

FICHE 7 – Déconfinement et reprise – Et après, le droit à la vie autrement ?

Cette fiche sera courte car elle repose sur une idée toute simple. Si j'ai tenté de rappeler combien le rôle intrinsèque de l'Etat (toutes strates institutionnelles confondues) est de préserver la vie de la population sous sa juridiction (pas de la seule « Nation »), c'est fondamentalement pour que le droit à la vie (dans son sens le plus général) reste désormais l'aune de toutes ses politiques, de toutes ses normes. Les monceaux d'imagination et déficits budgétaires déployés à juste titre pour préserver au maximum la santé et un certain niveau de revenus pour l'ensemble des corps physiques (tous ceux qui, salariés, fonctionnaires, indépendants n'ont que leur force de travail pour vivre et tous ceux qui n'exercent pas encore ou plus leur force de travail) qui forment le corps social sont aussi indispensables que les garanties astronomiques au secteur bancaire, les aides aux compagnies aériennes, ...

Or, tout ceci relevait déjà du droit des droits fondamentaux existant avant la crise pandémique, il faut juste se donner la peine de le relire. Il a cahin-caha mené l'Etat à devoir suivre ses obligations de respecter et protéger le droit à la vie et son corolaire logique qui est le droit à la santé (lequel n'a aucune utilité sur un corps mort). Maintenant, il faut passer au troisième type d'obligations le mettre en œuvre et le développer en toutes circonstances et pas seulement lever les restrictions budgétaires (au maximum des ressources disponibles) tant que dure la crise. Le droit au meilleur état de santé possible implique une projection vers l'avant et une distribution égalitaire non discriminatoire de ses bienfaits.

Vous avez aimé le droit du confinement ? Vous allez adorer celui du déconfinement et de la reprise ... Car, d'un certain point de vue, dans son caractère si englobant, le confinement semblait paradoxalement facile à concevoir : une interdiction quasi-générale de circuler ! C'est précisément pour cela que, par-delà les aspects purement sanitaires quant à savoir comment continuer à endiguer la propagation, il faut en sortir, pour pouvoir exercer l'essence de la liberté, circuler et socialiser, ce qui implique des choix calendaires dans le chef de l'autorité. Parmi ceux-ci, le « prix à payer » (connu ce 2 mai à 18h00) pour la réouverture des commerces le 11 mai est le report au 18 mai pour renouer ses contacts sociaux et amicaux, tout ne pouvant se passer ensemble. Cela fut vraisemblablement la source de tensions entre (certains) experts et (certains) politiques. Dans la recherche des « équilibres généraux » un sentiment d'incompréhension peut atténuer l'appropriation des mesures et dès lors leur légitimité²²³, pas facile tout cela. Que cela soit pleinement correct ou non au regard de

²²³ « Tensions entre experts et politiques ? 'Un dialogue', plaignent Sophie Wilmès et Erika Vlieghe », *Le Soir*, 27 avril 2020. Il y aurait eu par ailleurs d'importantes réticences de principe et de faisabilité du politique quant aux visites domiciliaires qu'il aurait fallu organiser pour contrôler la possibilité de rassemblements de maximum 10 personnes toujours les mêmes ... Selon d'autres sources, plusieurs experts n'auraient pas trop apprécié de se faire forcer la main sur le calendrier privilégiant la réouverture des commerces (« Coulisses d'une décision contestée », *La Dernière Heure*, 27 avril 2020). Sur ce que proposaient a priori le groupe d'experts, « Déconfinement : voici les dernières recommandations des experts avant le Conseil national de Sécurité de ce vendredi », *RTBF Info*, 24 avril 2020 :

https://www.rtf.be/info/belgique/detail_deconfinement-voici-les-dernieres-recommandations-des-experts-avant-le-conseil-national-de-securite-de-ce-vendredi?id=10488531 .

l'organisation institutionnelle, le Conseil national de sécurité étendu aux Ministres-Présidents aura joué un rôle primordial de concertation avant la dissémination de ces choix dans les entités fédérale et fédérées ; la Première Ministre qui le préside en tira une certaine aura tout en devenant une cible de choix dans la foulée.

