



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.073/AV
van 12 mei 2021

avis 69.073/AG
du 12 mai 2021

over

sur

een voorstel van bijzondere
wet 'tot wijziging van de
bijzondere wet van
8 augustus 1980 tot
hervorming der instellingen,
teneinde de federale overheid
bevoegd te maken voor de
coördinatie van crisissituaties
in geval van een pandemie'
(*Parl.St.* kamer 2021,
nr. 55-1713/001)

une proposition de loi spéciale
'modifiant la loi spéciale du
8 août 1980 de réformes
institutionnelles afin de rendre
compétente l'autorité fédérale
pour la coordination de
situations de crise en cas de
pandémie' (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2021,
n° 55-1713/001)

Op 19 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, teneinde de federale overheid bevoegd te maken voor de coördinatie van crisissituaties in geval van een pandemie’ (*Parl.St.* kamer 2021, nr. 55-1713/001).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 29 april 2021. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitters, Chantal BAMPS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, Brecht STEEN, eerste auditeurs-afdelingshoofd, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 mei 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Le 19 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de rendre compétente l'autorité fédérale pour la coordination de situations de crise en cas de pandémie' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2021, n° 55-1713/001).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale le 29 avril 2021. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET et Wilfried VAN VAERENBERGH, présidents de chambre, Chantal BAMPS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, Brecht STEEN, premiers auditeurs chefs de section, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mai 2021.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe een “bijkomende”² bevoegdheid, te weten “de coördinatie van crisissituaties in geval van een pandemie”, “uitsluitend”³ aan de federale overheid toe te wijzen.

2. Vooraleer wordt overgegaan tot het eigenlijke onderzoek van het voorliggende voorstel van bijzondere wet (punt B), dient eerst te worden herinnerd aan de draagwijdte van de bevoegdheid waarover de federale overheid momenteel al beschikt inzake crisiscoördinatie in geval van een epidemische noodsituatie (punt A).

A. De residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake crisiscoördinatie in geval van een epidemische noodsituatie

3. Recent heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving er in advies 68.936/AV van 7 april 2021 aan herinnerd dat de federale overheid momenteel al beschikt over een residuaire bevoegdheid inzake crisiscoördinatie in geval van een epidemische noodsituatie:⁴

“44. De ‘beleidscoördinatie van de noodsituatie’ kan beschouwd worden als een aspect van de federale bevoegdheid inzake civiele veiligheid en/of civiele bescherming. Uit de ter zake geldende regelgeving blijkt immers dat de coördinatie van de crisis een aspect is van de federale fase van het crisisbeheer. Volgens artikel 2bis, § 1, 7°, van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ is ‘de coördinatie van de hulpverleningsoperaties, met name de installatie van de coördinatiemiddelen’, een van de opdrachten inzake civiele bescherming. Ook in vele reglementaire teksten over civiele veiligheid worden de begrippen ‘coördinatie en beheer’ gebruikt.⁵ Belangrijk daarbij is

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Toelichting bij de artikelen, blz. 9.

³ Voorstel van bijzondere wet, blz. 1.

⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’.

⁵ Voetnoot 83 van het geciteerde advies: Zie bv.: het koninklijk besluit van 23 juni 1971 ‘houdende organisatie van de opdrachten van de Civiele Bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen’; het koninklijk besluit van 31 januari 2003 ‘tot vaststelling van het noodplan voor crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen’; het koninklijk besluit van 22 mei 2019 ‘betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en

bv. dat op grond van artikel 4, eerste lid, van de wet van 31 december 1963, het koninklijk besluit van 31 januari 2003 ‘tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen’ werd uitgevaardigd. Op grond van dit besluit werd bij ministerieel besluit van 13 maart 2020 ‘houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19’ genomen, waarmee de federale fase van het nationaal noodplan in werking is getreden.

