

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.062/1/V
VAN 18 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 22 juli 2009 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie", heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

I. Strekking van het voorontwerp van wet

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe de Koning te machtigen om de in artikel 3, eerste lid, opgesomde maatregelen te nemen, met het oog op de voorbereiding en de reactie op een griep epidemie of -pandemie met bijzondere en ernstige risico's voor de volksgezondheid (artikel 2, § 1, eerste lid). Deze besluiten kunnen bestaande wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen (artikel 3, tweede lid). Tevens wordt de Koning gemachtigd om administratieve, burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties te bepalen die van toepassing zijn in geval van overtreding van de bovengenoemde besluiten (artikel 7). Bij het nemen van deze besluiten kan worden voorbijgegaan aan wettelijke of reglementaire verplichtingen om adviezen in te winnen of kan de adviestermijn worden verkort door de adviesaanvragende overheid, behalve voor wat betreft de Raad van State en de Inspectie van Financiën (artikel 4).

De bovengenoemde besluiten treden eerst in werking wanneer de Koning het bestaan van een griep epidemie of -pandemie vaststelt, na advies van de stuurgroep Risicobeheer (artikel 2, § 2). Ze moeten in werking treden binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de ontworpen wet en kunnen niet later worden uitgevaardigd dan zes maanden na de vaststelling van het bestaan van een griep epidemie of -pandemie (artikelen 2, § 2, tweede lid, en 6, § 1). De besluiten moeten vóór hun bekendmaking worden meegedeeld aan de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat (artikel 5) en moeten worden bekrachtigd binnen een termijn van een jaar na hun inwerkingtreding (artikel 6, § 2).

⁽¹⁾ Nu het om een voorontwerp van wet gaat, dient onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen te worden verstaan.

II. Algemene opmerkingen

2. De artikelen 2, § 1, en 3, eerste lid, van het ontwerp verlenen aan de Koning de bevoegdheid om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (niet: bij in Ministerraad overlegd besluit), in verscheidene aangelegenheden maatregelen te nemen teneinde "het België mogelijk te maken zich voor te bereiden en te reageren op een epidemie of pandemie met bijzondere en ernstige risico's voor de volksgezondheid". Overeenkomstig artikel 3, tweede lid, kunnen die maatregelen ook de opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging van bestaande wetsbepalingen inhouden.

Aldus worden aan de Koning bevoegdheden toegekend die veel ruimer zijn dan die welke hij bezit bij een normale wijze van uitoefening van de normatieve functie. Het toekennen aan de Koning van zulk een ruime verordeningsbevoegdheid, is als zodanig niet in strijd met de Grondwet, maar kan worden gesteund op artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet hem toekent, maar dat eveneens bepaalt dat "bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd" de aan de Koning toegekende bevoegdheden evenzeer kunnen uitbreiden. De toekenning van de zo-even omschreven machten aan de Koning is evenwel niet onbeperkt. Om bestaanbaar te blijven met het geheel van de grondwettelijke regels die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, moeten er uitzonderlijke omstandigheden aanwezig zijn ², mogen zulke machten slechts voor een beperkte periode aan de Koning worden toegekend, en dienen de aan de Koning toegekende machten nauwkeurig te zijn omschreven, zowel wat betreft de doeleinden en de oogmerken, als wat betreft de aangelegenheden waarin maatregelen kunnen worden genomen, en moet de precieze strekking van de maatregelen die de Koning vermag uit te vaardigen, worden aangegeven ³.

Wat de toepassing van deze beginselen op het ontwerp betreft, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

(2) Die uitzonderlijke omstandigheden bepalen overigens de grenzen van de periode gedurende welke die machten kunnen worden toegekend.

(3) Wegens het uitzonderlijke karakter ervan, dient het toekennen door de wetgever van bijzondere machten aan de Koning strikt te worden geïnterpreteerd (zie o.m. GwH, nr. 68/99, 17 juni 1999, B.5.4).

