

CONSEIL NATIONAL  
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE  
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.209

CCE 2021-0825  
CO 1000

Séance commune des Conseils du 30 mars 2021  
-----

Avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence  
épidémique

x            x            x

## **A V I S**

-----

Objet : Avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique

---

Le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Economie ont appris que sur proposition de la ministre de l'Intérieur, Madame Annelies VERLINDEN, le Conseil des ministres du 26 février 2021 a approuvé un avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

Cet avant-projet de loi vise à élaborer un cadre spécifique pour les mesures de police administrative spéciales qui peuvent être prises par le ministre de l'Intérieur lors d'une situation d'urgence pandémique déclarée par le Roi. Cet ensemble de règles peut être appliqué à la pandémie de Covid-19 si nécessaire, ainsi qu'à de nouvelles situations épidémiques futures.

Cet avant-projet de loi a été communiqué à la Chambre des représentants et il a été transmis pour avis au Conseil d'Etat et à l'Autorité de protection des données. Cette dernière s'est prononcée dans son avis n° 24/2021 du 2 mars 2021.

Les Conseils ont également été informés par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains qu'il s'est prononcé d'initiative quant à ce projet de loi (avis n° 1/2021 du 10 mars 2021).

Les Conseils ayant constaté que cet avant-projet de loi contient des dispositions portant sur des sujets relevant de leurs compétences, ils ont décidé d'émettre d'initiative, le 30 mars 2021, l'avis suivant.

X X X

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET DU CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE

---

### I. CONTEXTE

A. Les Conseils ont appris que sur proposition de la ministre de l'Intérieur, Madame Annelies VERLINDEN, le Conseil des ministres du 26 février 2021 a approuvé un avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

Cet avant-projet de loi vise à élaborer un cadre spécifique pour les mesures de police administrative spéciales qui peuvent être prises par le ministre de l'Intérieur lors d'une situation d'urgence pandémique déclarée par le Roi. Une police administrative est dite spéciale soit parce qu'elle poursuit un objectif étranger à l'ordre public, soit parce qu'elle ne poursuit qu'une des composantes de cet ordre public, soit parce qu'elle ne régit que certaines activités ou est organisée par une législation particulière.

L'ensemble des règles prévues par le projet de loi peut être appliqué à la pandémie de Covid-19 si nécessaire, ainsi qu'à de nouvelles situations épidémiques futures.

Cet avant-projet de loi a été communiqué à la Chambre des représentants et il a été transmis pour avis au Conseil d'Etat et à l'Autorité de protection des données. Cette dernière s'est prononcée dans son avis n° 24/2021 du 2 mars 2021.

Les Conseils ont également été informés par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains qu'il s'est prononcé d'initiative quant à ce projet de loi (avis n° 1/2021 du 10 mars 2021).

Les Conseils ayant constaté que cet avant-projet de loi contient des dispositions portant sur des sujets relevant de leurs compétences, ils ont décidé d'émettre d'initiative le présent avis.

B. Les Conseils soulignent que depuis le début de la crise sanitaire du coronavirus, ils se sont prononcés à de nombreuses reprises sur plusieurs problématiques liées à celle-ci et notamment sur une bonne organisation du travail en période de crise sanitaire du coronavirus.

Le Conseil national du Travail a ainsi conclu les conventions collectives de travail n° 147 du 18 mars 2020 (et adopté son avis corrélatif n° 2.159) et n° 148 du 7 octobre 2020 établissant un régime de suspension totale de l'exécution du contrat de travail et/ou un régime de travail à temps réduit en cas de manque de travail résultant de causes économiques pour les employés en raison de la crise du coronavirus et la convention collective de travail n° 149 du 26 janvier 2021 concernant le télétravail recommandé ou obligatoire en raison de la crise du coronavirus (et adopté son avis corrélatif n° 2.195).

Il a en outre émis :

- l'avis n° 2.179 du 7 octobre 2020 portant sur la mise en œuvre du cadre d'accords du Groupe des 10 du 13 juillet 2020 et de l'accord conclu par les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil national du Travail le 11 septembre 2020 ;
- l'avis n° 2.180 du 27 octobre 2020 faisant suite à l'avis n° 2.179 quant au financement de la compensation du coût pour les employeurs de l'assimilation du chômage temporaire pour force majeure corona pour les vacances annuelles ;
- l'avis n° 2.187 du 2 décembre 2020 et l'avis n° 2.204 du 10 mars 2021 portant sur un avant-projet de loi instaurant diverses mesures sur le plan du droit du travail dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 ;
- l'avis n° 2.199 du 5 février 2021 quant à l'introduction d'un congé de circonstance pour la vaccination contre le coronavirus COVID-19.

## II. OBJET ET PORTÉE DU PRÉSENT AVIS

A. Les Conseils ont examiné avec attention l'avant-projet de loi. Ils remarquent en particulier que l'objet de l'article 5, § 1<sup>er</sup> de celui-ci consiste à énumérer une liste de catégories de mesures combinables entre-elles mais également avec d'autres mesures prévues par d'autres réglementations, pouvant être prises par le ministre de l'Intérieur par le biais d'un arrêté ministériel délibéré en Conseil des ministres, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 ou d'une future pandémie.

B. Les Conseils constatent que cet article 5, § 1<sup>er</sup> comporte des mesures entrant dans le champ de leurs compétences et principalement :

- le point b) qui porte sur la fermeture de ou la limitation d'accès à une ou plusieurs catégories d'établissements ou parties des établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en ce compris la détermination de modalités ou de conditions à cet égard, sous réserve des mesures qui sont prises en application du point g).