45. Ook uit de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming blijkt dat de toenmalige ‘institutionele meerderheid’ ervan uitging dat ‘de coördinatie en het beheer van een crisissituatie’ tot de federale bevoegdheid is blijven behoren. Dat blijkt uit een tussenkomst van de Staatssecretaris bevoegd voor de Hervorming der Instellingen in de Commissie voor de institutionele aangelegenheden van de Senaat bij de bespreking van het voorstel van de bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.⁶ De Staatssecretaris trad toen, in naam van de institutionele meerderheid, in grote mate het advies nr. 53.932/AV⁷ van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij en erkende dat het crisisbeleid inzake een pandemie niet ‘uitsluitend’ tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort en dat het aan elke overheid toekomt om binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden een volksgezondheids crisis te bestrijden. De institutionele meerderheid stelde uitdrukkelijk geen wijziging te willen aanbrengen aan de bestaande bevoegdheidsverdeling. De suggestie van de algemene vergadering om ‘indien de bijzondere wetgever het crisisbeleid bij een acute pandemie ‘uitsluitend’ aan de federale wetgever wil voorbehouden’ dit dan ook uitdrukkelijk in de bijzondere wet te bepalen, was dan ook niet aan de orde. Dit belette de institutionele meerderheid echter niet om uitdrukkelijk te bevestigen: ‘De federale overheid is op grond hiervan, ook in elk geval bevoegd voor de coördinatie en het beheer van een crisissituatie met betrekking tot een pandemie.’⁸

46. Uit deze tussenkomst van de Staatssecretaris blijkt dat de federale coördinatiebevoegdheid niet ruim mag worden geïnterpreteerd. Ze betekent niet dat de federale overheid bevoegd zou zijn om welk danige bevoegdheid ook van de gemeenschappen en gewesten over te nemen en evenmin dat op basis daarvan aan de gemeenschappen en gewesten verplichtingen zouden kunnen worden opgelegd over de wijze waarop deze hun bevoegdheden dienen uit te oefenen. De uitoefening van de federale coördinatie-bevoegdheid kan er slechts toe strekken om de activiteiten die de verschillende bevoegde overheden inzake het crisisbeheer uitoefenen te ‘coördineren’ door bv. overlegorganen te creëren waaraan de verschillende overheden uitgenodigd worden om vrijwillig deel te nemen. Deze coördinatie kan ertoe leiden dat de federale overheid, met instemming van de deelstaten, maatregelen neemt om de uitoefening van de deelstatelijke bevoegdheden te ondersteunen (bv. het inzetten van het leger in woonzorgcentra) of ook dat de deelstaten, met instemming van de federale overheid, maatregelen nemen om de uitoefening van de federale bevoegdheden te ondersteunen.

provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs, in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen’.

⁶ Voetnoot 84 van het geciteerde advies: *Parl.St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 248-249.

⁷ Voetnoot 85 van het geciteerde advies: Adv. RvS nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1).

⁸ Voetnoot 86 van het geciteerde advies: *Parl.St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 248-249.

47. Het moge dan ook duidelijk zijn dat de bevoegdheid tot beleidscoördinatie waarover de federale overheid beschikt ten aanzien van de gemeenschappen en gewesten, veel minder ver reikt dan de coördinatie die in het kader van de federale fase van het crisisbeheer mogelijk is ten aanzien van de ondergeschikte besturen. Deze nemen immers, in het kader van het medebewind, deel aan de uitvoering van het federaal veiligheidsbeleid en kunnen, in die context, instructies opgelegd krijgen. Dat laatste wordt overigens uitdrukkelijk bevestigd in artikel 4, § 1, tweede lid, eerste zin, van het voorontwerp van wet dat bepaalt: ‘Wanneer de lokale omstandigheden het vereisen, nemen de gouverneurs en burgemeesters maatregelen die strenger zijn ten opzichte van deze genomen door de minister, overeenkomstig diens eventuele instructies.’”

4. Het voorliggende voorstel van bijzondere wet dient te worden onderzocht in het licht van die residuaire bevoegdheid.

B. Onderzoek van het voorstel van bijzondere wet

5. Het voorliggende voorstel van bijzondere wet strekt ertoe artikel 5, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet ‘tot hervorming der instellingen’ van 8 augustus 1980 aan te vullen met een punt 3°: “de coördinatie van crisissituaties bij een pandemie”.