2.1. Met betrekking tot de eerste voorwaarde - het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden - blijkt uit artikel 2, § 1, van het ontwerp dat de delegatie aan de Koning "het België mogelijk (moet) maken zich voor te bereiden en te reageren op een epidemie of pandemie met bijzondere en ernstige risico's voor de volksgezondheid". Het is uiteindelijk aan de wetgever om uit te maken of deze omstandigheden als voldoende uitzonderlijk aangemerkt kunnen worden om de ontworpen verregaande bevoegdheidstoewijzing te billijken. Alleszins moet worden opgemerkt dat in de zo-even aangehaalde bepaling niet specifiek naar een griepedemie of -pandemie wordt verwezen, in tegenstelling tot het opschrift en artikel 2, § 2, van het ontwerp. Dit kan beter worden gepreciseerd.

2.2. Met betrekking tot de tweede voorwaarde - de beperkte duur van de machtiging - blijkt uit artikel 2, § 2, tweede lid, dat de betrokken besluiten in werking moeten treden binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de ontworpen wet en kan uit artikel 6, § 1, worden opgemaakt dat de besluiten niet later kunnen worden uitgevaardigd dan zes maanden na de vaststelling van het bestaan van een griepedemie of -pandemie en uiterlijk op 31 juli 2010. Hiermee is voldaan aan de voorwaarde van de beperkte duur.

2.3. Met betrekking tot de derde voorwaarde - de nauwkeurige omschrijving van de aan de Koning toegekende machten - zijn de machtigingen in artikel 3, eerste lid, 1/ tot 6/, voldoende precies geformuleerd, wanneer men ze combineert met de algemene voorwaarde dat de betrokken maatregelen in elk geval de voorbereiding of de reactie op een griepedemie of -pandemie met bijzondere en ernstige risico's voor de volksgezondheid moeten beogen, zoals blijkt uit artikel 2, § 1.

De machtiging in artikel 3, eerste lid, 7/, is weliswaar algemener en kan betrekking hebben op allerlei domeinen, maar nu wordt vereist dat bij hoogdringendheid een ernstig gevaar met betrekking tot de volksgezondheid moet worden afgewend binnen het strikte kader van de vastgestelde griepedemie of -pandemie, lijkt ook deze machtiging te voldoen aan de derde voorwaarde.

Wel moet bij de laatstgenoemde bepaling worden opgemerkt dat de Koning de hem opgedragen bevoegdheden vanzelfsprekend niet kan gebruiken om aangelegenheden te regelen die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en

.../...

de gewesten, vooral dan voor wat betreft de gemeenschapsbevoegdheid inzake de "activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg" ⁴. In het kader van die bevoegdheid hebben de gemeenschappen decretale regelingen uitgevaardigd met betrekking tot preventieve maatregelen tegen de verspreiding van besmettelijke ziekten ⁵. De vrij algemene formulering van de machtiging in artikel 3, eerste lid, 7/, kan, gelet op de voorrang van de bevoegdheidsverdelende regels, niet worden begrepen als een toelating voor de Koning om die gemeenschapsbevoegdheid te betreden.

2.4.1. In de mate dat aan de artikelen 2 en 3 van het ontwerp tevens de bedoeling ten grondslag ligt om de Koning te machtigen aangelegenheden te regelen die door de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever zijn voorbehouden, zal in die artikelen duidelijk moeten worden aangegeven dat de toegestane bevoegdheidsdelegatie ook betrekking kan hebben op bepaalde van die aangelegenheden, die dan uitdrukkelijk dienen te worden opgesomd, zodat in de ontworpen machtigingsbepaling ondubbelzinnig het onderwerp van die machtiging wordt aangegeven.

