

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 janvier 2021

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**

(déposée par M. François De Smet et
Mme Sophie Rohonyi)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 januari 2021

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**

(ingediend door de heer François De Smet en
mevrouw Sophie Rohonyi)

RÉSUMÉ

La présente proposition de loi spéciale a pour but de réserver explicitement à l'autorité fédérale la compétence de la coordination de situations de crise en cas de pandémie.

SAMENVATTING

Dit voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de bevoegdheid voor de coördinatie van crisissituaties in geval van een pandemie uitsluitend aan de federale overheid toe te wijzen.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Un État fédéral se caractérise par une répartition des compétences entre une autorité fédérale et des entités fédérées. Le principe d'équipollence des normes dispose que la première ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction ou de primauté à l'égard de ces dernières.

Ce partage de compétences correspond à une complémentarité, en permettant la prise en considération des spécificités régionales et communautaires et en assurant par là une décision la plus proche possible des attentes des citoyens.

Cependant, il 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.

À cet égard, sans préjudice des conclusions et des recommandations qui seront celles de la Commission spéciale COVID-19, le fédéralisme belge qui est souvent un fédéralisme de confrontation a assurément entravé une gestion la plus efficiente de la pandémie qui a frappé très durement notre pays.

La santé publique constitue une compétence partagée, ce qui implique que tant les Régions et Communautés que l'État fédéral exercent des compétences importantes en la matière, sous la forme de compétences attribuées ou réservées.

Par ailleurs, la santé publique constitue aussi une compétence résiduaire de l'État fédéral comme l'a précisé la Cour constitutionnelle dans un arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989, "étant donné que la santé publique, (...) en tant que telle n'a pas été transférée aux Communautés ou Régions par la voie de dispositions expresses, continue de relever du législateur national, au titre de sa compétence résiduaire, pour tous ceux des aspects qui n'ont pas été confiés explicitement à la compétence des Communautés et des Régions" (considérant 8.B.3).

En vertu de cette compétence résiduaire, l'autorité fédérale est compétente:

— notamment pour la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, pour la réglementation des médicaments et des denrées alimentaires, pour les dispositifs médicaux ainsi que

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Een Federale Staat wordt gekenmerkt door een verdeling van de bevoegdheden tussen een federale overheid en deelstaten. Het beginsel van de gelijkwaardigheid van de normen gebiedt dat de federale overheid niet bevoegd is om de deelstaten instructies te geven; evenmin staat de federale overheid boven de deelstaten.

Die bevoegdheidsverdeling weerspiegelt dat de entiteiten elkaar aanvullen; ze zorgt ervoor dat rekening kan worden gehouden met de specifieke gewestelijke en communautaire kenmerken en waarborgt aldus dat de besluitvorming zo goed mogelijk aansluit bij de verwachtingen van de burgers.

Ze wordt echter een obstakel wanneer de situatie vereist dat op landelijk niveau op korte termijn eenvormige beslissingen worden genomen.

Zonder afbreuk te doen aan de besluiten en de aanbevelingen die de bijzondere commissie "COVID-19" zal formuleren, kan worden gesteld dat het Belgische federalisme vaak tegenstellingen op scherp zet en dat zulks zeker een belemmering is geweest voor een zo doelmatig mogelijk beheer van de pandemie, die ons land bijzonder hard heeft getroffen.

De volksgezondheid vormt een gedeelde bevoegdheid. Dat betekent dat zowel de Gewesten en de Gemeenschappen als de Federale Staat ter zake omvangrijke bevoegdheden uitoefenen, in de vorm van toegewezen of voorbehouden bevoegdheden.

Voorts vormt de volksgezondheid ook een restbevoegdheid van de Federale Staat, zoals blijkt uit de volgende considerans in arrest 1/89 van 31 januari 1989 van het Grondwettelijk Hof: "Vermits "volksgezondheid" (...) niet als dusdanig door uitdrukkelijke bepalingen aan de Gemeenschappen of Gewesten [is] overgedragen, [blijft] zij als residuaire bevoegd[heid] aan de nationale wetgever voorbehouden, voor alle aspecten ervan die niet uitdrukkelijk onder de bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten werden gebracht." (considerans 8.B.3).