L'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile aura donc servi de soutien primordial à tout cela. Mais, avec le déconfinement, les questions d'éventuelles disproportions et discriminations surgissent plus aisément car chaque individu, chaque type d'entreprise ou d'association - pour ne pas parler de l'horeca et du secteur culturel – se demande pourquoi pas lui et pas maintenant. Le tout premier arrêt du Conseil d'Etat, rendu le 27 avril 2020²²⁴, en donne une préfiguration. Comme le dit son résumé en français²²⁵ :

(...) le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension en extrême urgence déposée le 21 avril 2020 par la NV Andreas Stihl et autres. Il a estimé qu'il n'y avait pas eu de violation du principe d'égalité de traitement. En effet, il n'a pas été établi que la distinction faite par la partie adverse afin d'ouvrir uniquement les magasins de bricolage ayant une gamme générale qui vendent principalement des matériaux/outils de construction et les jardinerie qui vendent principalement des plantes et des arbres, et donc pas le commerce spécialisé, serait déraisonnable. En prenant cette décision, la partie adverse a tenu compte de plusieurs éléments, comme le montrent le préambule de la décision et le dossier administratif, à savoir qu'un assouplissement de l'interdiction des déplacements non essentiels - destiné à favoriser l'acceptation sociale de l'obligation de "rester chez soi" - ne peut être que "très progressif" et "par étapes".

L'article 182 de la loi de 2007 et la « phase fédérale » devraient, avec l'article 11 de la loi sur la fonction de police, permettre une relative unité des mesures de police administrative générale, une concertation des bourgmestres des villes et communes côtières avec le gouverneur de Flandre occidentale devant éviter que certains n'imposent un système de contingents pour accéder aux plages²²⁶.

L'exécution de cet article 182 a tout aussi paradoxalement donné l'occasion à l'Etat de définir les activités les plus essentielles qui doivent fonctionner en tout état de cause. Beaucoup de services publics y figurent évidemment encore que tous ne furent pas repris dans l'annexe de l'arrêté du 23 mars, ce qui peut interroger sachant que la continuité de la prestation constitue la première des trois « lois » fondamentales qu'ils doivent respecter. Il ne faut toutefois pas se méprendre sur cette notion. En effet, tous les services publics (organiques), même non « essentiels » dans ce sens-là, ont bel et bien continué à fonctionner, ils se sont conformés à l'obligation de télétravailler avant tout. Par contre, cela a effectivement débouché sur une description, affinée au fil de critiques syndicales, des tâches devant s'accomplir, sans télétravail mais dans le respect maximal de la distanciation sociale, y compris dans le secteur

²²⁴ C.E. n°247.452 du 27 février 2020, NV Andreas Stihl e.a. :

<http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=247452> .

²²⁵ <http://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=588> .

²²⁶ L'on sera surpris de lire ce qui peut se passer à cet égard dans la si jacobine France sous la plume de Mileva Boulestreau, Valentin Caro, Estelle Dantan, Yasmin Fernandez, Shirley Gasse, Célia Gourzones, Fanny Lange, Vincent Louis, Aurèle Pawlotsky, Laurene Pezron, « Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire », *Revue des droits de l'Homme*, Actualités Droits-Libertés, 29 avril 2020 : <https://journals.openedition.org/revdh/9189> .

privé. Il sera utile d'un jour confronter les listes annexées à d'autres législations qui ont pu les inspirer²²⁷.