Die bevoegdheidsdelegatie is bovendien slechts toelaatbaar indien de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van de regeling vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe in staat zou stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, en op voorwaarde dat de door de Koning genomen maatregelen door de wetgevende macht worden onderzocht binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet, en dat de aangenomen besluiten bij ontstentenis van bekrachtiging moeten worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad ⁶.

Enkel artikel 3, eerste lid, 6/, lijkt voldoende uitdrukkelijk en ondubbelzinnig melding te maken van een aan de wetgever voorbehouden

⁽⁴⁾ Artikel 5, § 1, I, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽⁵⁾ Zie, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, de artikelen 39 e.v. van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, alsook het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 1995 tot uitvoering van het decreet van 5 april 1995 betreffende de profylaxe van besmettelijke ziekten.

⁽⁶⁾ Zie o.m. GwH, nr. 195/2004, 1 december 2004, B.16.3; nr. 83/2008, 27 mei 2008, B.5.2.

aangelegenheid, met name voor wat betreft het recht op eerbiediging van het privéleven en gezinsleven. In de mate dat overeenkomstig de ontworpen bepaling de regeling van de mededeling van persoonsgegevens aan de Koning wordt opgedragen, wordt immers uitdrukkelijk en ondubbelzinnig de regeling van een door artikel 22 van de Grondwet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid bedoeld. Voor de overige bepalingen van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp ligt geen uitdrukkelijke vermelding voor van aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden, zodat er van moet worden uitgegaan dat voor wat betreft deze overige bepalingen geen essentiële aspecten van dergelijke aangelegenheden door de Koning kunnen worden geregeld, behalve dan voor de sancties die afzonderlijk worden vermeld in artikel 7 (zie daarover nr. 2.4.2).

De delegatie in artikel 3, eerste lid, 6/, voldoet eveneens aan de overige zo-even opgesomde voorwaarden, behalve voor wat betreft het vereiste dat de aangenomen besluiten bij ontstentenis van bekrachtiging moeten worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad. Artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt immers dat de besluiten die niet zijn bekrachtigd, ophouden uitwerking te hebben zodra de termijn van één jaar voor hun bekrachtiging is verstreken. Deze bepaling doet geen bezwaren rijzen voor wat betreft de delegatie van bijzondere machten (zie nrs. 2.1 tot 2.3), maar is wel strijdig met de zo-even opgesomde voorwaarden voor de delegatie van aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden. Een aanpassing van de laatstgenoemde bepaling is dan ook noodzakelijk, op zijn minst voor wat betreft besluiten die betrekking hebben op aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden.

2.4.2. Artikel 7 van het ontwerp blijkt eveneens, minstens in belangrijke mate ⁷, delegaties te verlenen aan de Koning in aangelegenheden die door de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever zijn toegewezen, vooral dan voor wat betreft strafrechtelijke sancties.

Zoals het ontwerp thans is geredigeerd, is de bekrachtigingsprocedure bedoeld in artikel 6, § 2, niet van toepassing op de besluiten die op grond van artikel 7 worden genomen. Dit is wellicht niet de bedoeling en is alleszins niet in overeenstemming met de in nr. 2.4.1 aangehaalde voorwaarden. Deze tekortkoming kan worden verholpen

⁽⁷⁾ Of bepaalde aspecten van de in deze bepaling vermelde administratieve sancties eveneens in beginsel door de wetgever moeten worden vastgesteld, hangt af van de aard van de betrokken sanctie, maar kan alleszins niet worden uitgesloten.

door de regeling in artikel 7 te integreren in artikel 3⁸. Voor het overige voldoet deze bepaling aan de voorwaarde van een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige vermelding in de machtigingswet.

III. Onderzoek van de tekst

Artikel 2

3. In paragraaf 1 schrijve men "griepepidemie of -pandemie" in plaats van "epidemie of pandemie". Uit het opschrift en de overige bepalingen van het voorontwerp, alsook uit de memorie van toelichting kan immers worden opgemaakt dat enkel epidemieën of pandemieën worden bedoeld die door een griepvirus worden veroorzaakt.