Op grond van die restbevoegdheid is de federale overheid onder meer bevoegd voor het volgende:

— "de reglementering aangaande de uitoefening van de geneeskunde en paramedische beroepen", "de geneesmiddelen- en levensmiddelenreglementering", "de medische hulpmiddelen", alsook de coördinatie van

pour la coordination des mesures d'urgence nécessitées par une pandémie aiguë (Doc. Parl. Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 49);

— pour les mesures de protection de la santé publique dans les matières pour lesquelles les Communautés ne sont pas compétentes (Cour constitutionnelle, arrêt n° 31/2016 du 3 mars 2016, B.3.1).

Les situations de crise sanitaire auxquelles la Belgique a dû faire face récemment (SARS ou encore grippe H1N1) ont mis en lumière une nouvelle fonction de sécurité pour les autorités publiques, à savoir la sécurité sanitaire ainsi que la gestion des situations à risques sanitaires graves. Cette nouvelle fonction implique l'élaboration d'un système de suivi et d'alerte, mais aussi la planification et la gestion opérationnelle desdites crises, ce qui est le cas de la crise sanitaire sans précédent du COVID-19 que nous vivons toujours aujourd'hui.

Lorsque la crise a touché notre pays au mois de mars 2020, la solution retenue sur le plan institutionnel, eu égard à la crise politique que nous connaissions depuis les élections législatives de 2019, a consisté à renforcer le gouvernement fédéral en affaires courantes en le transformant d'abord en gouvernement de plein exercice par un vote de confiance des trois partis gouvernementaux et de six partis d'opposition – vote intervenu le 19 mars 2020 – et ensuite, le 26 mars 2020, en lui accordant des pouvoirs spéciaux accordés par les neuf partis précités auxquels s'était adjoint un dixième.

Dans son avis sur la proposition de loi relative aux pouvoirs spéciaux¹, la section de législation du Conseil d'État a précisé que la proposition de loi ne peut porter atteinte à la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions établie par la Constitution et par la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Le Conseil d'État a ainsi estimé que les mesures envisagées pouvaient être adoptées dans la mesure où elles tiennent compte des compétences des Communautés et des Régions².

Au cours de cette période de pouvoirs spéciaux, sur un plan institutionnel, le Comité ministériel restreint, dit le Kern, a été élargi aux présidents des six partis

¹ Lois du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) et (II).

² Avis du Conseil d'État n° 67142/ AG du 25 mars 2020 sur la proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (DOC 55 1104/002).

“dringende maatregelen in geval van een acute pandemie” (Parl. St. Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, blz. 49);

— de maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, voor zover het gaat om “aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen niet bevoegd zijn” (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 31/2016 van 3 maart 2016, B.3.1).

De gezondheids crisissen waarmee België in het recente verleden te maken heeft gekregen (SARS of de H1N1-griep) hebben aan het licht gebracht dat de overheid een nieuwe veiligheidsfunctie moet vervullen, namelijk de gezondheid veiligstellen en situaties beheren die de volksgezondheid ernstig bedreigen. Die nieuwe functie behelst de uitwerking van een follow-up- en alarmsysteem, maar ook planning en een operationeel beheer van die crisissen. Een en ander geldt voor de ongeziene COVID-19-crisis die momenteel woedt.

Doordat ons land sinds de parlementsverkiezingen van 2019 een politieke crisis doormaakte, werd in maart 2020, toen het coronavirus België overspoelde, geopteerd voor de versterking van de federale regering in lopende zaken. Allereerst werd die met de steun van de drie regeringspartijen en van zes oppositiepartijen via een vertrouwensstemming omgevormd tot een regering met volheid van bevoegdheden; die stemming greep plaats op 19 maart 2020. Met steun van de negen voormelde partijen en een tiende die zich bij die groep had gevoegd, kreeg die regering vervolgens op 26 maart 2020 bijzondere machten.

