

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 février 2021

PROPOSITION DE LOI**relative à la constatation
d'une situation de crise**

(déposée par M. Peter De Roover et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 februari 2021

WETSVOORSTEL**betreffende de vaststelling
van een crisistoestand**

(ingediend door de heer Peter De Roover c.s.)

RÉSUMÉ

Les mesures visant à faire face à la crise du coronavirus ont, jusqu'à présent, essentiellement été prises au moyen d'arrêtés ministériels. La restriction des droits et libertés fondamentaux qui a eu lieu dans ce cadre au cours de l'année précédente a dès lors une base juridique bancale et se déroule sans participation directe du parlement, qui est le seul représentant légitime de la population.

Cette proposition de loi prévoit que ce sera désormais le parlement qui sera l'instance qui décidera de la constatation d'une situation de crise. En cas de situation d'extrême urgence, le Roi peut décider lui-même de mesures, mais celles-ci doivent alors être soumises à la Chambre des représentants pour confirmation par une loi dans un délai de sept jours à compter de leur publication au Moniteur belge. Les mesures proposées doivent aussi être soumises pour avis au Conseil d'État et à l'Autorité de protection des données dans un délai de cinq jours.

SAMENVATTING

De maatregelen om het hoofd te bieden aan de coronacrisis werden tot nu toe voornamelijk uitgevaardigd door middel van ministeriële besluiten. De inperking van fundamentele rechten en vrijheden die in dit kader in het afgelopen jaar werd doorgevoerd, heeft daardoor een wankel juridische grondslag en verloopt zonder rechtstreekse inspraak van het parlement, die de enige legitieme vertegenwoordiger van de bevolking is.

Dit wetsvoorstel bepaalt dat voortaan het parlement de instantie is die beslist over de vaststelling van een crisistoestand. In geval van uiterst dringende omstandigheid kan de Koning tot maatregelen beslissen, maar die moeten dan binnen een termijn van zeven dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad aan de Kamer van volksvertegenwoordigers worden voorgelegd, ter bekrachtiging bij wet. De ontworpen maatregelen moeten ook voor advies binnen een termijn van vijf dagen worden voorgelegd aan de Raad van State en de Gegevensbeschermingsautoriteit.

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

Contexte

La Belgique a été confinée pour la première fois le 18 mars 2020 afin d'empêcher la propagation du coronavirus. Près d'un an plus tard, des mesures très astreignantes destinées à lutter contre le COVID-19 et contre ses variants sont toujours en vigueur. Après une courte période de pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement par le Parlement, ces mesures ont été prises, à partir de juin 2020, par la voie d'arrêtés ministériels. En 2021, il est plus que temps d'établir une base légale spécifique pour ces mesures.

Un premier arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 a été publié le 18 mars 2020. Cet arrêté prévoit des mesures radicales rarement vues depuis la Seconde Guerre mondiale. Les conséquences de la pandémie étaient alors difficiles à évaluer, mais la pression sur les hôpitaux et le personnel de santé était considérable. Cet arrêté ministériel a été pris en exécution de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Moins de deux semaines plus tard, cet arrêté a été suivi par les lois du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) et (II), connues sous le nom de "lois de pouvoirs spéciaux". En adoptant ces lois, le Parlement a accordé au gouvernement Wilmès, outre sa confiance, le pouvoir de prendre les décisions qu'il jugeait nécessaires, par la voie d'arrêtés royaux, quitte à devoir modifier certaines lois, mais après avoir cependant obtenu l'avis du Conseil d'État. À cette date, il était difficile d'estimer l'évolution de la pandémie dans notre pays et les mesures nécessaires pour endiguer sa propagation et éviter l'effondrement de notre système de santé. Au bout de trois mois, la loi de pouvoirs spéciaux est arrivée à son terme et elle n'a pas été prorogée.

Depuis lors, des mesures ont été prises au travers de lois (par exemple afin de prolonger certains délais judiciaires) ou d'arrêtés ministériels (par exemple afin de fixer le nombre de personnes qu'il est encore permis de rencontrer par semaine).

Plus la crise a duré et moins il a été permis de parler d'une situation inattendue. Pourtant, et bien qu'un nouveau gouvernement de plein exercice soit entré en fonction depuis lors, le gouvernement a continué à prendre

TOELICHTING

Aanleiding

Op 18 maart 2020 ging België een eerste keer in *lock-down* om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Bijna een jaar later kennen we nog steeds zeer ingrijpende maatregelen om het COVID-19-virus en eventuele varianten ervan tegen te gaan. Na een korte periode van bijzondere machten, toegekend door het parlement aan de regering, werden de maatregelen sinds juni 2020 geregeld bij ministerieel besluit. Anno 2021 is het zeker de hoogste tijd voor een specifieke wettelijke basis voor deze maatregelen.

Een eerste ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken werd gepubliceerd op 18 maart 2020. Hierin werden zeer verregaande maatregelen getroffen die zelden gezien zijn na de Tweede Wereldoorlog. De gevolgen van de pandemie waren toen moeilijk in te schatten, maar de druk op de ziekenhuizen en het zorgpersoneel was torenhoog. Dit ministerieel besluit werd genomen in uitvoering van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

Nog geen twee weken later volgden de wetten van 27 maart 2020 die machtiging verleenden aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I en II), de zogenaamde volmachtenwetten. Door deze wetten gaf het parlement de regering-Wilmès, naast het vertrouwen, ook een volmacht om door middel van koninklijke besluiten de nodige beslissingen te nemen, zelfs als men daarbij wetten moest wijzigen, weliswaar na het inwinnen van een advies van de Raad van State. Op dat moment kon men moeilijk inschatten hoe de pandemie in ons land zou evolueren en welke maatregelen nodig zouden zijn om de verspreiding tegen te gaan en te vermijden dat het gezondheidssysteem zou instorten. Na drie maanden liep de termijn van de volmachtenwet af en werd deze niet verlengd.

Vanaf toen werden maatregelen genomen bij wet (bijvoorbeeld om bepaalde gerechtelijke termijnen te verlengen) of bij ministerieel besluit (bijvoorbeeld om te bepalen hoeveel mensen men per week nog mag ontmoeten).

Hoe langer de crisis duurde, hoe minder men nog kon spreken van een onverwachte situatie. Desalniettemin en ondanks het feit dat er intussen een volwaardige regering aan het roer kwam, bleef de nieuwe regering gebruik

et à imposer des mesures contre le coronavirus par la voie d'arrêtés ministériels. Et alors que la Chambre des représentants pouvait encore exercer un certain contrôle sur les arrêtés de pouvoirs spéciaux en les confirmant *a posteriori* s'ils relevaient du champ d'application de la loi de pouvoirs spéciaux, le Parlement n'exerce aucune influence sur la rédaction des arrêtés ministériels, le contrôle parlementaire ne pouvant s'exercer, à cet égard, qu'au travers de questions au gouvernement, questions qui ne peuvent naturellement lui être adressées qu'après la publication des arrêtés ministériels. Or, cette procédure empêche tout débat parlementaire préalable sur la portée des mesures envisagées.

Il va de soi que la présente proposition de loi ne porte nullement sur la question de savoir si les mesures prises dans le cadre de la crise du coronavirus sont nécessaires et utiles, mais cette question devrait toutefois faire l'objet d'un débat parlementaire démocratique. Il est en effet incontestable que la crise sanitaire a gravement limité certains de nos droits fondamentaux, par exemple les droits visés aux articles suivants de la Constitution: 19 (liberté de culte), 22 (droit au respect de la vie privée et familiale), 22bis (droits des enfants), 23 (droit de mener une vie conforme à la dignité humaine), 26 (droit de s'assembler paisiblement et sans armes) et 27 (droit de s'associer), ainsi que les droits visés aux articles suivants de la Convention européenne des droits de l'homme: 7 (pas de peine sans loi), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) et 11 (liberté de réunion et d'association).