4. Gelet op de opmerking in randnummer 2.2, kan ter overweging worden gegeven om het tweede lid hetzij te schrappen, hetzij beter af te stemmen op artikel 6, § 1.

5. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de zin is van een vaststelling van het einde van de griepepidemie of -pandemie, nu de ontworpen regeling hieraan geen enkel formeel gevolg verbindt. Indien het de bedoeling is om in die omstandigheid de machtiging aan de Koning te laten vervallen, moet dit uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 6, § 1.

Artikel 3

6. Het is niet duidelijk wat in het eerste lid, 1/, precies wordt bedoeld met "geneesmiddelen vervaardigd door de Belgische Staat". Misschien worden geneesmiddelen bedoeld die door de Belgische Staat zijn aangekocht of besteld, maar dan kan dat beter worden verduidelijkt.

⁽⁸⁾ Zie het tekstvoorstel bij het onderzoek van artikel 3.

7. Indien in het eerste lid, 6/, enkel de mededeling van de betrokken gegevens aan de gemeenten (en niet aan andere overheden) wordt beoogd, kan dit beter worden gepreciseerd.

8. In het eerste lid, 7/, schrijve men "griep epidemie of -pandemie" in plaats van "epidemie of pandemie", om dezelfde reden als zo-even uiteengezet bij artikel 2.

9. Het spreekt vanzelf dat de wetgever de Koning niet kan machtigen om de bevoegdheidsverdelende regels te miskennen. De woorden "met uitzondering van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" worden bijgevolg beter weggelaten uit het tweede lid.

10. Gelet op de opmerking in nr. 2.4.2, verdient het aanbeveling deze bepaling aan te vullen als volgt:

"De besluiten bedoeld in het eerste lid kunnen de administratieve, burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties bepalen voor bepaalde overtredingen van die besluiten.

De strafrechtelijke sancties kunnen geen hogere strafmaat inhouden dan de strafmaat die voor de betrokken overtredingen is bepaald in de wetgeving die wordt aangevuld of gewijzigd.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op de door deze besluiten ingevoerde strafrechtelijke sancties."

Artikel 4

11. Deze bepaling kan beter als volgt worden geredigeerd:

"Art. 4. De koninklijke besluiten bedoeld in artikel 3 kunnen worden uitgevaardigd zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen voorafgaandelijk worden ingewonnen. Desgevallend kunnen die adviezen worden ingewonnen binnen een kortere dan de wettelijk of reglementair voorgeschreven termijn.

Het eerste lid is niet van toepassing voor:

- 1/ de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State;
- 2/ de adviezen van de Inspectie van Financiën;
- 3/ het advies van de Hoge Gezondheidsraad bedoeld in artikel 3, eerste lid, 4/."

Artikel 5

12. Artikel 3bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt het volgende:

"§ 1. De ontwerpen van koninklijke besluiten die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, worden voorgelegd aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving. Dat advies wordt samen met het verslag aan de Koning en het koninklijk besluit waarop het betrekking heeft, gepubliceerd.

De besluiten, het advies, het verslag aan de Koning en de tekst van de ontwerpen van besluiten die zijn voorgelegd aan de afdeling wetgeving, worden, voor hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, medegedeeld aan de Voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

§ 2. Voor de ontwerpen van de koninklijke besluiten bedoeld in § 1 van dit artikel, kan de hoogdringendheid, bedoeld in § 1 van artikel 3, niet worden ingeroepen."

In de mate dat de besluiten bedoeld in artikel 3 van het ontwerp de opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging inhouden van wettelijke bepalingen, is de ontworpen bepaling dubbelop. Bovendien wekt de ontworpen bepaling de indruk dat wordt afgeweken van hetgeen wordt bepaald in artikel 3bis, § 1, tweede lid, waarin de bekendmaking van het verslag aan de Koning en van het advies van de Raad van State

.../...

wordt voorgeschreven. Het lijkt dan ook aangewezen om af te zien van de ontworpen bepaling en de zo-even aangehaalde wetsbepaling in acht te nemen.