In zijn advies over het wetsvoorstel betreffende de bijzondere machten stipte de afdeling wetgeving van de Raad van State aan dat het wetsvoorstel geen afbreuk mocht doen aan de door de Grondwet en door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalde bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten¹.

De Raad van State heeft aldus geoordeeld dat de overwogen maatregelen konden worden aangenomen in zoverre zij rekening hielden met de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten².

Tijdens die periode waarin de bijzondere machten konden worden aangewend, werd op institutioneel vlak het kernkabinet uitgebreid met de voorzitters van

¹ Wetten 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 (I) en (II).

² Advies nr. 67.142/AV van de Raad van State, van 25 maart 2020, betreffende het wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (DOC 55 1104/002).

qui avaient voté la confiance et au chef de groupe à la Chambre du parti qui avait voté les pouvoirs spéciaux, et est ainsi devenu le “Kern +10”.

Par ailleurs, aux côtés du Kern +10, le Conseil national de Sécurité (CNS), installé par arrêté royal du 28 janvier 2015 au sein du gouvernement fédéral après les attentats terroristes perpétrés à Paris le 7 janvier 2015, a, lui aussi, été élargi aux ministres-présidents des différentes entités fédérées: la Flandre, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale (comprenant la COCOM), la Communauté germanophone et la Fédération Wallonie-Bruxelles. Seule la COCOF n’a pas été associée.

Le CNS, s’appuyant sur une conception élargie de la notion de sécurité, a adopté, puis annoncé les principales décisions de confinement de la population et de distanciation sociale ayant pour but d’endiguer la propagation du coronavirus.

Dans une lettre ouverte publiée le 23 juillet 2020 par plusieurs journaux, les cinq recteurs des universités flamandes insistaient sur l’indispensable “unité du commandement” dans la lutte contre la propagation du nouveau coronavirus, en plein rebond de l’épidémie. “La crise n’est pas un peu fédérale, un peu régionale, un peu provinciale et un peu locale”, dénonçaient-ils.

La lettre signée par les recteurs Luc De Schepper (UHasselt), Caroline Pauwels (VUB), Luc Sels (KU Leuven), Rik Van de Walle (UGent) et Herman Van Goethem (UAntwerpen) plaidait, entre autres, pour la désignation claire d’un porte-parole et la fin des querelles entre ministres: “Les mesures défailtantes ne sont pas corrigées assez rapidement. Elles sont complétées par des initiatives bien intentionnées, mais elles augmentent simultanément le risque d’un flux d’information insuffisant aux conséquences mortelles, au sens propre comme figuré. Ce dont nous n’avons absolument pas besoin, c’est d’une armée mexicaine”, faisant allusion à une situation où les donneurs d’ordre sont plus nombreux que les exécutants.

Comme le rappellent à propos Jean Faniel, directeur général du CRISP, et Caroline Sägesser:

“(…) On a pu observer que la coordination fédérale de la gestion de la crise n’a pas été unanimement soutenue à tout moment.

de zes partijen die de regering het vertrouwen hadden geschonken en met de Kamerfractievoorzitter van de partij die steun had verleend voor de bijzondere machten. Aldus is het “kernkabinet+10” ontstaan.

Naast dat kernkabinet+10 werd ook de Nationale Veiligheidsraad (NVR), die bij het koninklijk besluit van 28 januari 2015 binnen de federale regering was opgericht naar aanleiding van de op 7 januari 2015 te Parijs gepleegde terroristische aanslagen, uitgebreid met de minister-presidenten van de diverse deelstaten, namelijk Vlaanderen, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (met inbegrip van de GGC), de Duitse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. Alleen de COCOF werd niet bij de zaak betrokken.

De NVR baseerde zich op een ruimer geïnterpreteerde opvatting van het begrip “veiligheid” en is overgegaan tot het nemen en vervolgens tot het aankondigen van de voornaamste beslissingen inzake de door de bevolking in acht te nemen lockdown en inzake de afstand in het sociaal verkeer, met als doel de verspreiding van het virus in te dijken.

