



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.435/AG
du 3 juin 2021

advies 69.435/AV
van 3 juni 2021

sur

over

des amendements au projet de
loi 'relatif aux mesures de
police administrative lors
d'une situation d'urgence
épidémique'

de amendementen bij het
wetsontwerp 'betreffende de
maatregelen van bestuurlijke
politie tijdens een epidemische
noodsituatie'

Le 21 mai 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 cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables *, sur des amendements au projet de loi 'relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique'.

Les amendements ont été examinés par l'assemblée générale le 3 juin 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, Luc CAMBIER, Bert THYS, 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.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Jonas RIEMSLAGH et Cedric JENART, auditeurs, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint, et présenté par Jonas RIEMSLAGH et Cedric JENART, auditeurs, 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2021.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Op 21 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen* een advies te verstrekken over amendementen bij het wetsontwerp ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’.

De amendementen zijn door de algemene vergadering onderzocht op 3 juni 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, Luc CAMBIER, Bert THYS, 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.

Het verslag is opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Jonas RIEMSLAGH en Cedric JENART, auditeurs, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur, en uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH en Cedric JENART, auditeurs, 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.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2021.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

I. RECEVABILITÉ

1. Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« L'urgence peut tout d'abord être motivée par un grand besoin sociétal en faveur d'un cadre légal spécifique permettant d'agir rapidement et adéquatement lors de cette pandémie de longue durée mais aussi lors de futures pandémies. Il ressort de cet appel que de nombreuses voix s'élèvent en faveur de l'adoption rapide de ce projet de loi.

L'urgence peut ensuite être motivée par l'ordonnance en référé du 31 mars 2021 du Tribunal de première instance de Bruxelles, qui a jugé que l'État belge n'avait pas fourni une base légale suffisante pour la promulgation des mesures mises en place contre la propagation du coronavirus. Un délai de 30 jours a été accordé par le juge pour y remédier, sous peine d'astreinte. Dans cette optique notamment, tout est mis en œuvre afin d'élaborer le plus rapidement possible un cadre juridique qui permette de dissiper l'insécurité juridique. Le gouvernement a déjà fait tout ce qui était en son pouvoir pour y parvenir et ce, dans le délai fixé par le juge. Il faut maintenant espérer que le processus décisionnel au sein du parlement se poursuivra assez rapidement.

Je rappelle également que l'urgence a déjà été accordée à ce projet de loi conformément à l'article 51 du règlement de la Chambre des représentants ».

Cette motivation peut être admise.

II. OBSERVATION PRÉALABLE

2. La demande d'avis est formulée comme suit :

« Conformément à l'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, j'ai l'honneur de demander l'avis motivé de la section de législation sur le texte adopté de projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique (DOC 55 1951/009), plus précisément sur les dispositions prévues dans le texte qui ont été modifiées par la commission par rapport au projet ayant déjà fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État et sur les amendements n^{os} 46 à 49 déposés par M. François DE SMET et n^o 50 déposé par Mme Vanessa MATZ (DOC 55-1951/010) ».

La lecture du compte-rendu intégral de la séance plénière de la Chambre du 20 mai 2021 confirme cette intention de solliciter la section de législation du Conseil d'État par rapport aux amendements n^{os} 46 à 50 et par rapport aux seules modifications apportées par la Commission elle-même :

« La présidente : S'il n'y a pas d'autres interventions, peut-être pourrais-je préciser exactement ce qui pourrait alors être renvoyé au Conseil d'État. Monsieur De Roover, vous proposez les passages modifiés en commission ainsi que les amendements 46, 47, 48, 49 et 50 apportés au document 1951 relatif aux mesures de police » ¹.

Le présent avis limite par conséquent son examen aux amendements n^{os} 46 à 50 ainsi qu'aux seules modifications apportées par la Commission de l'Intérieur de la Chambre, et ce au regard du texte du projet officiellement déposé le 27 avril 2021 par le Gouvernement (DOC 55-1951/001, p. 128), après avoir reçu l'avis (n^o 68.936/AG du 7 avril 2021) de la section de législation du Conseil d'État au sujet du texte de l'avant-projet de loi y relatif (DOC 55-1951/010).

Il s'agit plus précisément des modifications suivantes – outre les modifications de pure forme apportées par la Commission :

- article 4, § 4, alinéa 3 (insertion des mots « dans les meilleurs délais ») ;
- article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o (durée de « trois mois ») ;
- insertion de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2 ;
- insertion de l'article 6, § 5 ;
- insertion de l'article 13 ;
- insertion de l'article 14 ;
- insertion de l'article 15 ;
- insertion de l'article 16, alinéa 2.

Les autres modifications qui n'ont pas été apportées par la Commission elle-même (mais par le Gouvernement, notamment lors du dépôt du projet de loi) n'ont ainsi pas été examinées ².

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, CRIV 55 – PLEN 105 (version provisoire), pp. 30-31 (<https://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/55/ip105.pdf>). Voir aussi l'intervention de M. De Roover qui a proposé ce qui suit (*ibidem*, p. 30) : « om ons nu te beperken tot de onderdelen die gewijzigd zijn tijdens de bespreking en die trouwens amendementen betreffen die zijn ingediend door de meerderheid, omdat zij zelf heeft gezien dat de ingediende versie nog wat gebreken bevatte ».

² Il est à cet égard rappelé qu'il est de jurisprudence constante que la section de législation ne donne pas à nouveau d'avis sur des projets ou propositions de texte qui n'ont été élaborés que pour donner suite à un avis préalable de celle-ci.

III. EXAMEN DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Articles 13 à 15

3.1. Les articles 13 à 15 du projet de loi (texte adopté en deuxième lecture) apportent des modifications au Code pénal social.

3.2. Les modifications en projet visent notamment à remplacer les références aux « obligations imposées dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Ministre de l'Intérieur pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » par des références aux mesures prises sur la base des articles 4 et 5 du projet de loi.

Compte tenu du fait que les modifications précitées du Code pénal social entreront en vigueur en même temps que les autres dispositions du projet de loi, il conviendra de vérifier s'il ne faut pas prévoir un régime transitoire en ce qui concerne les conséquences concrètes de ces modifications, par exemple en prévoyant que les modifications visées aux articles 13 à 15 du projet de loi ne produisent pas d'effet à l'égard des infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi à adopter. Ainsi, l'alinéa 3 de l'article 17, § 2, à modifier, du Code pénal social concerne les pouvoirs des inspecteurs sociaux concernés pour « exercer la surveillance visée à l'alinéa 1^{er} » ; il s'agit des « pouvoirs visés aux articles 23 à 42 et 43 à 49 du présent Code ». En l'absence d'un régime transitoire, il ne serait toutefois plus possible pour les inspecteurs sociaux, à partir de l'entrée en vigueur de la loi à adopter, d'accomplir encore certains actes d'instruction concernant les infractions aux arrêtés ministériels concernés qui ont été constatées avant l'entrée en vigueur de la loi.

3.3. L'article 15, 3°, ajoute à l'article 238, alinéa 1^{er}, du Code pénal social la disposition suivante :

« Les obligations imposées dans le cadre des mesures prises en application de l'article 4 de la loi du ... relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique doivent être respectées dans les entreprises comme mesures de prévention pour assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ».