Artikel 6

13. Gelet op de opmerking in nr. 2.4.1, kan de ontworpen paragraaf 2, tweede lid als volgt worden geredigeerd:

"De in artikel 3 bedoelde koninklijke besluiten worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad indien ze niet worden bekrachtigd binnen de termijn bedoeld in het eerste lid."

14. De delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de uitvoerende macht houdt vanzelfsprekend de bevoegdheid in om de inwerkingtreding van de betrokken besluiten te regelen, tenzij indien de wetgever daarover zelf anders zou beschikken. De ontworpen paragraaf 3 kan bijgevolg beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 7

15. Gelet op de opmerking in nr. 2.4.2 en het tekstvoorstel dat dienaangaande wordt gedaan bij artikel 3 van het ontwerp, kan deze bepaling worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad, voorzitter,
	B. THYS,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

J. VAN NIEUWENHOVE

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.062/1/V
DU 18 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 22 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

I. Portée de l'avant-projet de loi

1. L'avant-projet de loi entend habiliter le Roi à prendre les mesures énumérées à l'article 3, alinéa 1^{er}, en vue de la préparation et de la réaction à une épidémie ou une pandémie de grippe qui présenterait un risque particulier et grave pour la santé publique (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}). Les arrêtés pris en vertu de cette disposition peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions légales existantes (article 3, alinéa 2). En outre, le Roi est habilité à déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables en cas d'infraction aux arrêtés précités (article 7). Lors de l'adoption de ces arrêtés, il peut être passé outre aux obligations légales ou réglementaires de recueillir des avis, ou l'autorité requérante peut abréger le délai d'avis, sauf pour ce qui concerne le Conseil d'État et l'Inspection des finances (article 4).

Les arrêtés précités n'entrent en vigueur que lorsque le Roi constate l'existence d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe, après avis du Groupe de pilotage gestion des risques (article 2, § 2). Ils doivent entrer en vigueur dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi en projet et ne peuvent pas être adoptés plus de six mois après la constatation de l'existence d'une épidémie ou d'une pandémie de grippe (articles 2, § 2, alinéa 2, et 6, § 1^{er}). Avant leur publication, les arrêtés doivent être communiqués aux présidents de la Chambre des représentants et du Sénat (article 5) et doivent être confirmés dans un délai d'un an suivant leur entrée en vigueur (article 6, § 2).

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

II. Observations générales

2. Les articles 2, § 1^{er}, et 3, alinéa 1^{er}, du projet confèrent au Roi le pouvoir de prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des mesures dans diverses matières afin de "permettre à la Belgique de se préparer et de réagir à une épidémie ou une pandémie qui présenterait un risque particulier et grave pour la santé publique". Conformément à l'article 3, alinéa 2, ces mesures peuvent également abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions légales existantes.

Ainsi, le Roi se voit attribuer des compétences bien plus étendues que celles dont il dispose normalement dans l'exercice de la fonction normative. En soi, l'attribution au Roi d'un tel pouvoir réglementaire étendu n'est pas contraire à la Constitution, mais peut se fonder sur l'article 105 de celle-ci, aux termes duquel le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue la Constitution, mais qui dispose également que "les lois particulières portées en vertu de la Constitution même" peuvent également étendre les pouvoirs attribués au Roi. Toutefois, l'attribution au Roi des pouvoirs définis ci-dessus n'est pas illimitée. Pour qu'elle soit conciliable avec l'ensemble des règles constitutionnelles qui régissent les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il faut qu'il y ait des circonstances exceptionnelles², que l'attribution au Roi de tels pouvoirs soit limitée dans le temps et que les pouvoirs conférés au Roi soient précisément définis, tant en ce qui concerne les finalités et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises, et que soit indiquée la portée précise des mesures que le Roi est habilité à prendre³.