In een op 23 juli 2020 door verschillende kranten gepubliceerde open brief pleitten de vijf rectoren van de Vlaamse universiteiten uitdrukkelijk voor een “eenheid van commando” in de strijd tegen de verspreiding van het nieuwe coronavirus, omdat de epidemie heropflakkerde. “De crisis is niet én een beetje federaal, én een beetje regionaal, én een beetje provinciaal, én een beetje lokaal”, hekelden ze.

In de door de rectoren Luc De Schepper (UHasselt), Caroline Pauwels (VUB), Luc Sels (KU Leuven), Rik Van de Walle (UGent) en Herman Van Goethem (UAntwerpen) ondertekende brief werd nadrukkelijk verzocht om één woordvoerder aan te duiden en om het zwartepieten tussen ministers te laten ophouden. “Falende beleidsmaatregelen worden te traag geremedieerd. Ze worden aangevuld met goedbedoelde initiatieven, die evenwel het risico op gebrekkige informatiedoorstroming vergroten. En dat is letterlijk en figuurlijk dodelijk. Wat we absoluut niet nodig hebben, is een Mexicaans leger”, luidde de zinspeling op een situatie waarin er meer opdrachtgevers dan uitvoerders zijn.

Zoals Jean Faniel, directeur-generaal van het CRISP, en Caroline Sägesser gevat opmerkten:

“(…) On a pu observer que la coordination fédérale de la gestion de la crise n’a pas été unanimement soutenue à tout moment.

La durée de réunion du CNS du 12 mars, avant la première conférence de presse annonçant les mesures de confinement, indiquait des divergences de vue à aplanir, dont il est apparu ensuite qu'elles concernaient essentiellement la décision de fermeture des écoles, dont la Flandre ne souhaitait alors pas prendre.

(...) l'annonce de la réouverture des maisons de repos a également créé des tiraillements, la ministre fédérale de la Santé Publique, Maggie De Block, ayant souligné alors que la décision n'incombait pas au gouvernement fédéral, mais avait été prise en association avec les ministres-présidents.

Ce secteur est, de manière dramatique, celui qui a le plus souffert d'un manque de coordination et de cohérence entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées (en particulier en matière de dépistage et de fourniture de matériel de protection), comme l'ont admis les ministres régionaux wallons et bruxellois compétents. Mais il semble que ce soit d'abord l'impréparation totale et le manque d'équipements adéquats qui expliquent que la mortalité y ait été aussi importante.

Lors de la conférence de presse qui a marqué le phasage du déconfinement, le 24 avril, la parole a été donnée à plusieurs ministres-présidents afin, sans doute, de souligner l'adhésion aux mesures décidées. L'ensemble s'est toutefois révélé pesant et peu clair. L'image d'un État fédéral cohérent et efficace cédait une fois de plus la place à celle d'un patchwork lourd et difficile à diriger vers un même but.

Ultérieurement, la décision de lever l'interdiction de se rendre dans sa résidence secondaire puis celle de rouvrir toutes les classes maternelles et primaires sont à nouveau apparues comme répondant davantage à la volonté d'une entité fédérée, la Flandre, et particulièrement d'un parti, de relancer rapidement l'économie et l'enseignement³.

Le gouvernement fédéral fraîchement installé a, pourtant, pris le parti d'utiliser l'organe permanent de rencontre entre les principaux ministres fédéraux et des entités fédérées, à savoir le comité de concertation, chargé de la prévention des conflits d'intérêts et de compétences entre entités. Ce fut néanmoins déjà le comité de concertation qui avait traduit en décisions pratiques certaines orientations décidées par le CNS en matière de déconfinement.

³ Jean FANIEL et Caroline SAGESSER, "Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie du COVID-19", *Revue Politique. Revue belge d'analyse et de débats*, n° 112, juillet 2020, pp. 12-17.

La durée de réunion du CNS du 12 mars, avant la première conférence de presse annonçant les mesures de confinement, indiquait des divergences de vue à aplanir, dont il est apparu ensuite qu'elles concernaient essentiellement la décision de fermeture des écoles, dont la Flandre ne souhaitait alors pas prendre.