Cette disposition correspond sur le fond à l'article 15 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 du 24 juin 2020 'pris en exécution des articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) visant à soutenir les travailleurs'. À propos de l'article 15 précité, le Conseil d'État, section de législation, a formulé dans son avis les observations suivantes :

« Le nouvel article 15 du projet dispose que '[l]es obligations imposées dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Ministre de l'Intérieur pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 doivent être respectées dans les entreprises comme mesures de prévention pour assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs' ³. Il peut se déduire du rapport au Roi que cette disposition est insérée dans le projet afin de se conformer à l'article 5, § 2, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', parce que, conformément à cette disposition, 'les sanctions prévues par les arrêtés pris en vertu de la loi accordant des pouvoirs spéciaux au Roi doivent être applicables aux infractions à ces mêmes arrêtés'.

Si l'on suit ce raisonnement, l'article 15 du projet doit dès lors être considéré comme une disposition pouvant faire l'objet d' 'infractions' auxquelles la sanction prévue à l'article 17 du projet est alors applicable ⁴.

Or, on n'aperçoit nullement quels obligations ou effets juridiques concrets, autres que ceux résultant déjà de ces mesures d'urgence proprement dites, découlent de cette assimilation aux mesures de prévention. En effet, l'article 15 du projet n'impose pas d'obligations lui-même en tant que tel, mais vise uniquement les obligations découlant déjà de ces mesures d'urgence. Tout semble donc indiquer que, du point de vue normatif, l'article 15 du projet n'ajoute rien à l'ordre juridique existant et n'est en fait rien de plus qu'une étape intermédiaire formelle permettant de régler, par un arrêté de pouvoirs spéciaux, les sanctions à appliquer en cas de non-respect des obligations qui découlent pour les employeurs de l'arrêté ministériel précité du 23 mars 2020. La question se pose de savoir si pareille construction peut s'inscrire dans le cadre des mesures que le Roi peut prendre sur le fondement de l'article 5, § 1^{er}, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 2020. Le Conseil d'État, section de législation, ne peut dès lors que répéter les observations qu'il a déjà formulées dans l'avis 67.527/1 susmentionné, à savoir que, du point de vue juridique, une initiative législative constitue la voie indiquée pour régler, par l'intermédiaire du Code pénal social, les sanctions applicables aux infractions aux obligations imposées aux employeurs par l'arrêté ministériel précité. (...) » ⁵.

Ainsi qu'il se déduit également de l'avis précité, l'assimilation des obligations, qui découlent pour les entreprises des mesures prises par la Ministre, aux mesures de prévention pour assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs, a été jugée nécessaire à l'époque pour apporter une solution aux limitations qui, en matière d'incrimination de ces obligations dans les entreprises, découlaient de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 2020. Par le biais de cette assimilation, il a en effet été jugé possible de régler cette incrimination au moyen d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Or, à l'heure actuelle, le législateur n'est nullement tenu par de telles

³ Note de bas de page n° 1 du texte cité : Sont visées les mesures actuellement contenues dans l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

⁴ Note de bas de page n° 2 du texte cité : À l'article 238 du Code pénal social, en projet à l'article 17 du projet, il est question du non-respect des « obligations prévues à l'article 15 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° ... (...) ».

⁵ Avis C.E. 67.610/1 du 19 juin 2020, observation 4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67610.pdf>.

limitations, qui étaient en effet propres à la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 2020 et qui étaient destinées à régler l'intervention du Roi concernant l'incrimination. Par conséquent, l'assimilation des obligations des employeurs aux mesures de prévention prévues dans la disposition en projet à l'article 15, 3°, du projet de loi n'est actuellement plus nécessaire d'un point de vue juridique. L'article 15, 3°, peut dès lors être distrait du projet de loi. En ce qui concerne l'instauration de l'incrimination du non-respect des obligations qui découlent pour les employeurs des mesures prises en application des articles 4 et 5 du projet de loi, la modification inscrite à l'article 15, 2°, du projet de loi suffit en effet.

À titre subsidiaire, observons encore que dans la mesure où l'article 15, 3°, serait néanmoins maintenu dans le projet de loi, il faudra préciser, en tout cas lors des travaux préparatoires du projet de loi, la plus-value juridique ou les effets juridiques de la disposition ajoutée. Ainsi, il faudra notamment clarifier comment cette disposition doit s'interpréter au regard de l'application de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' aux obligations des employeurs visées dans cette disposition.

Article 16

4. En vertu de l'article 16, alinéa 1^{er}, du projet, la loi entre en vigueur à une date déterminée par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, et au plus tard le trente-et-unième jour ouvrable à compter du premier jour ouvrable qui suit la publication de cette loi au *Moniteur belge*.

L'article 16, alinéa 2, en projet, ajouté en Commission, entend préciser que, pour l'application de cet article, on entend par « jour ouvrable » : le jour qui n'est ni un samedi, ni un dimanche, ni un jour férié.

Pour cette partie complexe et subsidiaire de la disposition d'entrée en vigueur, qui en outre nécessite de toute évidence une définition de « jour ouvrable », il est recommandé d'utiliser la notion de jours (qui sont nécessairement des jours calendriers) au lieu de celle de jours ouvrables.

IV. EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 46

5. L'amendement à l'examen entend permettre au Roi d'adopter les mesures de police administrative en vue de prévenir et de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique uniquement « après confirmation de l'arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique conformément à l'article 3 ».

Dans son avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021, l'assemblée générale de la section de législation a déjà fait remarquer à cet égard que :

« 55. À cet égard, il convient de pointer une situation particulière dans le texte à l'examen.

En vertu de son article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions ne pourrait prendre les mesures y visées qu'après la confirmation de l'arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique. Les déléguées de la Ministre confirment cette lecture, en relevant que 'l'arrêté royal n'a aucun effet, tant qu'il n'est pas confirmé par la loi'.

La section de législation souligne cependant l'utilité de prévoir, dans l'avant-projet de loi, un mécanisme qui permettrait, pendant le bref laps de temps qui sépare l'édiction de l'arrêté royal visé à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la décision du pouvoir législatif visée à l'article 3, § 2, alinéas 2 et 3, que des mesures puissent être prises en cas de situations de particulière urgence. En effet, dès lors que les lois du 31 décembre 1963 et du 15 mai 2007, à partir de l'entrée en vigueur du texte à l'examen, ne s'offrent plus au pouvoir exécutif comme fondement pour la prise de normes pour faire face à une situation d'urgence épidémique, la question se pose de savoir sur la base de quelle autre législation celui-ci pourrait encore, pendant ce bref laps de temps, utilement agir ⁶.

L'existence d'un tel mécanisme, entre le moment de la déclaration d'urgence épidémique et sa confirmation législative, est notamment évoquée par la Commission de Venise, dans son Étude 987/2020, précitée :

'36. La déclaration d'état d'urgence peut venir du parlement ou de l'exécutif. Dans le second cas, il convient qu'elle soit soumise à l'approbation du parlement. Le premier choix devrait se porter sur une déclaration par le parlement, ou sur une déclaration par l'exécutif n'entrant en vigueur que sur approbation du parlement. Toutefois, dans les cas particulièrement urgents, une entrée en vigueur immédiate pourrait être autorisée. Même dans ce cas cependant, la déclaration devrait être soumise au parlement, qui devrait pouvoir l'abroger. L'exécutif ne saurait avoir compétence pour prolonger l'état d'urgence au-delà d'une certaine durée sans la participation du parlement' ⁷.