Dès lors que les droits constitutionnels peuvent être en conflit les uns avec les autres, il va de soi qu'ils ne sont pas absolus et qu'ils doivent toujours être soupesés. La préservation du système de santé peut dès lors légitimement justifier la limitation des libertés, mais leur limitation doit néanmoins toujours être proportionnée et nécessaire. Enfin, il est crucial que cette limitation s'appuie sur une base légale.

C'est surtout à cette dernière condition, à savoir à la nécessité d'une base légale, que la présente proposition de loi entend répondre. Dès le 2 novembre 2020, pas moins de vingt-cinq constitutionnalistes ont appelé à respecter l'État de droit dans une tribune commune, et exigé qu'un fondement légal soit conféré aux mesures prises pour lutter contre le coronavirus. Extrait: "C'est précisément maintenant que les pouvoirs publics ont besoin d'être conseillés. Ils se sont entourés à cet effet de virologues et d'autres experts, ce qui fait preuve de bon sens, mais ils prennent malheureusement moins de précautions à l'égard de la Constitution. La majorité des restrictions draconiennes de nos droits fondamentaux,

making van besluiten om coronamaatregelen in te voeren en af te dwingen. Terwijl de Kamer van volksvertegenwoordigers nog enigszins controle had op de volmachtbesluiten door ze achteraf te bekrachtigen als ze binnen de grenzen van de volmachtenwet vielen, is er geen enkele parlementaire invloed op de inhoud van een ministerieel besluit. De parlementaire controle kan dan enkel uitgeoefend worden door middel van vragen aan de regering. Dat is uiteraard pas mogelijk nadat het ministerieel besluit wordt uitgevaardigd. Een voorafgaand parlementair debat over de draagwijdte van de te nemen maatregelen wordt daardoor onmogelijk gemaakt.

Of de maatregelen die genomen werden in deze specifieke crisis nodig en nuttig zijn, is uiteraard niet het voorwerp van dit wetsvoorstel, maar zou wel het voorwerp moeten zijn van een democratisch parlementair debat. Het staat buiten kijf dat de gezondheidscrisis als gevolg heeft gehad dat een aantal van onze grondrechten ernstig ingeperkt werden. Zo staan onder andere art. 19 van de Grondwet (vrijheid van eredienst), art. 22 GW (recht op privéleven en gezinsleven), art. 22bis GW (rechten van kinderen), art. 23 GW (recht op een menswaardig leven), art. 26 GW (recht om vreedzaam en ongewapend te vergaderen), art. 27 GW (recht van vereniging), art. 7 EVRM (geen straf zonder wet), art. 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven), art. 9 EVRM (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst) en art. 11 EVRM (vrijheid van vergadering en vereniging) onder druk.

Aangezien grondrechten met elkaar kunnen botsen, zijn ze uiteraard niet absoluut en moeten ze steeds tegenover elkaar afgewogen worden. Het vrijwaren van het gezondheidssysteem kan dan ook een legitieme doelstelling voor een inperking zijn. De inperking moet alleszins ook proportioneel en noodzakelijk zijn. Ten slotte is het uitermate belangrijk dat de inperking een wettelijke basis heeft.

Het is vooral aan die laatste voorwaarde, namelijk de noodzaak van een wettelijke basis, dat dit wetsvoorstel beoogt tegemoet te komen. Reeds op 2 november 2020 riepen maar liefst 25 grondwetspecialisten in een gezamenlijk opiniestuk op tot het respecteren van de rechtsstaat. Ze eisten een wettelijke basis voor de coronamaatregelen. Een kort fragment: "Juist nu heeft de overheid nood aan advies. Ze heeft zich daarvoor omringd met virologen en andere experts. Dat is verstandig. Jammer genoeg springt ze minder zorgvuldig om met de grondwet. De meest drastische inperkingen op onze grondrechten – isolatiemaatregelen, een avondklok en lockdown – steunen op een eenvoudig

par exemple les mesures d'isolement, le couvre-feu et le confinement, se fondent sur un simple arrêté ministériel, signé par un ministre, et sans qu'un avis juridique ait été recueilli au préalable.

Les constitutionnalistes s'accordent à dire que cette façon de procéder est contraire à la Constitution, qui prévoit que c'est le Parlement qui décide lui-même des restrictions majeures des droits fondamentaux. La législation invoquée par le gouvernement n'était absolument pas destinée à fonder les restrictions draconiennes de longue durée que nous connaissons à présent." (traduction)

Ces experts contestent en outre les décisions du Conseil d'État concernant les mesures prises pour lutter contre le coronavirus. Comme l'observe le Conseil d'État lui-même, ces arrêts ne constituent d'ailleurs pas des décisions définitives et ne sont pas contraignants pour les juges. Ils évoquent deux raisons. "Premièrement, les demi-mesures font plus de mal que de bien. Le Conseil d'État s'est aujourd'hui déjà prononcé dans trente-deux arrêts sur les mesures prises pour lutter contre le coronavirus. Dans un cas seulement, le Conseil d'État a procédé à une suspension, les conseillers d'États ayant estimé que la décision du bourgmestre de Bruxelles d'interdire la prostitution allait un peu trop loin. Jusqu'il y a peu, dans la plupart des arrêts, le Conseil d'État n'a jamais abordé le fond de la cause. Sa ligne politique est claire: nous ne mettons pas de bâton dans les roues du gouvernement, fût-ce au préjudice de la Constitution et de l'État de droit démocratique. Or, la Constitution et l'État de droit ne sont pas dénués d'importance. Ils garantissent aux citoyens que les pouvoirs publics n'abusent pas de leur pouvoir mais se montrent prudents à l'égard de la vie et à la liberté.

Deuxièmement, le Conseil d'État donne au gouvernement un faux sentiment de sécurité. En effet, le Conseil d'État n'a pas exclu que la législation était elle-même inconstitutionnelle mais il a subtilement observé qu'il n'était pas compétent pour contrôler les lois, s'exonérant ainsi de toute responsabilité. Or, le Conseil d'État aurait pu interpréter la loi conformément à la Constitution. Il aurait alors été contraint de constater que celle-ci ne pouvait conférer aucun fondement aux arrêtés pris pour lutter contre le coronavirus." (traduction)

Les Ordres des avocats se sont, eux aussi, déjà exprimés sur "le malaise sociétal lié aux mesures de lutte contre le coronavirus restreignant les libertés". Le 10 février 2021, les présidents de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Ordre des barreaux flamands (*Orde van Vlaamse Balies*) ont publié, avec le bâtonnier de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation, une carte blanche dans laquelle ils dénoncent

ministériel besluit, ondertekend door één minister, en zonder voorafgaand juridisch advies.

Grondwetsspecialisten zijn het erover eens: die werkwijze is in strijd met de grondwet. De grondwet wil dat het parlement zelf beslist over ingrijpende beperkingen op grondrechten. De wetgeving waarop de regering zich beroept, was helemaal niet bedoeld voor de langdurige en drastische inperkingen die we nu kennen."