(...) l'annonce de la réouverture des maisons de repos a également créé des tiraillements, la ministre fédérale de la Santé Publique, Maggie De Block, ayant souligné alors que la décision n'incombait pas au gouvernement fédéral, mais avait été prise en association avec les ministres-présidents.

Ce secteur est, de manière dramatique, celui qui a le plus souffert d'un manque de coordination et de cohérence entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées (en particulier en matière de dépistage et de fourniture de matériel de protection), comme l'ont admis les ministres régionaux wallons et bruxellois compétents. Mais il semble que ce soit d'abord l'impréparation totale et le manque d'équipements adéquats qui expliquent que la mortalité y ait été aussi importante.

Lors de la conférence de presse qui a marqué le phasage du déconfinement, le 24 avril, la parole a été donnée à plusieurs ministres-présidents afin, sans doute, de souligner l'adhésion aux mesures décidées. L'ensemble s'est toutefois révélé pesant et peu clair. L'image d'un État fédéral cohérent et efficace cédait une fois de plus la place à celle d'un patchwork lourd et difficile à diriger vers un même but.

Ultérieurement, la décision de lever l'interdiction de se rendre dans sa résidence secondaire puis celle de rouvrir toutes les classes maternelles et primaires sont à nouveau apparues comme répondant davantage à la volonté d'une entité fédérée, la Flandre, et particulièrement d'un parti, de relancer rapidement l'économie et l'enseignement³.

De recent aangetreden federale regering heeft noch tans beslist om gebruik te maken van het permanent ontmoetingsorgaan tussen de belangrijkste deelstaat- en federale ministers – het overlegcomité – om belangen- en bevoegdheidsconflicten tussen de deelstaten te voorkomen. Toch had datzelfde overlegcomité eerder al bepaalde door de NVR vastgelegde lijnen inzake de versoepeling van de lockdown in praktische beslissingen omgezet.

³ Jean FANIEL en Caroline SÄGESSER, *Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de COVID-19, Politique – revue belge d'analyse et de débat*, nr. 112, 10 november 2020, <https://www.revuepolitique.be/le-federalisme-belge-a-lepreuve>.

Jean Faniel et Caroline Sägeser font, d'ailleurs, observer qu'il aurait été plus logique que ce soient de telles instances où pouvoir fédéral et entités fédérées sont à égalité, qui gèrent la crise sanitaire, plutôt que des émanations du gouvernement fédéral, Kern +10 ou CNS élargis⁴.

La coordination fédérale de la crise a été formalisée sur le plan juridique et réglementaire par l'arrêté ministériel du ministre fédéral de l'Intérieur portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus du COVID-19 sur la base de 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 précité permet d'activer la coordination au niveau national dans des contextes de crise autres que le plan national d'urgence nucléaire, qui était depuis 1991 le seul prévoyant pareille coordination.

C'est également par voie d'arrêté ministériel du ministre fédéral de l'Intérieur que s'est mis en place le dispositif de confinement. En effet, s'appuyant sur une délégation de compétences prévues par l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et par l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, le premier arrêté ministériel daté du 13 mars a fixé les mesures de restriction aux droits fondamentaux et aux libertés publiques (liberté de réunion, liberté individuelle, liberté de culte ou d'association...).

Depuis, cet arrêté a été suivi et modifié à plusieurs reprises jusqu'au plus récent (celui du 21 décembre 2020) au rythme de l'évolution de la pandémie entre déconfinement, levée de certaines restrictions, et puis nouvelles mesures sévères lors de la seconde vague de l'épidémie.

Jean Faniel et Caroline Sägeser notent que "si la compétence appartenait bien au ministre de l'Intérieur, les concertations entre niveaux de pouvoir au sein du CNS, pourtant mentionnées parmi les considérants de l'arrêté ministériel, relèveraient d'une nécessité d'avantage politique que juridique"⁵.