Il s'indique dès lors de prévoir, d'une part, que l'arrêté que le Roi prend en application de l'article 3, § 1^{er}, produit immédiatement ses effets et que, d'autre part, des mesures de police administrative peuvent être immédiatement prises par le pouvoir exécutif ⁸ dès cette intervention du Roi, en cas d'urgence particulière. Ces mesures seront dans la suite soumises au même sort que l'arrêté royal visé à l'article 3, § 1^{er}, lui-même : si ce dernier n'est pas confirmé par la loi dans les délais impartis, elles cesseront également de produire leurs effets ⁹ ».

⁶ Note de bas de page n° 95 de l'avis cité : Dans ce contexte, la section de législation se demande quelle est l'articulation entre le texte en projet d'une part – qui est un projet de police administrative spéciale en matière sanitaire – et d'autres normes de police administrative spéciale en matière sanitaire qui sont toujours en vigueur, à savoir celles contenues dans la loi sanitaire du 1^{er} septembre 1945 (*Moniteur belge*, 10 octobre), modifiée par la loi du 10 avril 2014 (*Moniteur belge*, 30 avril). Pour autant que l'autorité fédérale soit encore compétente pour cette loi, et ce compte tenu de la compétence communautaire en matière de médecine préventive, l'auteur du projet devra préciser si le texte à l'examen a pour objectif, dans les limites de son champ d'application, de se substituer aux normes de cette loi ou si, au contraire, à l'intérieur de son champ d'application, leur application cumulée peut se concevoir.

⁷ Note de bas de page n° 96 de l'avis cité : Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (dite Commission de Venise), Étude 987/2020 (CDL-AD(2020)014), Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions – pris en note par la Commission le 19 juin 2020 en remplacement de la 123^{ème} Session plénière, par. 36 ; accessible au lien : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f).

⁸ Note de bas de page n° 97 de l'avis cité : Le Roi ou le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions en cas d'urgence avérée (voir à ce sujet, n° 67).

⁹ Note de bas de page n° 98 de l'avis cité : Voir à ce sujet n° 93.

Cette observation peut être réitérée en l'espèce. Il convient par conséquent de prévoir que les mesures de police administrative visées peuvent être immédiatement prises par le pouvoir exécutif ¹⁰. Conformément à l'article 4, § 3, alinéa 3, du projet de loi (non amendé), ces mesures cesseront de sortir leurs effets à défaut de confirmation de l'arrêté royal déclarant ou maintenant la situation d'urgence épidémique.

6.1. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet visé par cet amendement dispose que « [l']arrêté visé à l'alinéa 1^{er} est adopté après concertation au sein des organes compétents dans le cadre de la gestion de crise, auxquels sont associés les experts, d'une part, qui sont nécessaires en fonction de la nature de la situation d'urgence épidémique, notamment en matière de droits fondamentaux, d'économie et de santé mentale et, d'autre part, s'il échet, de l'Autorité de protection des données et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains ».

6.2. On notera tout d'abord que l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet mentionne deux types d'arrêtés, à savoir l'arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique et l'arrêté adoptant les mesures de police administrative. La référence textuelle ne permet donc pas de déterminer précisément de quel arrêté il s'agit ¹¹.

Il convient de préciser ce point.

6.3. En outre, il ne ressort pas clairement du dispositif de l'amendement si l'on vise la fonction consultative de l'Autorité de protection des données et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (ci-après IFDH) ou l'implication d' 'experts' individuels faisant partie de l'Autorité de protection des données ou de l'IFDH. L'exposé des motifs laisse entendre que l'on invoquerait la fonction consultative, ce qui se concilie le mieux avec le fonctionnement collégial et l'indépendance de l'Autorité de protection des données et de l'IFDH ¹².

Le but de l'amendement doit être exprimé plus clairement dans le texte proprement dit.

6.4. L'attention des auteurs de l'amendement est par ailleurs attirée sur le fait que, en l'état actuel de la loi du 12 mai 2019 'portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains', le mandat de l'IFDH (article 4), et donc sa compétence d'avis (article 5), ne s'étendent pas « aux questions relatives aux droits fondamentaux » « qui sont

¹⁰ Dans la logique de l'article 3, § 2, alinéa 2, (non amendé) du projet de loi qui dispose que l'arrêté royal déclarant ou maintenant la situation d'urgence épidémique produit ses effets immédiatement.

¹¹ Seuls l'exposé des motifs et la structure du projet permettent de déduire qu'il s'agit probablement de l'arrêté concernant les mesures de police administrative.

¹² Chapitre VI du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' et article 6, § 1^{er}, de la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains.

traitées par les organismes sectoriels de promotion et de protection des droits de l'Homme »¹³ (art. 4, § 1^{er}), tels par exemple le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (UNIA), ou encore, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. S'il entre dans l'intention des auteurs de l'amendement de confier à l'IFDH, à titre exceptionnel, une mission consultative dans des domaines plus larges que ceux qui sont normalement visés par la loi précitée, il conviendrait alors, pour toute clarté, que cette intention soit traduite par une modification de cette dernière.

6.5. Enfin, et indépendamment de l'observation qui précède, dans la mesure où l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, visé par cet amendement, imposerait une obligation de consultation de l'Autorité de protection des données et l'IFDH, la question se poserait de savoir comment cette obligation peut être intégrée dans la réglementation-cadre respective du RGPD ou de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' et de la loi précitée du 12 mai 2019 en ce qui concerne l'IFDH.

En ce qui concerne l'avis de l'Autorité de protection des données, l'amendement n'apporte aucune plus-value par rapport à l'obligation qui découle de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, étant donné que cet avis, « s'il échut », pourrait uniquement être utile pour le traitement de données à caractère personnel dans le cadre duquel un avis doit de toute façon déjà être demandé à l'Autorité de protection des données¹⁴. Au contraire, la référence à l'avis de l'Autorité de protection des données peut être source de confusion au regard des obligations de l'Union européenne existantes.

En ce qui concerne l'avis de l'IFDH, un élément est bel et bien ajouté au cadre juridique existant, dès lors qu'en vertu de l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 12 mai 2019, cet institut « fournit des avis, recommandations et rapports concernant toute question relative à la promotion et à la protection des droits fondamentaux au gouvernement fédéral, aux Chambres fédérales et à toute autre autorité publique, soit à la demande de ceux-ci, soit de sa propre initiative ». S'il s'agit en l'espèce d'attribuer à l'IFDH une fonction consultative obligatoire et systématique, il est recommandé d'intégrer également des dispositions plus précises en matière de procédure et de délais dans la législation relative à l'IFDH.

Amendement n° 47

7. L'amendement à l'examen entend prévoir la confirmation législative de toutes les mesures de police administrative en vue de prévenir et de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique.

Ainsi que l'a déjà fait observer l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021 précité,

¹³ L'article 2, 3^o, de la loi du 12 mai 2019 définit les « organismes sectoriels de promotion et de protection des droits de l'Homme » comme « les organismes indépendants de protection et de promotion des droits de l'Homme disposant d'un mandat spécialisé et institués par une loi, un décret, une ordonnance ou un accord de coopération ».

¹⁴ Voir notamment C.E., 6 janvier 2021, n° 249.405, *Verhaeghe*, cons. 26.