Deze deskundigen betwisten bovendien de uitspraken van de Raad van State met betrekking tot de coronamaatregelen, arresten die trouwens naar de vaststelling van de Raad van State zelf geen definitief oordeel vormen en niet dwingend voor rechters. Ze halen hiervoor twee redenen aan. "De eerste reden is dat zachte heelmeesters stinkende wonden maken. De Raad van State sprak zich intussen al in 32 arresten uit over de coronamaatregelen. Slechts in één geval ging de Raad tot schorsing over: dat de burgemeester van Brussel de prostitutie aan banden legde, werd de Staatsraden wat te machtig. In de meeste arresten ging de Raad tot voor kort niet eens in op de grond van de zaak. Zijn beleidslijn is duidelijk: we leggen de regering geen strobreed in de weg, zelfs als dat ten koste gaat van de grondwet en de democratische rechtsstaat. Grondwet en rechtsstaat zijn geen holle woorden. Ze bieden burgers de garantie dat de overheid geen misbruik maakt van haar macht, maar zorgvuldig omspringt met ons leven en onze vrijheid.

De tweede reden is dat de Raad van State de regering een vals gevoel van veiligheid geeft. De Raad van State sloot immers niet uit dat de wetgeving zelf ongrondwettig is. Maar, zo merkte hij fijntjes op, de Raad is niet bevoegd om wetten te toetsen. Daarmee schuift hij de verantwoordelijkheid van zich af. Nochtans had de Raad van State wel de wet kunnen interpreteren in overeenstemming met de grondwet. Dan had hij moeten vaststellen dat die geen grondslag kon bieden voor de coronabesluiten."

Ook de Ordes van advocaten spraken zich al uit over de "maatschappelijke malaise rond de vrijheidsbeperkende coronaregels". Op 10 februari 2021 publiceerden de voorzitters van de "*Ordre des barreaux francophones et germanophones*" en de Orde van Vlaamse Balies, evenals de stafhouder van de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie een open brief. Zij kloegen de juridische verwarring aan die bovendien erg lang aanhoudt. We

le flou juridique qui règne, d'ailleurs depuis très longtemps, à cet égard. Extrait: "La pandémie justifie l'adoption de normes qui restreignent temporairement les droits et libertés fondamentaux des citoyens pour protéger la santé publique. Mais ces restrictions ne peuvent être imposées que si elles ont été prises selon les règles prévues. Dans un État de droit démocratique, ces restrictions temporaires doivent être décidées par le Parlement ou à tout le moins sur la base de critères clairs et uniformes fixés par celui-ci, dans le respect des règles de prise de décision et de consultation des diverses instances compétentes comme le Conseil d'État. Et donc pas uniquement dans les couloirs du ministère de l'Intérieur, aussi sages et savants soient leurs concepteurs, et aussi bonnes soient leurs intentions.". Ils exposent également les raisons pour lesquelles la présente proposition de loi est nécessaire: "Des mesures limitant la liberté sur une aussi longue période ne peuvent être prises que si elles sont le résultat d'un débat parlementaire démocratique approfondi, qui dépasse la discipline de parti".

Fondement légal actuel des mesures de lutte contre le coronavirus

Jusqu'à présent, les arrêtés ministériels visant à lutter contre le coronavirus ont principalement puisé leur fondement légal dans la législation relative à la sécurité civile, en particulier dans l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et dans les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, le texte réglementaire de base de la protection civile datant de 1963, lorsque les principes de l'organisation et du fonctionnement des services d'incendie et de la protection civile ont été établis. En 2007, cette loi a été modifiée en fonction des nouveaux défis et des risques que doit gérer notre société moderne et elle a de nouveau été actualisée en 2018 afin de simplifier le fonctionnement des zones de secours et d'assurer la cohérence des règles. Nous estimons que si le fondement légal précité suffisait peut-être pour prendre des mesures afin d'endiguer la crise du coronavirus, étant entendu qu'il a permis de prendre rapidement certaines mesures et de faire immédiatement face au danger au début de la crise, ce fondement légal ne suffit certainement pas pour instaurer, à plus long terme, des restrictions substantielles de la liberté de circulation, de la liberté d'entreprise, de la liberté de réunion, du respect de la vie privée, du droit à l'enseignement et de la liberté de culte.

Il se déduit d'un examen attentif de ces articles que l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile confie le soin et la responsabilité de la préparation et de la coordination de la gestion de crise au ministre de l'Intérieur. Cet article habilite le ministre à organiser les moyens et à prendre les mesures nécessaires à la

lezen het volgende: "Normen die de grondrechten en vrijheden van de burger beknotten omwille van de volksgezondheid zijn in deze crisis onmiskenbaar tijdelijk nodig, maar zulke vrijheidsbeperking zal enkel afdwingbaar zijn als zij er komt volgens de juridische spelregels. In de democratische rechtsstaat veronderstelt dit dat tijdelijke vrijheidsbeperkingen tot stand komen in het parlement of op grond van door het parlement vastgelegde, duidelijke en eenvormige criteria, na ordentelijke besluitvorming en na het inwinnen van de nodige adviezen van de Raad van State en andere instanties. En dus niet in de wandelgangen van, bijvoorbeeld, het ministerie van Binnenlandse Zaken, hoe verstandig en geleerd de initiatiefnemers ook mogen zijn; en hoe goed hun bedoelingen ook mogen zijn." Zij halen ook aan waarom onderstaand wetsvoorstel noodzakelijk is: "Vrijheidsbeperkende maatregelen over een dergelijke lange termijn kunnen enkel als zij het resultaat zijn van een behoorlijk en diepgaand, democratisch parlementair debat, waarin méér speelt dan alleen partijdiscipline."

Huidige wettelijke basis coronamaatregelen

De wettelijke basis van elk ministerieel besluit ter bestrijding van het coronavirus is tot nu toe hoofdzakelijk de wetgeving met betrekking tot de civiele veiligheid geweest. Meer specifiek werden de ministeriële besluiten voornamelijk geënt op artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. De reglementaire basistekst inzake civiele bescherming dateert van 1963, wanneer de principes werden vastgesteld voor de organisatie en de werking van de brandweer en de civiele bescherming. Deze wet werd in 2007 aangepast aan de nieuwe uitdagingen en risico's van onze moderne samenleving en in 2018 opnieuw om het werk van de hulpverleningszones te vereenvoudigen en ter verzekering van de coherentie van de regels. Wij zijn van oordeel dat deze rechtsgrond voor de maatregelen om de coronacrisis in te dijken misschien wel volstond om snelle maatregelen te nemen en onmiddellijk gevaar te bestrijden bij het begin van de crisis, maar zeker niet om verregaande beperkingen op de bewegingsvrijheid, de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van vergadering, de eerbiediging van het privéleven, het recht op onderwijs of de vrijheid van eredienst in te voeren voor langere termijn.

Als we elk van deze artikelen nauwkeurig bekijken, zien we dat artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming de zorg en verantwoordelijkheid van de voorbereiding en coördinatie van het crisisbeheer bij de minister van Binnenlandse Zaken legt. Het artikel geeft de minister de bevoegdheid om de

protection civile pour l'ensemble du territoire national, ainsi qu'à assurer la coordination avec les départements ministériels et les organismes publics. Cet article porte clairement sur l'organisation pratique de la gestion de crise et ne prévoit aucune habilitation permettant de restreindre les droits fondamentaux.