6. In de toelichting staat duidelijk dat het voorliggende voorstel van bijzondere wet daarmee gevolg wil geven aan advies 53.932/AV⁹ van de Raad van State:

“In zijn advies over het toenmalige voorstel van bijzondere wet [met betrekking tot de Zesde Staatshervorming] had de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds een voorzet gegeven voor wat met het hier ingediende voorstel van bijzondere wet wordt beoogd.” (p. 8)

7. In dat advies heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

“In de toelichting bij het voorstel wordt gesteld dat de federale overheid bevoegd blijft voor het crisisbeleid wanneer een (acute) pandemie dringende maatregelen vereist, en dit op basis van haar residuaire bevoegdheid.”¹⁰

Die laatste stellingname is echter voor betwisting vatbaar. De Raad van State heeft in een recent advies, uitgebracht in verenigde kamers, immers geoordeeld dat niet de federale overheid, op grond van haar residuaire bevoegdheid, ter zake exclusief bevoegd is. De Raad stelde daarover:

‘Het is niet omdat maatregelen betrekking hebben op de bestrijding van een volksgezondheids crisis dat de federale overheid bevoegd kan worden geacht. Integendeel, elke overheid is verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden,

⁹ Advies 53.932/AV, op 27 augustus 2013 verstrekt over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 20.

¹⁰ Voetnoot 49 van het geciteerde advies: *Ibid.*, 6, 43 en 49.

hetgeen echter niet uitsluit dat ter zake een samenwerkingsakkoord kan worden gesloten.’¹¹

Indien de bijzondere wetgever het crisisbeleid bij een acute pandemie uitsluitend aan de federale wetgever wil voorbehouden, beveelt de Raad van State dan ook aan dit uitdrukkelijk in het voorgestelde artikel 5, § 1, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te bepalen.

Ook verdient het aanbeveling om, op zijn minst in de parlementaire voorbereiding, te preciseren wat wordt begrepen onder ‘crisisbeleid’. Heeft dit enkel betrekking op bv. noodplanning, het opzetten van een coördinerende crisiscel (die al dan niet bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende betrokken overheden en kan optreden ten aanzien van de verschillende overheden), enz., of ook op het nemen van concrete maatregelen, ook al behoren die tot de materiële bevoegdheid van andere overheden dan de federale overheid.”

8. De bevoegdheid die de stellers van het voorstel van bijzondere wet willen voorbehouden aan de federale overheid, wordt in de toelichting als volgt omschreven:

“Met het oog op eenvormige beslissingen en teneinde de tijdens de eerste en tweede golf vastgestelde kakofonie en disfuncties te voorkomen, dient (...) in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen te worden bepaald dat de bevoegdheid voor het coördineren van crisissituaties bij een pandemie voorbehouden is aan de federale overheid, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden van de Federale Staat en de deelstaten. Die verduidelijking zou zorgen voor een echte eenheid van commando en zou ook de juridische bevattelijkheid van de regeling vergroten.” (p. 9)

9. Bij het lezen van het bovenvermelde uittreksel uit de toelichting, komt de bevoegdheid die de stellers van het voorstel van bijzondere wet willen voorbehouden aan de federale overheid evenwel niet duidelijk uit de verf: gaat het om een louter organisatorische coördinatiebevoegdheid of, zelfs en, om een normatieve bevoegdheid?

10. Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het volgende aangegeven:

“La proposition de loi spéciale entend conférer à l’autorité fédérale une compétence de coordination. Pour les auteurs, il est important de rappeler que chaque autorité reste compétente et responsable en cas de la lutte contre une crise touchant à la santé publique, et ce, dans les limites de ses compétences matérielles. La compétence de coordination devra dès lors toujours être effectuée dans le respect des compétences respectives entre l’État fédéral et les entités fédérées.

S’agissant d’une compétence de coordination de l’autorité fédérale, l’exception doit être entendue comme générale touchant à un ensemble de matières. Chaque autorité reste pleinement compétente dans les limites de ses compétences matérielles pour adopter les mesures de lutte contre la pandémie. Il n’appartiendra dès lors pas au gouvernement fédéral d’agir dans des matières régionales ou communautaires.”

¹¹ Voetnoot 50 van het geciteerde advies: Advies 53.018/VR van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer’.

11. De Raad van State neemt akte van deze duidelijke stellingname van de gemachtigde en gaat er dan ook van uit dat de stellers van het voorstel, anders dan sommige passages uit de toelichting lijken te suggereren,¹² niet beogen om aan de federale overheid enige normatieve bevoegdheid toe te kennen.