« En conséquence, dès lors que les éléments essentiels sont suffisamment définis à l'article 5, § 1^{er}, a) à g), même, il n'est pas requis que les mesures à prendre soient confirmées par la loi.

Bien entendu, compte tenu du caractère radical des mesures, rien n'empêche le législateur de prévoir néanmoins une telle confirmation afin de renforcer l'assise démocratique des mesures ».

Le législateur est dès lors invité ¹⁵ à examiner s'il n'est pas judicieux d'indiquer, soit dans la loi présentement examinée, soit dans les lois de confirmation ultérieures, si le pouvoir exécutif peut encore modifier lui-même de tels arrêtés confirmés par la loi, soit explicitement, soit implicitement, par l'adoption de mesures supplémentaires ou contraires sur le fondement des articles 4 et 5 du projet de loi.

8. L'amendement à l'examen entend prévoir la confirmation législative de « chaque arrêté visé à l'alinéa précédent ».

L'arrêté visé à l'alinéa précédent est l'arrêté royal déclarant ou maintenant la situation d'urgence épidémique. À la lecture de la justification de l'amendement, il apparaît que ce sont les mesures de police administrative prises par arrêté conformément à l'article 4, § 1^{er}, qui sont visées (mais probablement pas les mesures pouvant être prises par le gouverneur ou le bourgmestre sur la base de l'article 4, § 2, bien que l'alinéa 1^{er} du paragraphe à modifier vise les deux paragraphes).

Il doit par conséquent être tenu compte de cette observation par le législateur.

Amendement n° 49

9. Dans la version française du texte de l'amendement, les mots « de produire » seront insérés entre les mots « immédiatement » et les mots « leurs effets ».

10. L'amendement entend s'appliquer aux « mesures visées au paragraphe 2 ». L'article 4, § 2, du projet de loi à l'examen vise toutefois les mesures prises par les bourgmestres et par les gouverneurs. Dès lors que l'amendement n'entend viser que les mesures prises par les bourgmestres, sa formulation sera précisée en ce sens.

¹⁵ Voir *mutatis mutandis* l'avis C.E. n° 67.142/AG du 25 mars 2020 sur une proposition de loi 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19', point 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>.

Amendement n° 50

11. Bien que le texte proprement dit de l'amendement ne soulève aucune objection de principe ¹⁶, il convient néanmoins de souligner que l'amendement n° 50 se fonde sur une prémisse erronée.

L'amendement considère en effet que « si les bourgmestres et gouverneurs peuvent prendre des mesures sur leur territoire pour garantir l'ordre public, il s'agit de mesures administratives et pas de mesures qui consacrent des infractions pénales ».

Cette prémisse n'est pas correcte. La définition contenue à l'article 14 de la Constitution, selon laquelle les peines sont établies en vertu de la loi, avait précisément pour objectif de permettre également aux autorités provinciales et communales d'édicter des règlements de police et d'incriminer le non-respect de ces derniers. Le compte-rendu des discussions du Congrès national est très clair à cet égard ¹⁷.

12. Dans la mesure où l'intention est de rendre l'article 6, § 1^{er}, uniquement applicable aux mesures visées à l'article 4, § 1^{er}, du projet de loi – et donc pas aux mesures que les gouverneurs ou bourgmestres peuvent prendre au sens de l'article 4, § 2 ¹⁸ – la question se pose de savoir sur quelle base juridique peuvent être fixées les « sanctions administratives » dont il est question au dernier alinéa de la justification de l'amendement. Il appartiendra au législateur de combler, le cas échéant, cette lacune.

*

¹⁶ Il ressort notamment de la jurisprudence et de la légisprudence que le principe de légalité en matière pénale ne s'oppose pas à ce que le Roi soit habilité à désigner une des peines énumérées pour les infractions concernées. L'article 14 de la Constitution requiert qu'une peine soit établie « en vertu de la loi ». Dans le dispositif en projet, il est question en l'espèce d'un fondement légal suffisamment clair. Tant la nature de la sanction que les taux minimum et maximum des peines sont fixés (voir, entre autres, C.C., 16 novembre 2004, n° 182/2004, B.9.3; C.C., 31 mai 2011, n° 100/2011, B.5.; avis C.E. n° 37.848/3 du 6 décembre 2004, sur un projet d'amendement du Gouvernement (Fonds Social Mazout) au projet devenu la 'loi-programme du 27 décembre 2004', obs. 5.2.3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37848.pdf>; avis C.E. n° 50.372/AG/4 du 4 juillet 2012 sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale', obs. 21), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50372.pdf>. Voir également : avis C.E. n° 34.379/3 du 14 novembre 2002 sur un projet d'amendement (modifications de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales, modifié par les lois des 19 juillet et 30 décembre 2001) à un avant-projet de loi devenu la 'loi-programme (I) du 24 décembre 2002', obs. 3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34379.pdf>.

¹⁷ L'article figurait déjà à l'article 10 de l'avant-projet de la Commission constitutionnelle (Art. 10 - E. Huytens, *Discussions du Congrès National de Belgique (1830-1831)*, IV, 43). Il a été adopté sans discussion par la Section centrale. En séance plénière du Congrès national, Van Meenen a proposé un texte alternatif : « Nulle peine ne peut être établie que par la loi, ni appliquée qu'en vertu d'une loi antérieure au délit ou à la contravention ». L'amendement impliquait un durcissement du principe de légalité ainsi qu'une interdiction de la rétroactivité. Henri De Bouckère a souligné que si les mots « en vertu de la loi » étaient remplacés par les mots « par la loi », il en résulterait que « vous anéantisiez la loi du 6 mars 1818 qui permet aux autorités provinciales et communales d'établir des pénalités dans certains cas de police ». Le Congrès a ensuite approuvé le texte de la Section centrale (E. Huytens, *Discussions du Congrès National de Belgique (1830-1831)*, II, 573). Voir également C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.18.2.

¹⁸ Dans ce cas, il faut sans doute viser non pas l'article 5 dans son ensemble, mais l'article 5, § 1^{er} (et, le cas échéant, le § 3) du projet.

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

I. ONTVANKELIJKHEID

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Vooreerst kan de spoedeisendheid worden gemotiveerd doordat vanuit de samenleving een luide roep klinkt om een specifiek wettelijk kader om bij de huidige pandemie en eventuele volgende pandemieën snel te kunnen handelen. Uit die roep blijkt dat veel stemmen opgaan om dit wetsontwerp spoedig goed te keuren.

Bovendien kan de spoedeisendheid worden gemotiveerd gelet op de uitspraak in kort geding van de Brusselse rechtbank van eerste aanleg van 31 maart 2021 die oordeelde dat de Belgische staat in gebreke is gebleven om te voorzien in een voldoende wettelijke basis voor het afkondigen van de geldende coronamaatregelen. Er werd door de rechter een termijn van 30 dagen vastgesteld om hieraan tegemoet te komen, op straffe van verbeurte van een dwangsom. Onder meer in dit licht wordt er alles aan gedaan om zo spoedig mogelijk een specifiek juridisch kader uit te werken teneinde de rechtsonzekerheid weg te nemen. De regering heeft daartoe reeds al het nodige gedaan wat binnen haar mogelijkheden ligt en dit binnen de door de rechter vooropgestelde termijn. De wens ligt voor om het verder besluitvormingsproces binnen het parlement met gepaste spoed verder te zetten.

