¹. Le second danger qui guette la Belgique, c'est de s'autoconvaincre que désormais, elle fonctionne. Or, seule la mort violente et massive de nos compatriotes a permis à l'État de se remettre à fonctionner – et non le décrochage démocratique des citoyen-nes, la montée de l'extrême droite, la pauvreté galopante ou encore les défis climatiques. Le déconfinement de nos institutions est donc une étape nécessaire, mais non suffisante. Plus que jamais, il faut repenser et démocratiser notre fédéralisme de manière citoyenne et durable¹².#

(*) Constitutionnaliste à l'UMONS

8. C.R.I.COM, Ch., 2019-2020, 14/04/2020, n°55.

9. Collège des Procureurs généraux, Statistiques « Corona-Covid-19 », 24/05 /2020.

10. A. TOCQUEVILLE (de), *De la démocratie en Amérique*, 1835, t.1, 1^{ère} partie, chapitre VIII.

11. Alain, *Propos sur les pouvoirs* (1906-1936), n°136.

12. « Plaidoyer pour une Réforme de l'État citoyenne : il faut créer de nouveaux droits politiques », interview avec Véronique Lamquin, *Le Soir*, 07/01/2020.

EN SAVOIR +

Conférence-débat en live sur ce sujet avec l'auteur le jeudi 11 juin à 20 h sur la chaîne YouTube MUMONS
<https://mumons.be/activites/les-directs-le-covid-19-un-crash-test-pour-la-democratie-belge/>