Alors qu'à la mi-mars 2020, bien que non soumis à restriction le rouleau de papier toilette faisait figure de bien de première nécessité, il sembla détrôné fin avril par le marteau et les clous rendus à la liberté dans certains magasins de bricolage. Espérons pouvoir nous précipiter sur des pralines d'ici la mi-mai. De fil en aiguille, l'identification de l'essentiel se dévoile encore plus comme fonction primordiale de l'Etat pour rencontrer les besoins des corps et âmes qui en constituent la population²²⁸. Dans le même temps, tout ceci nous a conduit à voir combien des instruments juridiques séculaires dans leur principe ont été exhumés pour que l'Etat assure autant que faire se peut son rôle protectionnel. La police administrative générale qui impose aux communes de prévenir les fléaux calamiteux remonte à 1789 au moins, le décret sanitaire de 1831 a fait bien des petits ; depuis, le droit international a redéfini plus précisément les responsabilités de l'Etat et même soumis à des tensions extrêmes, le système hospitalier public et privé a tenu, montrant que la sécurité se doit d'être sociale aussi. L'Ancien et le Moderne cohabitent.

La désignation de secteurs essentiels, même à parfaire, ne fut pas un geste anodin. Le renouveau du regard à porter sur les fonctions protectionnelles de l'Etat, voilà de quoi vivifier la dimension substantielle qui doit moderniser l'Etat de droit en le rendant en tout temps démocratique sur le plan socio-économique. Ceci est étroitement corrélé à la continuité des services publics, organiques et fonctionnels, et à celle que le législateur compétent (plutôt que le seul Ministre de l'Intérieur dans l'urgence) doit insuffler à des activités même sous contrôle majoritairement d'intérêts privés. Si l'on prend la peine d'y réfléchir de manière globale et intégrée, l'ensemble fait sens. L'Etat assure (lui-même) et assume (en imposant à des personnes tierces, publiques, privées ou mixtes) des services essentiels qui doivent être prestés en tout temps parce qu'ils sont indispensables à la vie (pas la seule survie) de la population et plus généralement à ses capacités de socialisation. Il y est astreint désormais aussi par obligations positives notamment déduites de l'article 2 CEDH ; il s'y astreint lui-même par l'adoption de politiques publiques décidées en propres et valides tant qu'elles ne sont pas changées par un législateur ultérieur et qu'elles ne vont pas à l'encontre de l'effet cliquet des droits économiques et sociaux garantis par l'article 23 de la Constitution entre autres ; et il astreint des tiers publics, privés ou mixtes à s'inscrire dans la réalisation de ces objectifs collectifs, au besoin par l'imposition d'obligations de service public. Le grand théoricien du droit administratif Léon Duguit qui fit, il y a un siècle, de la théorie du service public la concrétisation de ce qu'il appelait l'interdépendance sociale y trouverait son compte.

Lucien Rigaux offre certaines pistes de réflexion dans son [Carnet de crise #18 du 22 avril 2020 : Qui va financer la crise du COVID-19 ? Saisir l'opportunité pour revoir notre contrat social](#) .

²²⁷ La loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix ou la loi du 1^{er} juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques.

²²⁸ À titre comparatif avec le droit français où, par exemple l'exercice de la description systématique des services et secteurs essentiels n'a pas été finalisé, laissant bien des acteurs dans l'incertitude, Maxime Charité, « Les besoins essentiels à la vie une notion fonctionnelle au cœur de la lutte contre la pandémie du coronavirus », [Colloque virtuel] Droit et Coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles, *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2020, chronique n°23, 31 mars 2020 :

<http://www.revuedlf.com/droit-administratif/les-besoins-essentiels-a-la-vie-une-notion-fonctionnelle-au-coeur-de-la-lutte-contre-la-pandemie-du-coronavirus/> .