Gelet op dat antwoord beperkt de draagwijdte van de bevoegdheid die in de bijzondere wet aan de federale overheid zou worden voorbehouden, zich dus tot een bevoegdheid van “organisatorische” aard met het oog op het coördineren van de verschillende maatregelen die de verschillende bevoegde overheden in het kader van de crisis nemen. Dat komt overeen met de draagwijdte van de huidige residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake crisiscoördinatie in geval van een epidemische noodsituatie, zoals de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving die recent in herinnering heeft gebracht in advies 68.936/AV van 7 april 2021.¹³

12. Alhoewel niets er zich, in beginsel, tegen verzet dat een residuaire bevoegdheid uitdrukkelijk in de bijzondere wet wordt opgenomen als een aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid, raadt de Raad van State *in casu* ten stelligste af dit te doen, en wel om volgende redenen.

Het voorstel tot wijziging van de bijzondere wet beoogt slechts de bevoegdheid inzake “de coördinatie van crisissituaties bij een pandemie” uitdrukkelijk in de bijzondere wet in te schrijven.

Uit het reeds vermelde advies 68.936/AV van 7 april 2021, meer bepaald uit de randnummers 14 tot 20 van dat advies, blijkt echter dat de federale overheid inzake bestrijding van een pandemie niet alleen over een coördinatiebevoegdheid beschikt, doch dat zij daarenboven ook over de residuaire bevoegdheden inzake sanitaire politie,¹⁴ civiele bescherming en civiele veiligheid beschikt, die eveneens in de strijd tegen een pandemie kunnen worden ingezet en die zich daarenboven niet tot coördinatie beperken, maar ook tot het uitvaardigen van normen kunnen leiden.

Het uitsluitend opnemen in de bijzondere wet van de bevoegdheid inzake “de coördinatie van crisissituaties bij een pandemie”, dreigt tot de *a contrario*-redenering te leiden dat de federale overheid inzake bestrijding van de pandemie uitsluitend over deze coördinatiebevoegdheid beschikt en niet over de hiervoor vermelde normatieve bevoegdheden.

¹² In de toelichting kan men lezen: “Ze (de bevoegdheidsverdeling) wordt echter een obstakel wanneer de situatie vereist dat op landelijke niveau op korte termijn eenvormige beslissingen worden genomen.” (p. 3) en “Die verduidelijking zou zorgen voor een echte eenheid van commando ...” (p. 9)

¹³ *Supra*, nr. 3.

¹⁴ Deze residuaire bevoegdheid wordt ook uitdrukkelijk bevestigd in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zie het vermelde advies 68.936/AV van 7 april 2021, randnummer 15.

Uit de randnummers 19 en 20 en 43 en 44 van hetzelfde advies blijkt daarenboven dat de federale overheid niet alleen bevoegd is voor de coördinatie van een crisissituatie bij een pandemie, maar dat zij, op basis van haar residuaire bevoegdheid inzake civiele bescherming, ook instaat voor de coördinatie bij andere crisissituaties, zoals “rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen zoals branden, overstromingen en andere dergelijke rampen”.¹⁵

Ook hier dreigt het uitsluitend opnemen in de bijzondere wet van de bevoegdheid inzake “de coördinatie van crisissituaties bij een pandemie”, tot de *a contrario*-redenering te leiden dat de federale overheid niet bevoegd is tot het coördineren van andere crisissituaties.

De Raad van State beveelt dan ook aan niet tot een dergelijke, zeer partiële verankering van de federale bevoegdheden inzake bestrijding van de pandemie in de bijzondere wet, over te gaan.¹⁶

*

¹⁵ *Parl.St. Senaat* 1961-62, 338, 2.

¹⁶ Indien de bijzondere wetgever dit desalniettemin toch zou overwegen, dient hij erover te waken het begrip “epidemie” in het voorstel van bijzondere wet en het begrip “epidemiologische noodsituatie” in het ontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ op mekaar af te stemmen (*Parl.St. Kamer* 2020-21, nr. 55-1951/001).

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

*

1. La proposition de loi à l'examen entend « réserver explicitement »² une compétence « supplémentaire »³ à l'autorité fédérale, à savoir « la coordination de situations de crise en cas de pandémie ».

2. Avant de procéder à l'analyse proprement dite de la proposition de loi spéciale à l'examen (point B), il convient au préalable de rappeler la portée de la compétence dont dispose déjà actuellement l'autorité fédérale en matière de coordination de crise en cas de situation d'urgence épidémique (point A).