Jean Faniel et Caroline Sägeser wijzen er voorts op dat het logischer ware dat dergelijke organen waarin het federale niveau en de deelstaten evenwaardig zijn, de gezondheids crisis beheren, in plaats van uitvloeisels van de federale regering, het kernkabinet+10 of de uitgebreide NVR⁴.

De federale coördinatie van de crisis werd juridisch en reglementair geformaliseerd door het ministerieel besluit van de federale minister van Binnenlandse Zaken houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19, op grond van 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.

Voormeld koninklijk besluit bepaalt dat de coördinatie op nationaal niveau kan worden geactiveerd in andere crisissituaties dan het nationaal nucleair noodplan, dat sinds 1991 als enige crisissituatie een dergelijke coördinatie inhield.

Middels een ministerieel besluit van de federale minister van Binnenlandse Zaken werd ook de lockdown opgelegd. Op grond van een bevoegdheidsdelegatie overeenkomstig artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, bevatte het eerste ministerieel besluit van 13 maart 2020 inderdaad de maatregelen tot inperking van de fundamentele rechten en de openbare vrijheden (vrijheid van vergadering, persoonlijke vrijheid, vrijheid van erediens of vereniging enzovoort).

Sindsdien werd dit besluit meermaals bijgewerkt en gewijzigd tot de meest recente versie (die van 21 december 2020). Naarmate de pandemie evolueerde, hield dat nu eens een versoepeling van de lockdown of de opheffing van bepaalde beperkingen in, dan weer – tijdens de tweede golf van de epidemie – nieuwe strikte maatregelen.

Jean Faniel en Caroline Sägeser merken op dat "*si la compétence appartenait bien au ministre de l'Intérieur, les concertations entre niveaux de pouvoir au sein du CNS, pourtant mentionnées parmi les considérants de l'arrêté ministériel, relèveraient d'une nécessité d'avantage politique que juridique*"⁵.

⁴ Jean FANIEL et Caroline SÄGESSE, "La Belgique entre crise politique et crise sanitaire", CRISP, n° 2447, 2020.

⁵ Jean FANIEL et Caroline SÄGESSE, "Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie du COVID-19", *Revue Politique. Revue belge d'analyse et de débats*, n° 112, juillet 2020.

⁴ Jean FANIEL en Caroline SÄGESSE, *La Belgique entre crise politique et crise sanitaire*, CRISP, nr. 2447, 2020.

⁵ Jean FANIEL en Caroline SÄGESSE, *Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de COVID-19, op.cit.*

Comme on peut le constater, l'épreuve des faits durant le confinement lors des réunions du CNS et l'insuffisance du seul pouvoir réglementaire de l'Intérieur démontrent que la coordination fédérale de situations de crise en cas de pandémie doit disposer d'une assise institutionnelle solide, incontestable et *expressis verbis*, afin d'assurer une véritable unité de commandement.

Lors des travaux parlementaires de la sixième Réforme de l'État, il a été précisé que lorsqu'une crise sanitaire requiert une coordination au niveau national, le pouvoir fédéral est bien compétent pour la gestion de la crise sanitaire et la coordination de la lutte contre cette crise (dans le cadre de la phase fédérale du plan d'urgence national). "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"⁶.

L'avis de la section de législation du Conseil d'État sur cette proposition de loi spéciale postulait déjà l'objet de la présente proposition de loi spéciale, à savoir 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 résiduelle."

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"⁷.

Si le législateur spécial souhaite réserver exclusivement au législateur fédéral la politique de crise en cas

Zoals blijkt uit de feiten tijdens de lockdown – men denke aan de vergaderingen van de NVR en aan de ontoereikende armslag van Binnenlandse Zaken als enige verordenende autoriteit – moet de federale coördinatie van crisissituaties in geval van een pandemie een solide, onbetwistbare en expliciete institutionele basis hebben, teneinde een ware eenheid van commando te waarborgen.

Tijdens de parlementaire werkzaamheden in het raam van de Zesde Staatshervorming werd duidelijk gesteld dat indien een gezondheids crisis nationale coördinatie vereist, de federale overheid wel degelijk bevoegd is voor het beheer van die crisis en de coördinatie van de strijd ertegen (als onderdeel van de federale fase van het nationaal noodplan). "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"⁶.