Ik wijs er ook op dat voor het wetsontwerp reeds de hoogdringendheid werd verleend met toepassing van artikel 51 van het Reglement van de Kamer.”

Die motivering kan worden aanvaard.

II. VOORAFGAANDE OPMERKING

2. De adviesaanvraag is als volgt geformuleerd:

“Overeenkomstig artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verzoek ik u om het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving over de aangenomen tekst van het wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie (DOC 55 1951/009), meer bepaald over de bepalingen in de tekst die door de commissie werden gewijzigd ten aanzien van het ontwerp dat door de Raad van State reeds werd onderzocht en over de amendementen nrs. 46 tot 49 ingediend door de heer François De Smet en amendement nr. 50 ingediend door mevrouw Vanessa Matz (DOC 55 1951/010).”

Dat voornemen om de afdeling Wetgeving van de Raad van State om advies te verzoeken met betrekking tot de amendementen nrs. 46 tot 50 en met betrekking tot enkel die wijzigingen die door de Commissie zelf zijn aangebracht, vindt bevestiging in het integraal verslag van de plenumvergadering van de Kamer van 20 mei 2021:

“La présidente: S’il n’y a pas d’autres interventions, peut-être pourrais-je préciser exactement ce qui pourrait alors être renvoyé au Conseil d’État. Monsieur De Roover, vous proposez les passages modifiés en commission ainsi que les amendements 46, 47, 48, 49 et 50 apportés au document 1951 relatif aux mesures de police.”¹

Het onderzoek van dit advies is bijgevolg beperkt tot de amendementen nrs. 46 tot 50 alsook tot enkel die wijzigingen die door de Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Kamer zijn aangebracht, en dit ten aanzien van de tekst van het ontwerp die de regering op 27 april 2021 officieel heeft ingediend (DOC 55 1951/001, 128) nadat ze het advies (nr. 68.936/AV van 7 april 2021) van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over de tekst van het daarop betrekking hebbende voorontwerp van wet (DOC 55 1951/010) had ontvangen.

Het gaat – naast de louter vormelijke wijzigingen aangebracht door de Commissie – meer bepaald om de volgende wijzigingen:

- artikel 4, § 4, derde lid (invoeging van de woorden “zo spoedig mogelijk”);
- artikel 6, § 1, eerste lid, 4° en 5° (duur van “drie maanden”);
- invoeging van artikel 6, § 1, tweede lid;
- invoeging van artikel 6, § 5;
- invoeging van artikel 13;
- invoeging van artikel 14;
- invoeging van artikel 15;
- invoeging van artikel 16, tweede lid.

De andere wijzigingen, die niet door de Commissie zelf zijn aangebracht (maar door de regering, meer bepaald bij het indienen van het wetsontwerp), zijn dus niet onderzocht.²

¹ Parl.St. Kamer 2020-21, CRIV 55 - PLEN 105 (voorlopige versie), 30-31 (<https://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/55/ip105.pdf>). Zie daar ook de tussenkomst van de heer De Roover die voorstelde (*ibidem*, 30): “om ons nu te beperken tot de onderdelen die gewijzigd zijn tijdens de bespreking en die trouwens amendementen betreffen die zijn ingediend door de meerderheid omdat zij zelf heeft gezien dat de ingediende versie nog wat gebreken bevatte”.

² In dat verband wordt erop gewezen dat de afdeling Wetgeving volgens de vaste adviespraktijk niet opnieuw advies geeft over wetsontwerpen of wetsvoorstellen die enkel zijn opgesteld teneinde gevolg te geven aan een eerder door haar uitgebracht advies.

III. ONDERZOEK VAN DE WIJZIGINGEN AANGEBRACHT DOOR DE COMMISSIE

Artikelen 13 tot 15

3.1. De artikelen 13 tot 15 van het wetsontwerp (tekst aangenomen in tweede lezing) bevatten wijzigingen aan het Sociaal Strafwetboek.

3.2. De ontworpen wijzigingen beogen onder meer verwijzingen naar “de verplichtingen opgelegd in het raam van de dringende maatregelen genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken” te vervangen door verwijzingen naar de maatregelen genomen op basis van de artikelen 4 en 5 van het wetsontwerp.

Ermee rekening houdend dat de voornoemde wijzigingen van het Sociaal Strafwetboek in werking zullen treden op hetzelfde ogenblik als de overige bepalingen van het wetsontwerp, dient te worden nagegaan of met betrekking tot de concrete gevolgen van die wijzigingen niet in een overgangsregeling moet worden voorzien, door bijvoorbeeld te bepalen dat de wijzigingen bedoeld in de artikelen 13 tot 15 van het wetsontwerp geen uitwerking hebben ten aanzien van overtredingen die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van de aan te nemen wet. Zo heeft het derde lid van het te wijzigen artikel 17, § 2, van het Sociaal Strafwetboek betrekking op de bevoegdheden van de betrokken sociaal inspecteurs om “het toezicht uit te oefenen bedoeld bij het eerste lid”; het betreft “de in de artikelen 23 tot 42 en 43 tot 49 van dit Wetboek bedoelde bevoegdheden”. Zonder overgangsregeling zou het voor de sociaal inspecteurs vanaf de inwerkingtreding van de aan te nemen wet echter niet langer mogelijk zijn om nog bepaalde onderzoekshandelingen te stellen met betrekking tot overtredingen van de betrokken ministeriële besluiten die zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van de wet.

3.3. Artikel 15, 3°, voegt aan artikel 238, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek de volgende bepaling toe:

“De verplichtingen opgelegd in het raam van de maatregelen genomen met toepassing van artikel 4 van de wet van ... betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie dienen in de ondernemingen te worden gerespecteerd als preventiemaatregelen om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren.”

Die bepaling stemt inhoudelijk overeen met artikel 15 van het bijzonderemachtenbesluit nr. 37 van 24 juni 2020 ‘tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers’. Over het voornoemde artikel 15 merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in zijn advies het volgende op:

“Het nieuwe artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat ‘de verplichtingen voorzien in het raam van de dringende maatregelen genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (...) in de ondernemingen (dienen) te worden gerespecteerd als preventiemaatregelen om de

veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren'.³ Uit het verslag aan de Koning kan worden afgeleid dat die bepaling in het ontwerp wordt ingevoegd om te voldoen aan artikel 5, § 2, van de wet van 27 maart 2020 'die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)', omdat overeenkomstig die bepaling 'de sancties die voorzien zijn in de besluiten die genomen zijn krachtens de wet die bijzondere machten aan de Koning verleent, van toepassing (moeten) zijn op de inbreuken op diezelfde besluiten'.