L'application de ces principes au projet donne lieu aux observations suivantes.

(2) Ces circonstances exceptionnelles délimitent au demeurant la période au cours de laquelle ces pouvoirs peuvent être attribués.

(3) En raison de son caractère exceptionnel, l'attribution de pouvoirs spéciaux par le législateur au Roi doit être interprétée strictement (voir entre autres C.C., n° 68/99, 17 juin 1999, B.5.4).

2.1. Pour ce qui concerne la première condition - l'existence de circonstances exceptionnelles - il ressort de l'article 2, § 1^{er}, du projet, que la délégation au Roi "(doit) permettre à la Belgique de se préparer et de réagir à une épidémie ou une pandémie qui présenterait un risque particulier et grave pour la santé publique". Il revient en définitive au législateur de déterminer si ces circonstances peuvent être qualifiées de suffisamment exceptionnelles pour justifier l'étendue de la délégation en projet. En toute hypothèse, il faut observer que la disposition citée ne fait pas spécifiquement référence à une épidémie ou une pandémie de grippe, contrairement à l'intitulé et à l'article 2, § 2, du projet. Il serait préférable de le préciser.

2.2. Pour ce qui concerne la deuxième condition - la durée limitée de l'habilitation - il ressort de l'article 2, § 2, alinéa 2, que les arrêtés visés doivent entrer en vigueur dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi en projet et l'article 6, § 1^{er}, permet d'établir que les arrêtés ne peuvent entrer en vigueur plus de six mois après la constatation de l'épidémie ou de la pandémie de grippe et au plus tard le 31 juillet 2010. Il est de ce fait satisfait à la condition de la durée limitée.

2.3. Concernant la troisième condition - la définition précise des pouvoirs conférés au Roi - l'article 3, alinéa 1^{er}, 1/ à 6/, formule assez précisément les délégations si on les combine à la condition générale que les mesures visées doivent dans tous les cas poursuivre la préparation ou la réaction à une épidémie ou une pandémie de grippe qui présenterait un risque particulier et grave pour la santé publique, comme il ressort de l'article 2, § 1^{er}.

Certes, la délégation de l'article 3, alinéa 1^{er}, 7/, est plus générale et peut avoir trait à toutes sortes de domaines, mais puisqu'il est requis qu'en cas d'urgence, tout péril grave relatif à la santé publique doit être écarté dans le cadre strict de l'épidémie ou de la pandémie de grippe constatée, cette délégation semble également satisfaire à la troisième condition.

Il faut toutefois observer à propos de la disposition précitée que le Roi ne peut évidemment faire usage des pouvoirs qui lui sont confiés pour régler des matières relevant de la compétence des communautés ou des régions, en ce qui concerne notamment la compétence communautaire en matière d'"activités et services de médecine

préventive" ⁴. Dans le cadre de cette compétence, les communautés ont adopté des dispositions décrétales relatives à des mesures préventives contre la propagation de maladies contagieuses ⁵. Vu la primauté des règles répartitrices de compétences, la formulation assez générale de la délégation de l'article 3, alinéa 1^{er}, 7/, ne peut s'analyser comme une autorisation donnée au Roi d'empiéter sur cette compétence communautaire.

2.4.1. Dans la mesure où les articles 2 et 3 du projet entendent en outre habiliter le Roi à régler des matières que la Constitution réserve expressément au législateur, on indiquera clairement dans ces articles que la délégation de compétence accordée peut également concerner certaines de ces matières, qui seront alors énumérées explicitement, de sorte que l'objet de cette habilitation soit clairement circonscrit dans la disposition en projet.

En outre, cette délégation de compétence n'est admissible que lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels de la réglementation parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général et à condition que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation, et qu'en l'absence de confirmation, les arrêtés adoptés soient réputés n'avoir jamais produit leurs effets ⁶.