La version actualisée de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ne permet pas non plus, selon nous, de restreindre les droits fondamentaux des citoyens. Ce sont les articles 181, 182 et 187 de cette version qui sont invoqués comme fondement légal des arrêtés ministériels. Ledit article 181 habilite le ministre de l'Intérieur à procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'il juge nécessaire dans le cadre des missions de sécurité civile. Dans les travaux parlementaires relatifs à cet article (cf. ancien article 5 de la loi sur la protection civile de 1963), il est précisé qu'il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir de réquisition "qui doit se limiter à une aide matérielle".¹

Le dernier élément de notre exposé sur le fondement légal s'appuie sur l'article 182 (et sur l'article 187 qui y est lié) de la loi relative à la sécurité civile de 2007. Cet article 182 dispose qu'"en cas de circonstances dangereuses", le ministre peut obliger la population à s'éloigner des lieux menacés, assigner un lieu de séjour provisoire et interdire tout déplacement ou mouvement de la population. Premièrement, cet article ne confère qu'un pouvoir de police spécifique au ministre de l'Intérieur, et non un pouvoir réglementaire. Deuxièmement, l'article précité dispose que le ministre ne peut exercer ce pouvoir qu'en cas de "circonstances dangereuses". Et enfin, il ressort des travaux parlementaires préparatoires que cette disposition a été proposée comme une mesure susceptible d'être prise "en temps de guerre, comme lors de certaines calamités ou catastrophes en temps de paix [...]". Le cas pourra se présenter notamment s'il existe un danger de radioactivité [...]."²

Il n'a jamais été l'intention du législateur qu'une crise de longue durée assortie de mesures restrictives en matière de droits fondamentaux entre dans le cadre de ces dispositions. Même dans les versions initiales des articles 182 et 187 de la loi de 2007 relative à la sécurité civile (correspondant respectivement aux articles 6 et 7 de la loi de 1963 sur la protection civile), on peut constater que les dispositions se limitent explicitement à une protection en cas "d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres". Ces articles

moyens de les organiser et de les appliquer en prenant les mesures nécessaires pour la protection civile du territoire national et pour la coordination avec les départements ministériels et les organismes publics. Cet article porte clairement sur l'organisation pratique de la gestion de crise et ne prévoit aucune habilitation permettant de restreindre les droits fondamentaux.

Evenmin vinden we zulke bevoegdheid tot inperking van de grondrechten van burgers in de aangepaste versie van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. Van deze versie worden de artikelen 181, 182 en 187 in de ministeriële besluiten aangehaald als wettelijke basis. Artikel 181 van de wet betreffende de civiele veiligheid laat de minister van Binnenlandse Zaken toe om personen en zaken die hij nodig acht in de uitvoering van de opdrachten van civiele veiligheid op te vorderen. De parlementaire voorbereiding van dit artikel (resp. vroeger artikel 5 van de wet betreffende de civiele bescherming uit 1963) verduidelijkt dat het hier gaat om een opvorderingsbevoegdheid "die zich tot een louter materiële hulp dient te beperken".¹

Het sluitstuk van ons betoog over de wettelijke basis wordt verduidelijkt door artikel 182 (en artikel 187 dat daarmee samenhangt) van de wet betreffende de civiele veiligheid uit 2007. Artikel 182 stelt dat de minister in geval van "dreigende omstandigheden" de bevolking ertoe kan verplichten zich te verwijderen van plaatsen die bedreigd zijn, een voorlopige verblijfplaats kan aanwijzen en iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking kan verbieden. Allereerst verleent dit artikel enkel een specifieke politiemacht aan de minister van Binnenlandse Zaken en geen regelgevende bevoegdheid. Ten tweede kunnen we lezen dat dit enkel mogelijk is in geval van "dreigende omstandigheden". Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de bepaling werd voorgesteld als een mogelijke maatregel zowel "in oorlogstijd als bij sommige rampen of catastrofes in vredetijd (...). Het geval kan zich o.m. voordoen wanneer er gevaar voor radioactiviteit (...) bestaat".²

Het was nooit de bedoeling van de wetgever om een langdurige crisis met inperkende maatregelen inzake grondrechten hieronder te laten ressorteren. Ook uit de initiële versies van de artikelen 182 en 187 van de wet betreffende de civiele veiligheid van 2007 (resp. de artikelen 6 en 7 van de wet betreffende de civiele bescherming van 1963) kan men opmaken dat de bepalingen zich expliciet beperken tot "het bieden van bescherming bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen". De artikelen werden dus zo opgesteld

¹ Projet de loi sur la protection civile, *Doc. Parl. Sénat*, 1961-1962-19 juillet 1962, R. A 6353, p. 4.

² Projet de loi sur la protection civile, *Doc. Parl. Sénat*, 1961-1962-19 juillet 1962, R. A 6353, p. 5.

¹ Wetsontwerp betreffende de civiele veiligheid, *Parl. St. Senaat*, 1961-1962, 19 juli 1962, R. A 6353, p. 337.

² Wetsontwerp betreffende de civiele veiligheid, *Parl. St. Senaat*, 1961-1962, 19 juli 1962, R. A 6353, p. 338.

ont donc été rédigés de manière telle qu'ils s'appliquent spécifiquement à la gestion de situations "calamiteuses" aiguës et très temporaires, comme, par exemple, des inondations, des incendies, des explosions ou des rejets de matières radioactives. En 2007, le champ de cette liste a été limité aux "circonstances dangereuses". Bien qu'une crise de grande ampleur telle que la crise du coronavirus puisse être qualifiée de "circonstance dangereuse", l'article 182 de la loi relative à la sécurité civile permet uniquement au ministre de l'Intérieur de restreindre certaines libertés de manière à ce que des mesures de protection matérielles puissent être prises. L'objectif ultime de cet article est de faciliter les opérations de secours et de protection qui doivent être mises en œuvre rapidement, et non limiter de manière prolongée et absolue des droits et libertés fondamentaux. Dans un souci d'exhaustivité, il convient de souligner que chaque arrêté ministériel relatif à la crise du coronavirus a aussi été basé sur l'article 187 de la loi de 2007 relative à la sécurité civile: cet article définit les peines prévues en cas d'infraction aux dispositions de l'article 182.

Étant donné que la loi relative à la sécurité civile constitue l'essence de la gestion de la crise et des arrêtés royaux pris dans ce contexte en matière de planification d'urgence, il est important de rappeler une déclaration antérieure du Conseil d'État. Cette déclaration a été faite à la suite d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal "portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge". Dans cet avis, le Conseil d'État avait indiqué qu'en cas de limitation des droits et libertés fondamentaux dans le cadre d'une gestion de crise ou de la mise en œuvre de plans d'urgence, le principe de légalité s'applique toujours et qu'une intervention spécifique du législateur est nécessaire. Les limitations de droits fondamentaux doivent pouvoir reposer sur une délégation du législateur au Roi définie de manière suffisamment précise et suffisamment encadrée. Une simple délégation générale n'est donc pas suffisante; des délégations expresses et spécifiques sont nécessaires.³

Par conséquent, le fait que ces articles aient été utilisés comme base juridique pour restreindre un grand nombre de droits fondamentaux dans le cadre de la crise du coronavirus paraît abusif.

La Cour d'appel de Bruxelles indique, dans son arrêt du 28 octobre 2020, que les arrêtés ministériels ne confèrent pas un fondement juridique suffisant à la limitation des droits fondamentaux. Extrait (traduction):

"49. De nombreuses mesures de lutte contre le coronavirus touchent aux droits fondamentaux, comme

³ Avis du Conseil d'État (section de législation) n° 62.833/3, 14 février 2018. 3.3, p. 15.

dat ze moesten dienen voor het beheer van acute en zeer tijdelijke, "rampspoedige" noodsituaties. Voorbeelden daarvan zijn overstromingen, branden, ontploffingen of het vrijkomen van radioactieve stoffen. Deze opsomming werd in 2007 vervolgens gereduceerd tot "dreigende omstandigheden". Hoewel een grootschalige crisis zoals de coronacrisis wel getypeerd kan worden als "een dreigende omstandigheid", staat artikel 182 van de wet betreffende de civiele veiligheid aan de minister van Binnenlandse Zaken enkel toe om bepaalde vrijheden te beperken opdat materiële beschermingsmaatregelen kunnen genomen worden. Het finale doel van dit artikel is het faciliteren van reddings- en beschermingsoperaties die snel moeten worden opgezet, niet het langdurig en absoluut inperken van fundamentele rechten en vrijheden. Ter volledigheid moet opgemerkt worden dat elk ministerieel besluit betreffende de coronacrisis ook gebaseerd werd op artikel 187 van de wet betreffende de civiele veiligheid van 2007: dit artikel beschrijft de strafmaat voor de inbreuken die op artikel 182 worden gepleegd.