A. La compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de coordination de crise en cas de situation d'urgence épidémique

3. Ainsi que l'a récemment rappelé l'assemblée générale de la section de législation dans son avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021, l'autorité fédérale dispose déjà actuellement d'une compétence résiduelle en matière de coordination de crise en cas de situation d'urgence épidémique⁴ :

« 44. La 'coordination stratégique de la situation d'urgence' peut être considérée comme un aspect de la compétence fédérale en matière de sécurité civile et/ou de protection civile. En effet, il ressort de la réglementation applicable en la matière que la coordination de la crise est un aspect de la phase fédérale de la gestion de crise. Selon l'article 2bis, § 1^{er}, 7°, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile', 'la coordination des opérations de secours, notamment l'installation des moyens de coordination' est une des missions en matière de protection civile. De nombreux textes réglementaires relatifs à la sécurité civile utilisent également les notions de 'coordination et gestion'⁵. À cet égard, il est important de noter, par exemple, que c'est en vertu de

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Proposition de loi spéciale, p. 1.

³ Commentaire des articles, p. 9.

⁴ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique'.

⁵ Note de bas de page n° 83 de l'avis cité : Voir par exemple : l'arrêté royal du 23 juin 1971 'organisant les missions de la protection civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres'; l'arrêté royal du 31 janvier 2003 'portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national'; l'arrêté royal du 22 mai 2019 'relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des

l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1963, que l'arrêté royal du 31 janvier 2003 'portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national' a été adopté. C'est sur le fondement de cet arrêté que l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 'portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19', a été pris et a permis de faire entrer en vigueur la phase fédérale du plan d'urgence national.

45. Il ressort également des travaux préparatoires de la Sixième réforme de l'État que la 'majorité institutionnelle' de l'époque considérait que 'la coordination et la gestion d'une situation de crise' continuent à relever de la compétence fédérale. C'est ce qui ressort d'une intervention du secrétaire d'État compétent pour la Réforme des Institutions en Commission des Affaires institutionnelles du Sénat lors de la discussion de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'État⁶. À l'époque, le secrétaire d'État, au nom de la majorité institutionnelle, s'est rallié dans une large mesure à l'avis n° 53.932/AG⁷ de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État et a reconnu que la politique de crise en matière de pandémie ne relève pas 'exclusivement' de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale et qu'il revient à chaque autorité de lutter contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles. La majorité institutionnelle a déclaré explicitement ne pas vouloir apporter de modification à la répartition des compétences en vigueur. La suggestion de l'assemblée générale que '[s]i le législateur spécial [souhaitait] réserver 'exclusivement' au législateur fédéral la politique de crise en cas de pandémie aiguë', il convenait dès lors de le prévoir expressément dans la loi, n'a donc pas été envisagée. Cela n'a toutefois pas empêché la majorité institutionnelle de confirmer expressément : 'L'autorité fédérale est, à ce titre, compétente aussi à tout le moins pour la coordination ou la gestion d'une situation de crise de type pandémique'⁸.

46. Il ressort de cette intervention du secrétaire d'État que la compétence fédérale en matière de coordination ne doit pas être interprétée de manière large. Elle ne signifie pas que l'autorité fédérale serait compétente pour reprendre toute compétence des communautés et régions et pas davantage, qu'elle pourrait, sur cette base, imposer aux communautés et régions des obligations concernant la manière dont celles-ci doivent exercer leurs compétences. L'exercice de la compétence fédérale en matière de coordination peut uniquement avoir pour objet de 'coordonner' les activités exercées par les différentes autorités compétentes en matière de gestion de crise, en créant par exemple des organes de concertation auxquels les différentes autorités sont invitées à participer sur une base volontaire. Cette coordination peut impliquer que l'autorité fédérale, avec l'assentiment des entités fédérées, prenne des mesures pour soutenir l'exercice des compétences des entités fédérées (par exemple la mobilisation de l'armée dans les maisons de repos et de soins) ou également que les entités fédérées, avec l'assentiment de l'autorité fédérale, prennent des mesures pour soutenir l'exercice des compétences fédérales.

bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national'.

⁶ Note de bas de page n° 84 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 248-249.

⁷ Note de bas de page n° 85 de l'avis cité : Avis C.E. n° 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1).

⁸ Note de bas de page n° 86 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 248-249.