Seul l'article 3, alinéa 1^{er}, 6/, paraît mentionner assez explicitement et de manière précise une matière réservée au législateur, à savoir le droit au respect de la vie privée et familiale. Dans la mesure où la disposition en projet confie au Roi le soin de régler la communication de données personnelles, elle désigne en effet explicitement et d'une manière précise une matière que l'article 22 de la Constitution réserve au législateur. Les autres dispositions des articles 2 et 3 du projet ne mentionnent pas expressément de

(4) Article 5, § 1^{er}, I, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(5) Voir, pour ce qui concerne la Communauté flamande, les articles 39 et s. du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 avril 1995 portant exécution du décret du 5 avril 1995 relatif à la prophylaxie des maladies contagieuses.

(6) Voir entre autres, C.C., n/ 195/2004, 1^{er} décembre 2004, B.16.3; n/ 83/2008, 27 mai 2008, B.5.2.

matières réservées au législateur, de sorte qu'il faut supposer que pour ce qui concerne ces autres dispositions, le Roi ne peut régler des aspects essentiels de pareilles matières, à l'exception des sanctions que l'article 7 mentionne séparément (voir à ce propos le point 2.4.2).

La délégation de l'article 3, alinéa 1^{er}, 6/, satisfait également aux autres conditions énumérées, sauf à celle selon laquelle, en l'absence de confirmation, les arrêtés adoptés doivent être réputés n'avoir jamais produit leurs effets. En effet, l'article 6, § 2, alinéa 2, du projet, dispose qu'après l'expiration du délai de confirmation d'un an, les arrêtés qui n'ont pas été confirmés cessent de produire leurs effets. Cette disposition n'appelle aucune objection quant à la délégation de pouvoirs spéciaux (voir points 2.1 à 2.3), mais elle ne satisfait pas aux conditions énumérées ci-dessus relatives à la délégation de matières réservées au législateur. Une adaptation de la disposition précitée s'impose dès lors, à tout le moins s'agissant des arrêtés relatifs à des matières réservées au législateur.

2.4.2. Il s'avère également que l'article 7 du projet accorde, du moins dans une large mesure ⁷, des délégations au Roi dans des matières que la Constitution attribue expressément au législateur, essentiellement en ce qui concerne les sanctions pénales.

Dans la rédaction actuelle du projet, la procédure de confirmation visée à l'article 6, § 2, ne s'applique pas aux arrêtés pris sur la base de l'article 7. Ce n'est sans doute pas l'intention poursuivie et ce n'est en tout cas pas conforme aux conditions citées au point 2.4.1. Cette lacune peut être comblée en transférant à l'article 3 la règle énoncée à l'article 7 ⁸. Pour le surplus, la disposition examinée satisfait à la condition d'une mention explicite et précise dans la loi d'habilitation.

(7) Le point de savoir si certains aspects des sanctions administratives mentionnées dans cette disposition doivent également en principe être fixés par le législateur dépend de la nature de la sanction concernée, mais cette obligation ne peut en tout cas pas être exclue.

(8) Voir la proposition de texte formulée ci-après au sujet de l'article 3.

III. Examen du texte

Article 2

3. Au paragraphe 1^{er}, on écrira "une épidémie ou une pandémie de grippe" au lieu d'"une épidémie ou une pandémie". En effet, tant l'intitulé et les autres dispositions de l'avant-projet que l'exposé des motifs permettent d'établir que seules sont visées les épidémies ou les pandémies causées par un virus de la grippe.

4. Vu l'observation faite au point 2.2, il peut être suggéré de supprimer l'alinéa 2 ou de mieux l'accorder avec l'article 6, § 1^{er}.