Gelet op het feit dat de wet betreffende de civiele veiligheid de kern vormt van het crisisbeheer en de daaraan vasthangende koninklijke besluiten met betrekking tot noodplanning, is het belangrijk om te wijzen op een eerdere stelling van de Raad van State. Deze werd gegeven in een vraag om advies over het ontwerp van koninklijk besluit tot "vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied". In dit advies meende de Raad van State dat bij het beperken van fundamentele rechten en vrijheden in crisisbeheer en noodplannen het legaliteitsbeginsel steeds geldt en een specifiek optreden van de wetgever nodig is. De beperkingen op grondrechten moeten kunnen worden gesteund op een voldoende nauwkeurig omschreven en omkaderde delegatie vanwege de wetgever aan de Koning. Een louter algemene machtiging volstaat derhalve niet; uitdrukkelijke en specifieke machtigingsbepalingen zijn nodig.³

Dat deze artikelen dus voor de coronacrisis werden aangewend als wettelijke basis om een groot aantal grondrechten in te perken, lijkt onrechtmatig.

Het hof van beroep van Brussel oordeelde bij arrest van 28 oktober 2020 dat ministeriële besluiten geen voldoende rechtsgrond bieden voor de inperking van grondrechten. Een fragment uit het arrest stelt het volgende:

"49. Vele coronamaatregelen raken zoals appellanten zeer terecht aanvoeren aan fundamentele rechten,

³ Advies van de Raad van State (afdeling Wetgeving) nr. 62.833/3, 14 februari 2018. 3.3, p. 5.

l'affirment à juste titre les appelants, notamment au droit de réunion, au droit à l'éducation, au droit à la vie privée et au droit d'entreprendre. Or, seule la loi permet de restreindre ces libertés, selon la Constitution et les traités internationaux pertinents comme la CEDH. Dès lors, il convient que le pouvoir législatif – élu – y consente. La plupart des mesures de lutte contre le coronavirus (les protocoles cités par les appelants ne contiennent, comme l'indiquent les intimés, aucune règle juridique impérative) figurent, comme l'indiquent les intimés, dans un arrêté ministériel qui renvoie à son tour à la loi relative à la sécurité civile, à la loi sur la protection civile et à la loi sur la fonction de police, qui habilite le ministre de l'Intérieur "en cas de circonstances dangereuses". (...)

Toutefois, cette "loi relative à la sécurité civile" a été élaborée pour des situations d'urgence graves et temporaires, telles que des incendies, des explosions ou la libération de substances radioactives, ainsi que l'indique également à juste titre les appelants. Cette loi ne constitue pas, à première vue, une base suffisante pour restreindre, à long terme, les libertés des citoyens.

Les restrictions des libertés prévues par les premières mesures de lutte contre le coronavirus prises en mars 2020 et qui font l'objet de la présente procédure en référé sont, compte tenu de la situation d'urgence de l'époque, justement fondées sur la législation susmentionnée et sont donc, à première vue, légitimes, et ne sont donc pas manifestement abusives.

50. Depuis lors, l'État belge a eu le temps d'élaborer un nouveau cadre légal fixant les principes de base et les limites de l'ensemble des nouvelles mesures et des mesures de plus longue durée de lutte contre le coronavirus, ainsi que les sanctions correspondantes (qui ne sont pas visées par la présente procédure). En outre, les nouvelles mesures de lutte contre le coronavirus imposées devraient à première vue être plus précises, compte tenu du temps écoulé et de l'évolution de la situation, ainsi que de la nécessité de sauvegarder et de protéger les libertés et les droits fondamentaux. De plus, les données chiffrées sur lesquelles ces mesures se fondent devraient être plus fiables et plus détaillées (chiffres sur le traçage, proportion de personnes vulnérables par rapport aux populations testées, chiffres sur la surmortalité). (...)

Constatacion d'une situation de crise et fixation de la procédure d'urgence y afférente

En période de crise, les autorités sont souvent amenées à prendre des mesures radicales. Il est dans ce cas d'autant plus important de garantir l'État de droit et de toujours veiller à ce que les limitations des libertés et droits fondamentaux aient une base légale et soient

zoals het recht op vergadering, onderwijs, privéleven of ondernemen. Een inperking van die vrijheden kan alleen bij wet, stellen zowel de Grondwet als de relevante internationale verdragen zoals het EVRM. Op die manier is er een fiat nodig van de – verkozen – wetgevende macht. De meeste coronamaatregelen (protocollen geciteerd door appellanten bevatten zoals geïntimeerden aanvoeren geen dwingende rechtsregels) staan zoals geïntimeerden argumenteren in een ministerieel besluit, dat op zijn beurt verwijst naar de Wet op de Civiele Veiligheid, de Wet op de Civiele bescherming en de Wet op het Politieambt die de minister van Binnenlandse Zaken bevoegd maken in "geval van dreigende omstandigheden". (...)

Echter die "wet civiele veiligheid" is gemaakt voor acute en zeer tijdelijke noodsituaties zoals branden, ontploffingen of het vrijkomen van radioactieve stoffen zoals appellanten ook terecht aanvoeren. Deze wet bevat prima facie geen afdoende basis om langlopende vrijheidsbeperkingen op te leggen.

De vrijheidsbeperkingen die vervat zijn in de eerste coronamaatregelen die in maart 2020 werden genomen en die eigenlijk het voorwerp uitmaken van onderhavig kortgeding zijn gelet op de toen bestaande dringende noodsituatie terecht gebaseerd op hogervermelde regelgeving en zijn in die zin dus prima facie wel legitiem en dus niet kennelijk onrechtmatig.

50. Intussen heeft de Belgische Staat de tijd gehad om aan een nieuw wettelijk kader te werken waarin de basisprincipes en de limieten van al de nieuwe en meer langdurige coronamaatregelen en de ermee gepaard gaande sancties (die op zich niet het voorwerp uitmaken van onderhavige procedure) worden uiteengezet. Bovendien zouden, gezien het tijdsverloop en de evolutie van de situatie, nieuw opgelegde coronamaatregelen prima facie fijnmaziger moeten worden, mede gelet op de noodzaak tot vrijwaring en bescherming van fundamentele rechten en vrijheden en zou het cijferwerk ter onderbouwing ervan robuuster en gedetailleerder (cijfers inzake brononderzoeken, proportie van kwetsbaren t.o.v. geteste populaties, cijfers inzake oversterfte) moeten zijn. (...)

Vaststellen van een crisistoestand en bijhorende spoedprocedure

In tijden van crisis moet een overheid vaak ingrijpende maatregelen nemen. Des te belangrijker is het dat de rechtstaat blijft gelden en inperkingen op fundamentele rechten en vrijheden steeds een wettelijke basis hebben, doeltreffend en proportioneel zijn. Dit voorstel

efficaces et proportionnelles. La présente proposition entend offrir un équilibre entre la prise de mesures énergiques en période de crise et le contrôle démocratique qui doit garantir la protection des droits et libertés.