Le commentaire des articles précise que cette mesure concerne la fermeture des ou la limitation d'accès aux établissements ou aux parties des établissements relevant notamment des secteurs éducatif, horeca, commercial, religieux, culturel, festif, sportif, récréatif, associatif ou évènementiel. Une telle mesure peut être combinée avec la détermination des commerces, entreprises et services publics et privés qui, nécessaires à la protection des intérêts vitaux de la Nation et aux besoins de la population, doivent rester ouverts, malgré la situation d'urgence épidémique déclarée, le cas échéant dans le respect de certaines conditions et/ou des protocoles (point g).

Selon le commentaire des articles, ces établissements étant des lieux où se rencontrent et se rassemblent un grand nombre de personnes, il peut être nécessaire d'en limiter l'entrée à un nombre déterminé de personnes ou d'en modifier les horaires afin qu'un nombre trop important de personnes ne se retrouvent au même endroit en même temps. Les activités organisées par ces secteurs pourront se voir, en tout ou en partie, limitées, soumises à certaines conditions voire être interdites en fonction des nécessités pour garantir la santé publique. En ce qui concerne les établissements ou les secteurs qui restent accessibles au public, il pourrait également par exemple être imposé à chaque personne des conditions d'accès ;

- le point f) qui vise la fixation de conditions d'organisation du travail, sous réserve des mesures prises en application de l'article 4 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Selon le commentaire des articles, une obligation de télétravail à domicile pourrait être imposée à certains secteurs ou métiers et lorsque le télétravail à domicile n'est pas possible, et pour autant que le lieu de travail n'ait pas été fermé, des mesures préventives de sécurité pourraient être rendues obligatoires, sous réserve de la réglementation relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ;

- le point g) qui concerne la détermination des commerces, entreprises et services des secteurs privés et publics nécessaires à la protection des intérêts vitaux de la Nation ou aux besoins essentiels de la population, qui doivent, à ce titre, poursuivre tout ou partie de leurs activités.

Le commentaire des articles précise que ces ouvertures seront, le cas échéant, permises dans le respect de certaines conditions et/ou protocoles.

- C. Les Conseils remarquent également que l'adoption de ces mesures doit respecter le principe de proportionnalité et tenir compte de l'évolution de la situation sanitaire telle que démontrée par des données et analyses rendues publiques. L'exposé des motifs (pages 5-6), rappelle les critères auxquels le principe de proportionnalité doit répondre (atteindre le but visé, caractère indispensable des mesures, la restriction nécessaire ne porte pas atteinte de manière excessive à d'autres intérêts légitimes).

Quant aux deux premiers critères, l'exposé des motifs indique que 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 relatif à la proportionnalité stricto sensu, l'exposé des motifs précise que 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.

### III. POSITION DES CONSEILS

- A. Les Conseils ont examiné les dispositions susvisées de l'avant-projet de loi ainsi que les commentaires et l'exposé des motifs à la lumière du rôle exercé par les interlocuteurs sociaux, des principes généraux régissant la concertation sociale en Belgique et de leurs travaux entrepris dans le cadre de la crise sanitaire du coronavirus (voir le point I. B.).
- B. Les Conseils rappellent et soulignent que les interlocuteurs sociaux, réunis en leur sein, dans les secteurs ou d'autres institutions comme le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, jouent un rôle à la fois consultatif et d'acteurs de terrain.

Ils réaffirment le rôle central de la concertation sociale en vue de l'adoption de mesures les plus adéquates possibles et de leur bonne mise en œuvre dans les secteurs et entreprises par les acteurs de terrain dont ils font partie.

Ainsi, en ce qui concerne la lutte contre la pandémie actuelle, ils rappellent que les interlocuteurs sociaux, par leur étroite implication dans l'élaboration des règles (en ce compris l'adoption de conventions collectives de travail), des mesures et des politiques de gestion de cette crise sanitaire (adoption du guide générique « travailler en sécurité » par le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail et des guides spécifiques à plusieurs secteurs, voir également le point I.B.), ont permis et permettent que celles-ci soient correctement et pleinement appliquées sur le terrain.

Ils rappellent en particulier qu'au sein de l'avis n° 2.187 susvisé, en ce qui concerne la possibilité, en cas de pandémie, de déterminer par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres des mesures de prévention spécifiques nécessaires en vue de protéger le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (adaptation de l'article 4, § 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail), le Conseil national du Travail demande de préciser que le Roi peut uniquement déterminer ces mesures spécifiques après l'avis des interlocuteurs sociaux réunis au sein du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, comme prévu à l'article 95 de la loi du 4 août 1996 précitée.

Au sein de ce même avis n° 2.187, le Conseil national du Travail relève que si certaines mesures devaient être prises d'urgence, le ministre compétent pourrait réduire à deux semaines le délai minimal pour rendre l'avis. Le Conseil national du Travail considère que la limitation des mesures dans le temps est liée à la notion de « pandémie ». Il demande que le début et la fin de la pandémie soient déterminés en tenant compte du caractère évolutif de la pandémie et en concertation avec les organes de concertation compétents.

- C. Les Conseils regrettent par conséquent que ce rôle d'acteurs de terrain et consultatif des interlocuteurs sociaux ne soit pas pris en compte dans l'avant-projet de loi. Ils soulignent la nécessité d'associer le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Economie quant aux conséquences sociales et économiques des mesures qui seraient prises.

En particulier, les Conseils constatent qu'au sein de l'exposé des motifs, la consultation des interlocuteurs sociaux, réunis soit au sein du Conseil supérieur pour la prévention et la protection du travail, soit au sein du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Economie, soit enfin au sein des secteurs, tenant compte de leurs compétences respectives, n'est pas explicitement visée. Ils demandent par conséquent que cette consultation soit expressément prévue en ce qui concerne les points b), f) et g) de l'article 5, § 1<sup>er</sup> du projet de loi.

-----