In die redenering moet artikel 15 van het ontwerp bijgevolg worden beschouwd als een bepaling waarop "inbreuken" kunnen worden gepleegd waarop dan de sanctie bepaald bij artikel 17 van het ontwerp kan worden toegepast.⁴

Het is echter geenszins duidelijk welke concrete juridische gevolgen of verplichtingen uit die gelijkstelling met preventiemaatregelen voortvloeien, andere dan die welke reeds voortvloeien uit die dringende maatregelen zelf. Artikel 15 van het ontwerp legt immers als zodanig zelf geen verplichtingen op, maar verwijst enkel naar de verplichtingen die reeds uit die dringende maatregelen voortvloeien. Het lijkt er dan ook sterk op dat artikel 15 van het ontwerp op normatief vlak niets toevoegt aan de bestaande rechtsorde, en in feite niets meer is dan een formele tussenstap om de sanctionering van de niet-naleving van de verplichtingen, die voor de werkgevers voortvloeien uit het voornoemde ministerieel besluit van 23 maart 2020, bij een bijzonderemachtenbesluit te kunnen regelen. Vraag is of een dergelijke constructie kan worden ingepast in de maatregelen die de Koning kan treffen op grond van artikel 5, § 1, van de bijzonderemachtenwet van 27 maart 2020. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan dan ook niet anders dan herhalen wat reeds is opgemerkt in het voornoemde advies 67.527/1, namelijk dat een regelgevende tussenkomst van de wetgever vanuit juridisch oogpunt de meest aangewezen weg is om de sanctionering via het Sociaal Strafwetboek van de verplichtingen in hoofde van de werkgevers bepaald in het voornoemde ministerieel besluit te regelen. (...).⁵

Zoals ook uit het voornoemde advies kan worden afgeleid, werd de gelijkstelling van de verplichtingen die voor de ondernemingen voortvloeien uit de door de Minister genomen maatregelen met preventiemaatregelen om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren, destijds noodzakelijk geacht om een oplossing te bieden voor de beperkingen die op het vlak van de strafbaarstelling van die verplichtingen in de ondernemingen voortvloeiden uit de bijzonderemachtenwet van 27 maart 2020. Door die gelijkstelling werd het immers mogelijk geacht om die strafbaarstelling te regelen via een bijzonderemachtenbesluit. Thans is de wetgever echter geenszins gebonden door dergelijke beperkingen, die immers eigen waren aan de bijzonderemachtenwet van 27 maart 2020 en bedoeld waren om het optreden van de Koning op het vlak van de strafbaarstelling te reguleren. De gelijkstelling van de verplichtingen van werkgevers met preventiemaatregelen in de bij artikel 15, 3°, van het wetsontwerp ontworpen bepaling, is bijgevolg thans vanuit juridisch oogpunt niet langer nodig. Artikel 15, 3°, kan dan ook uit het wetsontwerp worden weggelaten. Wat betreft de invoering van de strafbaarstelling

³ Voetnoot 1 van de geciteerde tekst: Bedoeld worden, de maatregelen die thans zijn opgenomen in het ministerieel besluit van 23 maart 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'.

⁴ Voetnoot 2 van de geciteerde tekst: In het bij artikel 17 van het ontwerp ontworpen artikel 238 van het Sociaal Strafwetboek is sprake van de niet-naleving van "de verplichtingen opgelegd bij artikel 15 van het bijzondere-machtenbesluit nr...(...)".

⁵ Adv.RvS 67.610/1 van 19 juni 2020, opm. 4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67610.pdf>.

van de niet-naleving van de verplichtingen die voor werkgevers voortvloeien uit de maatregelen die worden genomen met toepassing van de artikelen 4 en 5 van het wetsontwerp, volstaat immers de wijziging die is opgenomen in artikel 15, 2°, van het wetsontwerp.

In subsidiaire orde kan nog worden opgemerkt dat voor zover artikel 15, 3°, in het wetsontwerp toch zou worden behouden, in elk geval tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp zal moeten worden verduidelijkt welke de juridische meerwaarde of de rechtsgevolgen zijn van de toegevoegde bepaling. Zo zal onder meer moeten worden uitgeklaard hoe die bepaling dan moet worden begrepen in het licht van de toepassing van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ op de in die bepaling bedoelde verplichtingen van de werkgevers.

Artikel 16

4. Krachtens artikel 16, eerste lid, van het ontwerp treedt de wet in werking op een datum die door de Koning wordt bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en uiterlijk op de eenendertigste werkdag te rekenen vanaf de eerste werkdag na de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad.

Het ontworpen artikel 16, tweede lid, zoals toegevoegd in de Commissie, beoogt te verduidelijken dat voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder “werkdag”: de dag die noch een zaterdag, noch een zondag, noch een feestdag is.

Het verdient aanbeveling om voor dit complexe en subsidiaire deel van de inwerkingtreedingsbepaling, die bovendien blijkbaar noopt tot een definitie van ‘werkdag’, met dagen (die noodzakelijkerwijze kalenderdagen zijn) te werken in plaats van werkdagen.

IV. ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 46

5. Het voorliggende amendement strekt ertoe dat de Koning de maatregelen van bestuurlijke politie ter voorkoming en beperking van de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid, enkel kan nemen “na bekrachtiging van het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie in overeenstemming met artikel 3 afkondigt”.

In advies 68.936/AV van 7 april 2021 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in dat verband reeds het volgende opgemerkt:

“55. In dat verband dient te worden gewezen op een bijzondere situatie in de thans voorliggende tekst.

Krachtens artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp zou de Minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken de daarin bedoelde maatregelen enkel kunnen nemen na de bekrachtiging van het koninklijk besluit waarin de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd. De gemachtigden van de Minister bevestigen dit door te stellen dat ‘l’arrêté royal n’a aucun effet, tant qu’il n’est pas confirmé par la loi’.

De afdeling Wetgeving wijst er evenwel op dat het nuttig is in het voorontwerp van wet te voorzien in een mechanisme waarmee tijdens de korte tijdspanne tussen het uitvaardigen van het koninklijk besluit bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, en de beslissing van de wetgevende macht bedoeld in artikel 3, § 2, tweede en derde lid, maatregelen kunnen worden genomen in geval van bijzonder spoedeisende situaties. Aangezien de wetten van 31 december 1963 en 15 mei 2007 vanaf de inwerkingtreding van de voorliggende tekst niet meer als rechtsgrond kunnen dienen voor de uitvoerende macht om regels uit te vaardigen ter bestrijding van een epidemische noodsituatie, rijst immers de vraag op basis van welke andere wetgeving die uitvoerende macht gedurende die korte tijdspanne alsnog op nuttige wijze zou kunnen optreden.⁶

Het bestaan van een dergelijk mechanisme tussen het moment van de afkondiging van een epidemische noodsituatie en de bekrachtiging ervan bij wet, wordt onder andere ter sprake gebracht door de Commissie van Venetië in haar voornoemde onderzoek 987/2020:

‘36. La déclaration d’état d’urgence peut venir du parlement ou de l’exécutif. Dans le second cas, il convient qu’elle soit soumise à l’approbation du parlement. Le premier choix devrait se porter sur une déclaration par le parlement, ou sur une déclaration par l’exécutif n’entrant en vigueur que sur approbation du parlement. Toutefois, dans les cas particulièrement urgents, une entrée en vigueur immédiate pourrait être autorisée. Même dans ce cas cependant, la déclaration devrait être soumise au parlement, qui devrait pouvoir l’abroger. L’exécutif ne saurait avoir compétence pour prolonger l’état d’urgence au-delà d’une certaine durée sans la participation du parlement.’⁷