La présente proposition de loi prévoit que le gouvernement soumette à la Chambre des représentants les mesures qu'il entend prendre en période de crise et qui impliquent une limitation des droits et libertés de sa population. Il va de soi que même en période de crise, le gouvernement est tenu de respecter la répartition des compétences entre le niveau fédéral, les Communautés et les Régions. En tout premier lieu, la Chambre doit constater la situation de crise. Ensuite, une procédure législative spécifique est enclenchée, à savoir une procédure d'urgence. Il n'y a ainsi plus aucune raison de ne pas suivre la procédure législative. Le débat démocratique doit être rendu possible dans un bref délai. La situation de crise requerra en effet que le gouvernement agisse vite, ce qui signifie que l'on peut attendre de la Chambre des représentants qu'elle s'organise de telle sorte qu'elle traite et se prononce avec diligence sur les mesures du gouvernement.

Conformément à l'article 60 de la Constitution, c'est cependant à la Chambre qu'il appartient de fixer cette procédure d'urgence dans son Règlement. Nous proposons dès lors de modifier le Règlement de la Chambre. Cette modification implique que les mesures pour lesquelles le gouvernement estime que l'adoption par loi est nécessaire pour faire face à la situation d'urgence particulière et ayant un impact sur les droits et libertés des citoyens seront traitées par la Chambre dans un délai de sept jours pour être ou non approuvées, éventuellement sous une forme amendée.

Si une extrême urgence impose que le gouvernement agisse encore plus rapidement et sans délai, celui-ci peut également faire entrer des mesures en vigueur en prenant un arrêté royal. Dans ce cas, cet arrêté doit être examiné dans les sept jours par la Chambre, qui le confirme ou non, éventuellement sous une forme amendée.

Grâce à la formule de la constatation d'une situation de crise et à la procédure d'urgence y afférente, la présente proposition de loi remédie également à l'absence d'avis préalable au sujet des actes de crise draconiens du gouvernement, absence qui dure à présent déjà depuis plusieurs mois. Bien que plusieurs arrêtés ministériels visant à lutter contre le coronavirus aient été pris à ce jour, et encore davantage d'arrêtés les modifiant, aucun avis n'a été demandé à cet effet au Conseil d'État ou à d'autres instances compétentes (par exemple à l'Autorité de protection des données). Or, l'avis préalable du

wil een evenwicht bieden tussen daadkrachtig optreden in crisistijd en democratische controle als waarborg voor de bescherming van rechten en vrijheden.

Dit wetsvoorstel vereist dat de regering de maatregelen die zij wil nemen in tijden van een crisistoestand en die een beperking inhouden van de rechten en vrijheden van haar bevolking langs de Kamer van volksvertegenwoordigers laat passeren. De regering moet vanzelfsprekend ook in crisistijden steeds de bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau, de Gemeenschappen en de Gewesten respecteren. In de eerste plaats dient de Kamer de crisistoestand vast te stellen. Vervolgens treedt een specifieke wetgevende procedure in werking, namelijk een spoedprocedure. Hierdoor bestaat er geen enkele reden meer om de wetgevende procedure niet te volgen. Het democratische debat dient binnen een korte tijdsspanne mogelijk te worden gemaakt. De crisistoestand zal immers vereisen dat de regering snel handelt, wat betekent dat van de Kamer van volksvertegenwoordigers mag verwacht worden dat ze zich zo organiseert dat zij met bekwame spoed de maatregelen van de regering behandelt en beoordeelt.

In overeenstemming met artikel 60 van de Grondwet is het echter aan de Kamer om in haar Reglement deze spoedprocedure vast te stellen. Wij stellen daarom voor om het Reglement van de Kamer te wijzigen. De wijziging zou inhouden dat de maatregelen waarvoor de regering de aanneming bij wet nodig acht voor de bestrijding van de bijzondere noodsituatie en die een impact hebben op de rechten en vrijheden van burgers binnen een vastgestelde termijn van zeven dagen door de Kamer behandeld worden om al dan niet, en eventueel in geamendeerde vorm, goedgekeurd te worden.

Als een uiterst dringende omstandigheid vereist dat er nog sneller en onmiddellijk moet worden gehandeld door de regering, kan de regering ook maatregelen in werking laten treden bij koninklijk besluit. In dat geval hoort het besluit binnen zeven dagen door de Kamer behandeld te worden om al dan niet, eventueel in geamendeerde vorm, tot bekrachtiging over te gaan.

Door de formule van het vaststellen van een crisistoestand en een bijhorende spoedprocedure komt het wetsvoorstel ook tegemoet aan het nu al maanden aanhoudend gebrek aan voorafgaandelijke adviezen op de verregaande crisishandelingen van de regering. Hoewel er intussen verschillende ministeriële besluiten ter bestrijding van het coronavirus de revue zijn gepasseerd en nog meer wijzigingsbesluiten zijn uitgevaardigd, werden hiervoor geen adviezen van de Raad van State of van andere relevante instanties (zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit) gevraagd. Nochtans is

Conseil d'État est obligatoire en vertu de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, auquel il ne peut être dérogé qu'en cas d'urgence spécialement motivés. Depuis lors, le Conseil d'État a fait observer que le gouvernement ne pouvait pas continuer à se passer de l'avis de sa section de législation. La présente proposition de loi permettra en revanche de fonder sur une loi les mesures prises par le gouvernement en période de crise et l'obligera à demander l'avis du Conseil d'État.

Le défaut de demande d'avis a également été pointé par l'Autorité de protection des données qui, dans un courrier adressé à la présidente de la Chambre des représentants au début du mois de février 2021, a signalé qu'une multitude de dispositions liées au COVID-19 et ayant trait au traitement de données personnelles avaient été prises sans qu'il ait été fait appel à sa compétence d'avis. Or, l'article 36.4 du Règlement général sur la protection des données (RGPD) et l'article 23 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données prévoient que cette dernière doit toujours être consultée avant qu'une loi ou une initiative réglementaire soit prise dans ce domaine. L'Autorité de protection des données a explicitement déploré que cette consultation n'ait pas eu lieu de manière appropriée à plusieurs reprises, et constaté qu'elle n'avait dès lors pas pu veiller efficacement à la qualité juridique de ces initiatives.

Gestion de crise en cas de situation d'urgence

Pour l'organisation de la planification d'urgence et de la gestion de crise en cas de situation d'urgence, il est toujours renvoyé à la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et à l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

L'arrêté royal de 2019 dispose que les situations d'urgence qui doivent être gérées par les autorités compétentes font l'objet d'une coordination stratégique. En vertu de l'article 23, § 1^{er}, dudit arrêté royal, cette coordination stratégique peut avoir lieu à trois niveaux, chaque phase portant le nom du niveau qui lui correspond: phase communale, phase provinciale et phase fédérale. Ces phases sont respectivement déclenchées par le bourgmestre, le gouverneur et le ministre de l'Intérieur. La phase fédérale est déclenchée lorsque les conséquences directes ou indirectes de la situation d'urgence nécessitent une gestion au niveau national,

het voorafgaandelijke advies van de Raad van State wel verplicht op basis van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarbij hier enkel van kan worden afgeweken in geval van hoogdringendheid, die bijzonder gemotiveerd moet worden. De Raad van State heeft intussen opgemerkt dat de regering niet mag blijven voorbijgaan aan het advies van haar afdeling wetgeving. Door dit wetsvoorstel worden de maatregelen van de regering tijdens een crisistoestand echter wel op een wet geënt en wordt een advies van de Raad van State onontkoombaar.