47. Il est dès lors évident que la compétence de coordination stratégique dont l'autorité fédérale dispose à l'égard des communautés et régions a une portée nettement moindre que la coordination possible dans le cadre de la phase fédérale de la gestion de crise à l'égard des pouvoirs subordonnés. En effet, dans le cadre du pouvoir associé, ceux-ci participent à la mise en œuvre de la politique fédérale de sécurité et peuvent, dans ce contexte, se voir imposer des instructions. Ce point de vue est d'ailleurs expressément confirmé à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de l'avant-projet de loi, qui dispose : 'Lorsque les circonstances locales l'exigent, les gouverneurs et bourgmestres prennent des mesures renforcées par rapport à celles prises par le ministre, conformément à ses éventuelles instructions' ».

4. C'est à la lumière de cette compétence résiduelle qu'il convient d'analyser la proposition de loi spéciale à l'examen.

B. Examen de la proposition de loi spéciale

5. La proposition de loi spéciale à l'examen entend compléter l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par un point 3° : « la coordination de situations de crise en cas de pandémie ».

6. Ainsi qu'explicité dans les développements, la proposition de loi spéciale à l'examen vise ainsi à faire écho à l'avis n° 53.932/AG⁹ du Conseil d'État :

« L'avis de la section de législation du Conseil d'État sur [la] proposition de loi spéciale [relative à la sixième Réforme de l'État] postulait déjà l'objet de la présente proposition de loi spéciale » (p. 8).

7. Dans cet avis, l'assemblée générale de la section de législation a considéré que :

« Les commentaires de la proposition énoncent que l'autorité fédérale reste compétente pour la politique de crise au cas où une pandémie (aiguë) nécessite des mesures urgentes, et ce sur la base de sa compétence résiduelle¹⁰.

Ce point de vue est cependant discutable. Dans un avis récent, donné en chambres réunies, le Conseil d'État a en effet jugé que l'autorité fédérale n'était pas exclusivement compétente en la matière sur la base de sa compétence résiduelle.

Le Conseil a exposé à ce sujet :

'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'¹¹.

⁹ Avis n° 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', *Doc. Parl.*, Sénat, session 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 20.

¹⁰ *Note de bas de page n° 49 de l'avis cité* : *Ibid.*, pp. 6, 43 et 49.

¹¹ *Note de bas de page n° 50 de l'avis cité* : Avis 53.018/VR donné le 13 mai 2013 sur un projet d'arrêté royal 'relatif au contrôle sanitaire du trafic international'.

Si le législateur spécial souhaite réserver exclusivement au législateur fédéral la politique de crise en cas de pandémie aiguë, le Conseil d'État recommande de le prévoir expressément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, proposé, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il est également recommandé de préciser, à tout le moins pendant les travaux parlementaires, ce que l'on entend par 'politique de crise'. S'agit-il seulement par exemple de la planification d'urgence, de la mise en place d'une cellule de coordination de crise (qui est composée ou non de représentants des différentes autorités concernées et peut agir à l'égard des différentes autorités), etc., ou s'agit-il également de prendre des mesures concrètes, même si celles-ci relèvent de la compétence matérielle d'autorités autres que l'autorité fédérale ».

8. La compétence que les auteurs de la proposition de loi spéciale entendent réserver à l'autorité fédérale est ainsi décrite dans les développements :

« [D]ans l'objectif de déployer les décisions de manière uniforme et d'éviter les cacophonies et dysfonctionnements constatés lors de la première et seconde vague de l'épidémie, il appartient de réserver à l'autorité fédérale la compétence de coordination de situations de crise en cas de pandémie, dans la loi spéciale de réformes institutionnelles et ce dans le respect des compétences respectives [de l']État fédéral et des entités fédérées. Cette clarification sera de nature à assurer une véritable unité de commandement et une plus grande lisibilité juridique » (p. 9).

9. À la lecture de l'extrait précité des développements, la compétence que les auteurs de la proposition de loi spéciale entendent réserver à l'autorité fédérale n'apparaît toutefois pas clairement : s'agit-il d'une compétence de coordination purement organisationnelle ou, voire même et, d'une compétence normative ?

10. Interrogé à cet égard, le mandataire de la Présidente de la Chambre des représentants a précisé que :

« La proposition de loi spéciale entend conférer à l'autorité fédérale une compétence de coordination. Pour les auteurs, il est important de rappeler que chaque autorité reste compétente et responsable en cas de la lutte contre une crise touchant à la santé publique, et ce, dans les limites de ses compétences matérielles. La compétence de coordination devra dès lors toujours être effectuée dans le respect des compétences respectives entre l'État fédéral et les entités fédérées.