Beaucoup d'autres se font jour, tant mieux. Même si l'on évitera la comparaison brute, les après-guerres ont effectivement été en Belgique l'occasion de refonder le pacte social fondamentalement asymétrique aux origines du pays. Tout le droit dut s'adapter suite à l'instauration du suffrage universel (masculin) en 1919 et l'on vit encore en partie sur le mytique arrêté-loi de décembre 1944 sur la sécurité sociale des travailleurs salariés (dont il ne reste certes pas grand-chose d'autre que l'organisation de l'Onem). Tout ceci ne se préparera pas n'importe comment dans un Etat de droit qui gagnerait à réorganiser de fond en comble les structures d'une certaine démocratie socio-économique²²⁹, si une 7^{ème} Réforme de l'Etat à visées centrifuges ne vient pas compliquer la situation.

« *Whatever it takes* », le célèbre mot d'ordre du gouverneur de la Banque centrale européenne Mario Draghi de juillet 2012 devra désormais s'appliquer à bien plus qu'au sauvetage de l'euro. La BCE a ouvert en grand les vannes des facilités de crédit aux banques pour qu'elles reprêtent ou la nécessité de sauvegarder les revenus primaires des individus et des entreprises a d'ores et déjà conduit à un autre « impensable », la mise en sommeil du Pacte de stabilité et de croissance (le droit des aides d'Etat conserve cependant une présence prégnante). Il s'agit de donner toute sa portée effective à ce que le Comité européen des droits sociaux a plusieurs fois répété à propos des programmes d'austérité budgétaire appliqués en Grèce. Il ne fit jamais qu'appuyer le doigt sur la rationalité profonde intrinsèque des droits sociaux qui concernent les revenus secondaires que les individus tirent de la protection sociale (notamment quant à leur accès aux prestations de santé)²³⁰ :

88. Le Comité rappelle que, dans le contexte de la crise économique, la jouissance effective de droits de l'homme égaux, inaliénables et universels ne saurait être subordonnée aux évolutions de la conjoncture politique, économique ou budgétaire. Le Comité a relevé précédemment que 'la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir.' (Introduction générale aux Conclusions XIX-2, (2009)). Le Comité a repris cette analyse et précisé que 'renoncer à ces garanties aurait, au surplus, non seulement pour effet de faire porter aux salariés une part indûment excessive des conséquences de la crise, mais encore, d'accepter des effets procycliques de nature à aggraver la crise et alourdir la charge des régimes sociaux' (...) » ;

250. Le Comité insiste sur ce que les violations relevées ne concernent pas seulement les personnes protégées par les droits qui ont été violés ou leur relation avec l'Etat défendeur, mais mettent en cause l'intérêt de la collectivité tout entière et les normes fondamentales communes aux Etats membres du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit.

On le voit ces jours-ci en Belgique avec la mise à contribution du budget fédéral et des finances de la sécurité sociale que requièrent le recours massif au chômage temporaire et l'explosion du droit-passerelle des indépendants si peu activé jusque-là²³¹. Puisque « *Les gouvernements ont la responsabilité de la santé de leurs peuples* », pendant la crise sanitaire et à plus forte

²²⁹ Pour une série de propositions académiques, voyez le rapport pluridisciplinaire, *Societal exit from lockdown - Déconfinement sociétal - Maatschappelijke exit-strategie*, version du 17 avril 2020 :

https://07323a85-0336-4ddc-87e4-29e3b506f20c.filesusr.com/ugd/860626_731e3350ec1b4fcca4e9a3faedeca133.pdf .

²³⁰ Décision sur le bien-fondé du 23 mars 2017, *Confédération générale grecque du travail (GSEE) c. Grèce*, réclamation n° 111/2014 : <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-111-2014-dmerits-fr> . Également le *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, décembre 2018, pp. 41-42, 47 et 53-54.

²³¹ Daniel Dumont, [Carnet de crise #5 : Que peut la Sécu pour les indépendants au « chômage » ?](#) , 1^{er} avril 2020.

raison une fois l'orage passé, ils doivent d'autant plus réaliser les objectifs de la Constitution de l'OMS, réaffirmés par les Etats en 2006 : « *La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale* ».

DY, 2 mai 2020 (18h00), à Koekelberg