Het gebrek aan inwinning van adviezen werd ook opgemerkt door de Gegevensbeschermingsautoriteit, die begin februari 2021 een brief richtte aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In deze brief stelde de instantie dat er heel wat regelgeving in verband met COVID-19 werd uitgevaardigd die gelinkt was aan de verwerking van persoonsgegevens zonder dat er een beroep werd gedaan op haar adviesbevoegdheid. Artikel 36.4 van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en artikel 23 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit stelt immers dat zij steeds geraadpleegd moet worden vooraleer er een wet- of regelgevend initiatief in deze materie genomen wordt. Zij betreurde expliciet dat dit verscheidene keren niet op gepaste wijze was gebeurd en stelde vast dat zij daardoor niet doeltreffend heeft kunnen toezien op de juridische kwaliteit van die initiatieven.

Crisisbeheer van een noodsituatie

Voor de organisatie van de noodplanning en het crisisbeheer van een noodsituatie op nationaal niveau kijkt men steeds naar de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en het koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

Het koninklijk besluit van 2019 bepaalt dat de noodsituaties die door de bevoegde overheden moeten worden beheerd aanleiding geven tot beleidscoördinatie. Volgens artikel 23, § 1, van dit koninklijk besluit kan deze beleidscoördinatie worden beheerd op drie niveaus, waaraan elk van de fases haar naam ontleent: de gemeentelijke fase, de provinciale fase en de federale fase. Deze worden afgekondigd door resp. de burgemeester, de gouverneur en de minister van Binnenlandse Zaken. De federale fase wordt afgekondigd wanneer de directe of indirecte gevolgen van de noodsituatie een beheer op landelijk niveau vereisen, overeenkomstig artikel 23, § 4, van

conformément à l'article 23, § 4, 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, ainsi qu'aux plans d'urgence et procédures existants au niveau national. Cet arrêté fixe différents critères qui entraînent le déclenchement d'une phase fédérale. Il établit le plan général d'urgence à l'échelon national et définit l'organisation de la phase nationale de la gestion de crise. Tant l'arrêté royal de 2019 que l'arrêté royal de 2003 puisent toujours leur fondement légal dans la loi relative à la sécurité civile, qui dispose que le Roi peut déterminer le contenu des différents plans d'urgence et d'intervention.

Il convient toutefois de rappeler que la loi relative à la sécurité civile de 2007 et les arrêtés royaux relatifs à la planification d'urgence y afférents ne peuvent pas servir à justifier n'importe quelle mesure prise dans le cadre de la gestion d'une situation d'urgence. Pour l'organisation pratique d'une situation d'urgence, il convient effectivement de recourir à ces instruments, mais ceux-ci ne constituent toutefois pas un fondement légal suffisant (comme nous l'avons expliqué ci-dessus) pour prendre unilatéralement, sans que le pouvoir législatif y soit associé ou puisse en débattre, des mesures visant à restreindre les droits et les libertés durant une situation d'urgence, comme c'est aujourd'hui le cas durant la crise du coronavirus.

Nous tenons à préciser que la présente proposition de loi est complémentaire à la loi sur la protection civile et ne vise en aucun cas à créer un circuit parallèle de planification d'urgence en cas de situation d'urgence au niveau national. C'est la raison pour laquelle l'article 2 de la proposition de loi prescrit que lorsque la phase fédérale de la gestion de crise n'a pas encore été déclenchée au moment où la Chambre des représentants constate une situation de crise, cette phase de situation d'urgence prend automatiquement cours. Pour l'organisation pratique de la planification d'urgence, il sera encore et toujours possible d'avoir recours à la loi sur la protection civile et à la planification d'urgence y afférente contenue dans les arrêtés royaux. Nous sommes en effet convaincus qu'une situation de crise décrétée par la Chambre des représentants requerra toujours la gestion d'une situation d'urgence en phase fédérale. Si la situation d'urgence ne l'exige pas, cela signifie simplement que la crise n'est pas suffisamment grave pour engager l'ensemble du pays dans la coordination nationale de la situation d'urgence (mais qu'elle pourrait, par exemple, déjà être résolue et gérée au niveau provincial ou communal).

het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen. Dit besluit omvat verschillende criteria die de afkondiging van een federale fase aangeven, legt het algemeen noodplan op nationaal niveau vast en beschrijft de organisatie van de nationale fase van het crisisbeheer. Zowel het aangehaalde koninklijk besluit van 2019 als het koninklijk besluit van 2003 zijn steeds gestoeld op de wet betreffende de civiele veiligheid, die voorschrijft dat de Koning de inhoud van de verschillende nood- en interventieplannen kan bepalen.

Het moet echter worden herhaald dat de wet betreffende de civiele veiligheid van 2007 en zijn bijhorende koninklijke besluiten met betrekking tot noodplanning geen toevluchtsoord kunnen en mogen vormen voor eender welke maatregelen in de bestrijding van een noodsituatie. Wanneer het gaat om de praktische organisatie van een noodsituatie, moet er inderdaad naar deze instrumenten worden gekeken. Wanneer men echter eenzijdig, zonder betrokkenheid of debat met de wetgevende macht, maatregelen neemt om rechten en vrijheden in te perken tijdens een noodsituatie, zoals nu gebeurt tijdens de coronacrisis, vormen deze instrumenten een onvoldoende wettelijke basis (zoals hierboven reeds uiteengezet).

Wij willen duidelijk maken dat dit wetsvoorstel complementair is aan de wet betreffende de civiele veiligheid en onder geen beding een parallel circuit van noodplanning voor een noodsituatie op nationaal niveau wil creëren. Artikel 2 van het wetsvoorstel schrijft daarom voor dat, wanneer bij het vaststellen van een crisistoestand door de Kamer van volksvertegenwoordigers nog geen federale fase van het crisisbeheer werd afgekondigd, deze fase van de noodsituatie automatisch ingaat. Vervolgens kan er voor de praktische organisatie van de noodplanning dan ook nog steeds een beroep gedaan worden op de wet betreffende de civiele veiligheid en de bijhorende noodplanning die in de koninklijke besluiten zijn vervat. Wij zijn er immers van overtuigd dat een crisistoestand, zoals uitgeroepen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, steeds het beheer van een noodsituatie in de federale fase zal vereisen. Indien de noodsituatie dit niet nodig maakt, betekent dit simpelweg dat de crisis niet van die aard is dat zij ernstig genoeg is om het hele land te vatten in de nationale coördinatie van de noodsituatie (maar bijvoorbeeld al kan worden verholpen en beheerd op het provinciale of gemeentelijke niveau).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

La présente disposition est de nature purement juridico-technique. L'article 83 de la Constitution dispose en effet que toute proposition de loi et tout projet de loi précise s'il s'agit d'une matière visée à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Le paragraphe 1^{er} dispose qu'une situation d'urgence particulière peut amener la Chambre des représentants à constater une situation de crise. La "situation d'urgence" est un concept bien connu de la gestion de crise, qui est défini dans l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national. L'article 1^{er}, 3°, dudit arrêté royal définit la situation d'urgence comme "tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement".

Pour qu'une situation d'urgence puisse être dite "particulière", il conviendra de tenir compte de circonstances extraordinaires compromettant la sûreté de l'État et de la société et nécessitant une gestion immédiate de la situation d'urgence.

Il n'entre aucunement dans nos intentions de conférer une définition statique aux mots "situation d'urgence particulière". La possibilité de constater une situation de crise ne doit pas être limitée par la loi. En effet, il est fondamental que cette loi puisse s'appliquer à l'avenir à toute situation d'urgence "particulière", imaginable comme inimaginable, dont la Chambre des représentants estime qu'elle nécessite la constatation d'une situation de crise pour permettre de garantir une action du gouvernement conforme à la Constitution. Nous sommes convaincus que la Chambre des représentants n'appliquera pas cette compétence de constatation d'une situation de crise à la légère, et nous pensons que son pouvoir d'appréciation à cet égard ne doit pas être restreint *a priori*.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Deze bepaling is van louter juridisch-technische aard. Artikel 83 van de Grondwet bepaalt immers dat elk wetsvoorstel of wetsontwerp moet aangeven of het een materie regelt zoals bedoeld in de artikelen 74, 77 of 78 van de Grondwet.