S'agissant d'une compétence de coordination de l'autorité fédérale, l'exception doit être entendue comme générale touchant à un ensemble de matières. Chaque autorité reste pleinement compétente dans les limites de ses compétences matérielles pour adopter les mesures de lutte contre la pandémie. Il n'appartiendra dès lors pas au gouvernement fédéral d'agir dans des matières régionales ou communautaires ».

11. Le Conseil d'État prend acte de cette position non ambiguë du délégué et considère dès lors que, contrairement à ce que certains passages des développements paraissent suggérer ¹², les auteurs de la proposition ne visent pas à attribuer un quelconque pouvoir normatif à l'autorité fédérale.

Au vu de cette réponse, la portée de la compétence qu'il est envisagé de réserver à l'autorité fédérale dans la loi spéciale se limite donc à une compétence de type « organisationnelle », visant à coordonner les différentes mesures prises par les différentes autorités compétentes dans le cadre de la crise, ce qui correspond à la portée de l'actuelle compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de coordination de crise en cas de situation d'urgence épidémique, telle que cette portée vient d'être rappelée par l'assemblée générale de la section de législation dans son récent avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021 ¹³.

12. Bien qu'en principe rien ne s'oppose à inscrire expressément une compétence résiduelle dans la loi spéciale en tant que matière réservée à l'autorité fédérale, le Conseil d'État le déconseille fortement en l'espèce, et ce pour les motifs suivants.

La proposition de modification de la loi spéciale a pour seul objectif d'inscrire expressément dans la loi spéciale la compétence relative à « la coordination de situation de crise en cas de pandémie ».

Il ressort toutefois de l'avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021, précité, plus particulièrement de ses observations 14 à 20, qu'en ce qui concerne la lutte contre une pandémie, l'autorité fédérale dispose non seulement d'un pouvoir de coordination, mais également de compétences résiduelles en matière de police sanitaire ¹⁴, de protection civile et de sécurité civile, qui sont également susceptibles d'être mises en œuvre pour lutter contre une pandémie et qui, en outre, ne se limitent pas à la coordination, mais peuvent également conduire à l'élaboration de normes.

L'inscription exclusive dans la loi spéciale de la compétence relative à « la coordination de situation de crise en cas de pandémie » risque de conduire au raisonnement *a contrario* selon lequel, dans le cadre de la lutte contre une pandémie, l'autorité fédérale ne dispose que de ce pouvoir de coordination et non des compétences normatives mentionnées ci-dessus.

Il ressort en outre des observations 19 et 20 et 43 et 44 du même avis que l'autorité fédérale n'est pas seulement compétente pour coordonner une situation de crise en cas de pandémie, mais également, sur le fondement de sa compétence résiduelle en matière de protection civile, qu'elle assure aussi la coordination d'autres situations de crise, comme « [des]

¹² Dans les développements, on peut lire : « Cependant, il (le partage de compétences) peut se révéler problématique quand la situation impose de prendre des décisions uniformes à l'échelle du pays et de le faire dans des délais rapprochés » (p. 3) et « Cette clarification sera de nature à assurer une véritable unité de commandement ... » (p. 9).

¹³ *Supra*, n° 3.

¹⁴ En outre, cette compétence résiduelle est confirmée explicitement dans l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980. Voir l'avis n° 68.936/AG précité du 7 avril 2021, observation 15.

événements calamiteux, [des] catastrophes et [des] sinistres, tels que : incendies, inondations et autres fléaux de même nature »¹⁵.

Ici aussi, l'inscription exclusive dans la loi spéciale de la compétence relative à « la coordination de situations de crise en cas de pandémie » risque de conduire au raisonnement *a contrario*, selon lequel l'autorité fédérale n'est pas compétente pour coordonner d'autres situations de crise.

Le Conseil d'État recommande dès lors de ne pas procéder à un pareil ancrage, très partiel, dans la loi spéciale des compétences fédérales en matière de lutte contre la pandémie¹⁶.

DE HOOFDGRIFFIER - LE GREFFIER EN CHEF

DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN
STATE - LE PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ÉTAT

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

¹⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 1961-1962, 338, p. 2.

¹⁶ Si le législateur spécial devait néanmoins l'envisager, il devrait veiller à aligner la notion d'« épidémie » de la proposition de loi spéciale sur celle de « situation d'urgence épidémique » figurant dans le projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-195/001).