In zijn advies over het toenmalige voorstel van bijzondere wet 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:

"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."

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, hetgeen echter niet uitsluit dat ter zake een samenwerkingsakkoord kan worden gesloten."⁷.

Indien de bijzondere wetgever het crisisbeleid bij een acute pandemie uitsluitend aan de federale wetgever

⁶ Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 248-249.

⁷ Avis 53.018/VR donné le 13 mai 2013 sur un projet d'arrêté royal "relatif au contrôle sanitaire du trafic international".

⁶ Parl. St., Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, blz. 248-249.

⁷ Advies 53.018/VR van de Raad van State van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer".

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 1980.⁸

Actuellement, l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit explicitement deux compétences pour lesquelles l'État fédéral reste compétente, à savoir l'assurance maladie-invalidité et "les mesures prophylactiques nationales", dont le législateur et la Cour constitutionnelle ont estimé que ce second cas visait les vaccinations obligatoires⁹.

En conséquence, dans 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 la coordination de situations de crise en cas de pandémie, dans la loi spéciale de réformes institutionnelles et ce dans le respect des compétences respectives État fédéral et des entités fédérées. Cette clarification sera de nature à assurer une véritable unité de commandement et une plus grande lisibilité juridique.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ce article n'appelle pas de commentaire.

Art. 2

Cet article prévoit une compétence supplémentaire de l'autorité fédérale en matière de politique de santé à l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, à savoir la coordination de situations de crise en cas de pandémie.

François DE SMET (DéFI)
Sophie ROHONYI (DéFI)

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/3, p. 20.

⁹ Voir le rapport de la commission du Sénat sur la loi spéciale de réformes institutionnelles: "*Par mesures "prophylactiques nationales", visées au I, 2^o, il faut entendre les vaccinations obligatoires*" (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980/02, n° 434, p. 125). Voir aussi C.C., arrêt n° 40/91 du 19 décembre 1991.

wil voorbehouden, beveelt de Raad van State dan ook aan dit uitdrukkelijk in het voorgestelde artikel 5, § 1, tweede lid, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te bepalen.⁸

Thans bepaalt artikel 5, § 1, I, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk dat de Federale Staat bevoegd blijft voor twee domeinen, te weten de ziekte- en invaliditeitsverzekering en "de nationale maatregelen inzake profylaxis". In dat verband hebben de wetgever en het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat het tweede domein betrekking heeft op de verplichte inenting⁹.

Met het oog op eenvormige beslissingen en teneinde de tijdens de eerste en tweede golf vastgestelde kakofonie en disfuncties te voorkomen, dient bijgevolg 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.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Art. 2

Dit artikel strekt ertoe aan artikel 5, § 1, I, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een bijkomende bevoegdheid voor de federale overheid inzake het gezondheidsbeleid toe te voegen, namelijk het coördineren van crisissituaties bij een pandemie.

⁸ *Parl. St. Senaat*, 2013-2014, nr. 5-2232/3, blz. 20.

⁹ Zie het commissieverslag van de Senaat over de bijzondere wet tot de hervorming der instellingen: "Onder "nationale maatregelen inzake profylaxie" bedoeld in I, 2^o, worden de verplichte inenting verstaan." (*Parl. St. Senaat*, 1979-1980/02, nr. 434, blz. 125). Zie ook G.H., arrest nr. 40/91 van 19 december 1991.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**Article 1^{er}**

La présente loi spéciale règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 6 janvier 2014, l'alinéa 2 est complété par un 3^o rédigé comme suit:

“3^o la coordination de situations de crise en cas de pandémie.”

16 novembre 2020

François DE SMET (DéFI)
Sophie ROHONYI (DéFI)

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**Artikel 1**

Deze bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, wordt het tweede lid aangevuld met een bepaling onder 3^o, luidende:

“3^o de coördinatie van crisissituaties bij een pandemie.”

16 november 2020