5. La section de législation n'aperçoit pas le sens d'une constatation de la fin de l'épidémie ou de la pandémie de grippe, dès lors que la réglementation en projet n'y attache aucune conséquence formelle. Si les auteurs du texte entendent que l'habilitation au Roi expire dans cette circonstance, l'article 6, § 1^{er}, doit en faire expressément mention.

Article 3

6. On n'aperçoit pas ce que l'alinéa 1^{er}, 1/, entend précisément par "médicaments fabriqués par l'État belge". Peut-être s'agit-il de médicaments achetés ou commandés par l'État belge. Dans ce cas, il serait préférable de le préciser.

7. Si l'alinéa 1^{er}, 6/, ne vise que la communication des données concernées aux communes (et non aux autres autorités), il serait préférable de le préciser.

8. À l'alinéa 1^{er}, 7/, on écrira "de l'épidémie ou de la pandémie de grippe" au lieu de "de la pandémie ou de l'épidémie", pour les mêmes motifs que ceux indiqués pour l'article 2.

9. Il va de soi que le législateur ne peut habiliter le Roi à violer les règles répartitrices de compétences. Il serait par conséquent préférable d'omettre, au deuxième alinéa, les mots "à l'exception de la Constitution et (de) la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

10. Vu l'observation formulée au point 2.4.2, il est recommandé de compléter cette disposition comme suit :

"Les arrêtés prévus au premier alinéa peuvent déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à certaines infractions à ces arrêtés.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée ou modifiée attache aux infractions en cause.

Les dispositions du livre I^{er} du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux sanctions pénales introduites par ces arrêtés."

Article 4

11. Il serait préférable de rédiger cette disposition comme suit:

"Art. 4. Les arrêtés royaux visés à l'article 3 peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis. Le cas échéant, ces avis peuvent être recueillis dans un délai abrégé par rapport au délai légalement ou réglementairement requis.

Le premier alinéa ne s'applique pas :

- 1/ aux avis de la section de législation du Conseil d'État;
- 2/ aux avis de l'Inspection des finances;
- 3/ l'avis du Conseil supérieur de la santé visé à l'article 3, alinéa 1^{er}, 4/."

Article 5

12. L'article 3*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, s'énonce comme suit:

"§ 1^{er}. Les projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, sont soumis à l'avis motivé de la section de législation. Cet avis est publié en même temps que le rapport au Roi et l'arrêté royal auquel il se rapporte.

Les arrêtés, l'avis, le rapport au Roi et le texte des projets d'arrêtés soumis à l'avis de la section de législation seront communiqués, avant leur publication au Moniteur belge, aux Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat.

§ 2. Pour les projets d'arrêtés royaux visés au § 1^{er} du présent article, l'urgence, prévue au § 1^{er} de l'article 3, ne pourra pas être invoquée."

Dans la mesure où les arrêtés visés à l'article 3 du projet abrogent, complètent, modifient ou remplacent des dispositions légales, la disposition en projet est redondante. En outre, elle donne l'impression de déroger à l'article 3*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, prescrivant la publication du rapport au Roi et de l'avis du Conseil d'État. Il paraît dès lors indiqué d'abandonner la disposition en projet et de tenir compte de la disposition légale précitée.

Article 6

13. Vu l'observation formulée au point 2.4.1, le paragraphe 2, alinéa 2, en projet, peut être rédigé comme suit:

"Les arrêtés royaux visés à l'article 3 sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets s'ils ne sont pas confirmés dans le délai prévu à l'alinéa 1^{er}."

14. La délégation de compétence normative au pouvoir exécutif implique évidemment la compétence de régler l'entrée en vigueur des arrêtés concernés, sauf si le législateur en disposait autrement. Il serait par conséquent préférable d'omettre le paragraphe 3.

Article 7

15. Vu l'observation formulée au point 2.4.2 et la proposition de texte faite à cet égard pour l'article 3 du projet, l'article 7 peut être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseiller d'État, président,
	B. THYS,	
	P. BARRA,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

J. VAN NIEUWENHOVE