Het is derhalve raadzaam om enerzijds te bepalen dat het besluit dat door de Koning wordt vastgesteld met toepassing van artikel 3, § 1, onmiddellijk uitwerking heeft, en anderzijds dat na dat optreden van de Koning onmiddellijk maatregelen van bestuurlijke politie kunnen worden vastgesteld door de uitvoerende macht⁸ in geval van bijzondere spoedeisendheid. Voor die besluiten geldt vervolgens dezelfde regeling als voor het koninklijk besluit bedoeld in artikel 3, § 1, zelf: indien dat koninklijk besluit niet binnen de voorgeschreven termijn bij wet wordt bekrachtigd, zullen ook die andere besluiten geen uitwerking meer hebben.⁹

⁶ Voetnoot 95 van het geciteerde advies: In dat verband vraagt de afdeling Wetgeving zich af wat de samenhang is tussen de ontworpen tekst enerzijds – namelijk een ontwerp van bijzondere bestuurlijke politie inzake gezondheid - en andere regelgeving van bijzondere bestuurlijke politie inzake gezondheid die nog steeds van kracht is – namelijk die welke vervat is in de gezondheidswet van 1 september 1945 (*Belgisch Staatsblad*, 10 oktober), gewijzigd bij de wet van 10 april 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 30 april). Voor zover de federale overheid nog bevoegd is voor deze wet, gelet op de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg, moet de steller van het ontwerp kunnen uitleggen of de voorliggende tekst ertoe strekt om, binnen de perken van zijn toepassingsgebied, in de plaats te treden van de regelgeving vervat in die wet, dan wel of het integendeel de bedoeling is dat binnen zijn toepassingsgebied beide regelgevingen cumulatief mogen worden toegepast.

⁷ Voetnoot 96 van het geciteerde advies: Europese Commissie voor Democratie door Recht (de zogenoemde “Commissie van Venetië”), onderzoek 987/2020 (CLD-AD(2020)014), Respect de la démocratie, des droits de l’Homme et de l’État de droit pendant l’état d’urgence: réflexions – pris en note par la Commission le 19 juin 2020 en remplacement de la 123ème Session plénière, paragraaf 36; raadpleging via de link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f).

⁸ Voetnoot 97 van het geciteerde advies: De Koning of de Minister bevoegd voor Binnenlandse zaken in bijzonder spoedeisende situaties (zie daaromtrent randnummer 67).

⁹ Voetnoot 98 van het geciteerde advies: Zie *infra* randnummer 93.

Die opmerking kan *in casu* herhaald worden. Er dient bijgevolg te worden bepaald dat de bedoelde maatregelen van bestuurlijke politie onmiddellijk door de uitvoerende macht kunnen worden genomen.¹⁰ Overeenkomstig artikel 4, § 3, derde lid, van het (niet-geamendeerde) wetsontwerp zullen die maatregelen ophouden uitwerking te hebben indien het koninklijk besluit waarbij de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd of in stand wordt gehouden, niet wordt bekrachtigd.

6.1. Het door dit amendement beoogde artikel 4, § 1, tweede lid van het ontwerp stelt dat “het in het eerste lid bedoelde besluit wordt aangenomen na overleg in de organen die in het raam van het crisisbeheer bevoegd zijn en waarbij naargelang van de aard van de epidemische noodsituatie de nodige deskundigen inzake onder meer grondrechten, economie en mentale gezondheid worden betrokken, alsmede, in voorkomend geval, de deskundigen van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens”.

6.2. Hierbij dient in eerste instantie opgemerkt te worden dat artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp twee soorten besluiten vermeldt, namelijk het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt en het besluit dat de maatregelen van bestuurlijke politie neemt. De tekstuele verwijzing geeft aldus onvoldoende uitsluitel over welk besluit bedoeld wordt.¹¹

Dit moet verduidelijkt worden.

6.3. Bovendien blijkt niet op heldere wijze uit het dispositief van het amendement of de adviesfunctie van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (hierna FIRM) bedoeld wordt of de betrokkenheid van individuele ‘deskundigen’ die deel uitmaken van de Gegevensbeschermingsautoriteit of het FIRM. De toelichting suggereert dat beroep zou worden gedaan op de adviesfunctie, wat ook het best strookt met de collegiale werking en de onafhankelijkheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit en het FIRM.¹²

De bedoeling van het amendement moet duidelijker in de tekst zelf geformuleerd worden.

6.4. Voorts wordt de aandacht van de indieners van het amendement gevestigd op het feit dat, zoals de wet van 12 mei 2019 ‘tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens’ thans gesteld is, het mandaat van het

¹⁰ Volgens de logica van het (niet-geamendeerde) artikel 3, § 2, tweede lid, van het wetsontwerp, waarin wordt bepaald dat het koninklijk besluit waarbij de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd of in stand wordt gehouden, onmiddellijk uitwerking heeft.

¹¹ Enkel uit de toelichting en de structuur van het ontwerp kan opgemaakt worden dat men allicht het besluit met betrekking tot de maatregelen van bestuurlijke politie beoogt.

¹² Hoofdstuk VI van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) en artikel 6, § 1, van de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.

FIRM (artikel 4) en dus zijn adviesbevoegdheid (artikel 5) zich niet uitstrekken tot “aangelegenheden die verband houden met de fundamentele rechten” “die door de sectorale instanties voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens worden behandeld”¹³ (art. 4, § 1), zoals bijvoorbeeld door het Interfederaal centrum voor gelijke kansen en bestrijding van racisme en discriminatie (UNIA) of nog het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. Indien het de bedoeling van de indieners van het amendement is om het FIRM bij wijze van uitzondering een adviestaak toe te vertrouwen in ruimere domeinen dan die welke de voormelde wet *normaliter* bedoelt, zou die bedoeling voor alle duidelijkheid tot uitdrukking moeten worden gebracht door een wijziging van die laatstgenoemde wet.

6.5. Ten slotte rijst, los van de voorgaande opmerking en in de mate dat in het door dit amendement beoogde artikel 4, §1, tweede lid, van het ontwerp een verplichting opgelegd zou worden om advies in te winnen bij de Gegevensbeschermingsautoriteit en het FIRM, de vraag hoe deze verplichting ingebed kan worden in de kaderregelgeving van respectievelijk de AVG of de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ en de voornoemde wet van 12 mei 2019 wat betreft het FIRM.

Met betrekking tot het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit heeft het amendement geen meerwaarde ten aanzien van de verplichting die voortvloeit uit artikel 36, 4, AVG, aangezien dit advies “in voorkomend geval” enkel van nut zou kunnen zijn bij de verwerking van persoonsgegevens waarbij sowieso reeds een advies gevraagd moet worden aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.¹⁴ Integendeel, de verwijzing naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit kan verwarring creëren in het licht van de bestaande EU-verplichtingen.

Met betrekking tot het advies van het FIRM wordt wel iets toegevoegd aan het bestaande rechtskader aangezien dit instituut krachtens artikel 5, eerste lid, 1°, van de wet van 12 mei 2019 “op verzoek of op eigen initiatief adviezen, aanbevelingen en verslagen betreffende alle aangelegenheden die verband houden met de bevordering en de bescherming van de fundamentele rechten aan de federale regering, de federale Kamers en andere overheidsinstanties [verstrekt]”. Indien het de bedoeling is ter zake een verplichte en systematische adviesfunctie aan het FIRM toe te kennen, verdient het aanbeveling ook meer precieze bepalingen inzake de procedure en de termijnen in de wetgeving over het FIRM op te nemen.

Amendement nr. 47

7. Het voorliggende amendement strekt ertoe te bepalen dat alle maatregelen van bestuurlijke politie ter voorkoming en beperking van de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid, bij wet moeten worden bekrachtigd.

¹³ In artikel 2, 3°, van de wet van 12 mei 2019 worden de “sectorale instanties voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens” gedefinieerd als “de onafhankelijke instanties voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens die over een specifiek mandaat beschikken en die bij wet, decreet, ordonnantie of samenwerkingsakkoord zijn opgericht”.

¹⁴ Zie o.a. RvS 6 januari 2021, nr. 249.405, *Verhaeghe*, ov. 26.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in het voornoemde advies 68.936/AV van 7 april 2021 reeds het volgende opgemerkt:

“Dit alles impliceert dat aangezien de ‘essentiële elementen’ op afdoende wijze in artikel 5, § 1^{er}, a) tot g), zelf zijn bepaald, het niet vereist is dat de te nemen maatregelen bij wet worden bekrachtigd.

Uiteraard belet niets de wetgever om, gelet op het ingrijpend karakter van de maatregelen, toch in een dergelijke bekrachtiging te voorzien, teneinde het democratisch draagvlak van de maatregelen te verhogen”.

De wetgever wordt dan ook verzocht na te gaan¹⁵ of het niet beter zou zijn om hetzij in de thans voorliggende wet hetzij in latere bekrachtigingswetten, aan te geven of de uitvoerende macht zulke wettelijk bekrachtigde besluiten zelf nog kan wijzigen, hetzij expliciet, hetzij impliciet, door het aannemen van bijkomende of andersluidende maatregelen op grond van de artikelen 4 en 5 van het wetsontwerp.

8. Het voorliggende amendement strekt ertoe te bepalen dat “[e]lk in het vorige lid bedoelde besluit” bij wet wordt bekrachtigd.

Het “in het vorige lid bedoelde besluit” is het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt. Uit de verantwoording van het amendement kan worden opgemaakt dat het gaat om de maatregelen van bestuurlijke politie, uitgevaardigd bij een besluit overeenkomstig artikel 4, § 1 (doch wellicht niet de maatregelen die door de gouverneur of de burgemeester genomen kunnen worden op grond van artikel 4, § 2, hoewel in het eerste lid van de te wijzigen paragraaf naar beide paragrafen wordt verwezen).

De wetgever dient bijgevolg met die opmerking rekening te houden.

Amendement nr. 49

9. In de Franse tekst van het amendement moeten de woorden “de produire” worden ingevoegd tussen de woorden “immédiatement” en “leurs effets”.

10. Het amendement zou van toepassing zijn op de “maatregelen bedoeld in § 2”. Artikel 4, § 2, van het voorliggende wetsontwerp heeft evenwel betrekking op de maatregelen genomen door de burgemeesters en de gouverneurs. Daar het de bedoeling is dat het amendement alleen slaat op de maatregelen genomen door de burgemeesters, moet het nauwkeuriger in die zin worden geformuleerd.

¹⁵ Zie *mutatis mutandis* Adv. RvS nr. 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel ‘dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19’, punt 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>.

Amendement nr. 50

11. Hoewel er geen principiële bezwaren rijzen tegen de tekst zelf van het amendement¹⁶, dient toch de aandacht te worden gevestigd op het feit dat amendement nr. 50 op een verkeerd uitgangspunt berust.

Het amendement gaat inderdaad ervan uit dat de burgemeesters en gouverneurs “op hun grondgebied weliswaar maatregelen [mogen] nemen om de openbare orde te waarborgen, maar dat (...) [dit] administratieve maatregelen [zijn] en dus geen maatregelen die strafrechtelijke misdrijven omschrijven”.

Dit uitgangspunt is niet juist. De omschrijving in artikel 14 van de Grondwet dat de straffen worden ingevoerd krachtens de wet, was precies bedoeld om toe te laten dat ook provinciale en gemeentelijke overheden politiereglementen uitvaardigen en de niet-naleving ervan strafbaar stellen. Het verslag over de besprekingen in het Nationaal Congres is ter zake zeer duidelijk¹⁷.

¹⁶ In het bijzonder blijkt uit de rechtspraak en adviespraktijk dat het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zich niet verzet tegen de delegatie aan de Koning om een van de opgesomde straffen aan te wijzen voor de betrokken misdrijven. Artikel 14 van de Grondwet vereist dat een straf wordt ingevoerd “krachtens de wet”. In de ontworpen regeling is ter zake sprake van een voldoende duidelijke wettelijk grondslag. Zowel de aard van de sanctie als de minimum- en maximumgrenzen van de straffen zijn bepaald (Vgl. o.m. GwH 16 november 2004, nr. 182/2004, B.9.3; GwH 31 mei 2011, nr. 100/2011, B.5.; adv.RvS 37.848/3 van 6 december 2004 over een ontwerp van amendement van de Regering (Sociaal Stookoliefonds) op het ontwerp dat de ‘programmawet’ van 27 december 2004 geworden is, opm. 5.2.3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37848.pdf>; adv.RvS 50.372/AV/4 van 4 juli 2012 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’, opm. 21), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50372.pdf>. Zie ook : Adv.RvS, 34.379/3 van 14 november 2002 over een ontwerp van amendement (wijzigingen aan het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, gewijzigd door de wetten van 19 juli en 30 december 2001) op een voorontwerp dat de programmawet (I) van 24 december 2002 geworden is’, opm. 3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34379.pdf>.

¹⁷ Reeds in artikel 10 van het voorontwerp van de Grondwetscommissie was het artikel opgenomen (Art. 10 - E. Huytens, *Discussions du Congrès National de Belgique (1830-1831)*, IV, 43). Het werd zonder discussie aangenomen door de Middenafdeling. In de plenaire vergadering van het Nationaal Congres stelde Van Meenen een alternatieve tekst voor: “Nulle peine ne peut être établie que par la loi, ni appliquée qu'en vertu d'une loi antérieure au délit ou à la contravention.” Het amendement hield een verstrakking in van het legaliteitsbeginsel alsook een verbod van terugwerkende kracht. Henri De Bouckère wees erop dat indien de woorden “en vertu de la loi” vervangen werden door “par la loi” dit tot gevolg zou hebben dat “vous anéantissez la loi du 6 mars 1818 qui permet aux autorités provinciales et communales d'établir des pénalités dans certains cas de police”. Het Congres keurde daarop de tekst van de Middenafdeling goed (E. Huytens, *Discussions du Congrès National de Belgique (1830-1831)*, II, 573). Zie ook GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.18.2.

12. In zoverre het de bedoeling is om artikel 6, § 1, enkel van toepassing te maken ten aanzien van de maatregelen bedoeld in artikel 4, § 1, van het wetsontwerp – en dus niet van de maatregelen die de gouverneurs of de burgemeesters kunnen nemen zoals bedoeld in artikel 4, § 2¹⁸ - rijst de vraag op welke rechtsbasis de “administratieve sancties”, waarvan sprake is in de laatste alinea van de verantwoording bij het amendement, kunnen worden vastgesteld. De wetgever zal deze lacune desgevallend moeten verhelpen.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

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

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

¹⁸ In dat geval dient wellicht niet naar artikel 5 in het geheel, maar naar artikel 5, § 1 (en desgevallend § 3) van het ontwerp te worden verwezen.