Art. 2

Paragraaf 1 stelt dat een bijzondere noodsituatie ertoe kan leiden dat de Kamer van volksvertegenwoordigers een crisistoestand vaststelt. De "noodsituatie" is een gekend concept in het crisisbeheer en wordt gedefinieerd in het koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen. Artikel 1, 3°, van dat koninklijk besluit schrijft voor dat een noodsituatie "elke gebeurtenis (is) die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijke leven veroorzaakt of kan veroorzaken, zoals een ernstige versterking van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en / of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de bevoegde actoren, inclusief de disciplines, is vereist om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken".

Opdat een noodsituatie als "bijzonder" zou kunnen worden omschreven, moet er worden gelet op buitengewone omstandigheden die de veiligheid van de staat en de samenleving in het gedrang brengen en die urgent beheer van de noodsituatie vereisen.

Het is uitdrukkelijk niet onze bedoeling om de term "bijzondere noodsituatie" in een statische definitie te vatten. De mogelijkheid om een crisistoestand vast te stellen, mag niet worden beperkt in de wet. Het is immers van fundamenteel belang dat deze wet van toepassing kan zijn op elke denkbare én ondenkbare toekomstige "bijzondere" noodsituatie waarvan de Kamer van volksvertegenwoordigers meent dat zij een crisistoestand vereist om een grondwetsconform crisistoptreden van de regering te kunnen garanderen. Wij hebben er vertrouwen in dat de Kamer niet lichtzinnig zal omspringen met de bevoegdheid om de crisistoestand vast te stellen en zijn van oordeel dat haar beoordelingsbevoegdheid hierover niet vooraf mag worden beperkt.

Si la Chambre des représentants estime qu'il convient de constater une situation de crise, elle devra également fixer la durée de cette situation. Compte tenu du caractère exceptionnel et temporaire de la situation de crise, il importe d'en définir la durée au préalable. C'est pourquoi une durée maximale de trois mois a été prévue, celle-ci pouvant toutefois être chaque fois à nouveau prolongée pour une durée maximale de trois mois, pour autant que la Chambre des représentants le décide à nouveau.

Dans la paragraphe 2 de cet article, nous souhaitons faire clairement apparaître la complémentarité avec la loi sur la sécurité civile et les arrêtés royaux y afférents relatifs à la planification d'urgence d'une situation d'urgence au niveau national. Il importe de signaler que la déclaration de la situation de crise et le déclenchement de la phase fédérale sont liés. Si la phase fédérale de la gestion de crise n'a pas encore été déclenchée au moment où une situation de crise est constatée par la Chambre des représentants, cette phase nationale commencera automatiquement. Nous sommes en effet convaincus qu'une situation de crise déclarée par la Chambre des représentants nécessitera toujours la gestion d'une situation d'urgence au niveau fédéral. Une coordination nationale sera en effet nécessaire qu'il s'agisse d'une situation d'urgence au niveau national, au niveau provincial ou au niveau communal. Cela pourra arriver, par exemple, si les moyens mobilisables dont dispose un gouverneur ou un bourgmestre sont insuffisants ou si les conséquences directes d'une situation d'urgence dépassent les frontières d'une province. Si la situation d'urgence ne nécessite pas de coordination nationale et ne justifie dès lors pas de passer à la phase la plus élevée, cela signifiera simplement que la gravité de la crise ne justifie pas que l'ensemble du pays relève d'une coordination nationale de la situation d'urgence (mais que le niveau provincial ou communal peut déjà y remédier et la gérer, par exemple). Il convient également d'observer que le déclenchement de la phase nationale, dans le cadre de laquelle un plan d'urgence est établi sur la base de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, n'entraîne pas la suspension des règles répartissant les compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.

Il faut opérer une distinction entre une situation de crise et une situation de guerre. Conformément à l'article 167 de la Constitution, c'est en effet le Roi qui constate l'état de guerre.

Art. 3

Il est nécessaire de déclarer la situation de crise si l'on prévoit que des mesures devront être prises rapidement et adéquatement et que la procédure législative existante

Indien de Kamer van volksvertegenwoordigers oordeelt dat het vaststellen van de crisistoestand noodzakelijk is, wordt tevens bepaald voor welke periode deze toestand zal gelden. Gezien het uitzonderlijke en tijdelijke karakter van de crisistoestand is het belangrijk de duur ervan voorafgaandelijk af te bakenen. Daarom wordt in een maximumduur van drie maanden voorzien, die evenwel telkens, mits er een nieuwe beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers komt, kan worden verlengd voor een nieuwe termijn van maximum drie maanden.

In paragraaf 2 van dit artikel willen wij de complementariteit duidelijk maken met de wet betreffende de civiele veiligheid en de daarbij horende koninklijke besluiten met betrekking tot de noodplanning van een noodsituatie op nationaal niveau. Het is belangrijk om te stellen dat er een verband is tussen de verklaring van de crisistoestand en de afkondiging van de federale fase. Wanneer er op het moment van het vaststellen van een crisistoestand door de Kamer van volksvertegenwoordigers nog geen federale fase van het crisisbeheer werd afgekondigd, zal deze nationale fase automatisch ingaan. Wij zijn er immers van overtuigd dat een crisistoestand, zoals uitgeroepen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, steeds het beheer van een noodsituatie in de federale fase zal vereisen. Het kan dan nog steeds gaan om een noodsituatie op nationaal, provinciaal of gemeentelijk niveau, maar een nationale coördinatie zal noodzakelijk zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren wanneer de inzetbare middelen waarover gouverneur of burgemeester beschikken ontoereikend zijn of de directe gevolgen van de noodsituatie de provinciegrenzen overschrijden. Indien de noodsituatie geen nationale coördinatie en dus niet de hoogste fase behoeft, betekent dit simpelweg dat de crisis niet van die aard is dat zij ernstig genoeg is om het hele land te vatten in de nationale coördinatie van de noodsituatie (maar bijvoorbeeld al kan worden verholpen en beheerd door het provinciale of het gemeentelijke niveau). Ook moet worden opgemerkt dat het ingaan van een nationale fase, waarbij een noodplan op basis van het koninklijk besluit van 31 januari 2003 wordt gehanteerd, geen opschorting van de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale overheid en de deelstaten uitmaakt.

De crisistoestand moet worden onderscheiden van een oorlogssituatie. Volgens artikel 167 van de Grondwet is het immers de Koning die de staat van oorlog vaststelt.

Art. 3

Het is nodig de crisistoestand vast te stellen indien er snel en adequaat maatregelen genomen zullen moeten worden en de bestaande wetgevende procedure niet kan

ne pourra pas suffire. Une procédure législative spécifique permettant de faire face à l'urgence est donc associée à la situation de crise qui a été déclarée. Les mesures proposées par le gouvernement seront débattues et, le cas échéant, adoptées et coulées en forme de loi dans les sept jours suivant leur dépôt à la Chambre des représentants. Cette procédure sera détaillée plus avant dans le règlement de la Chambre des représentants. Une base juridique adéquate pourra ainsi être donnée aux limitations de certains droits et libertés telles que l'instauration d'un couvre-feu, l'interdiction d'effectuer certains déplacements ou la fermeture des magasins non essentiels, et ce, après un débat ouvert à la Chambre des représentants.

Le gouvernement est tenu de soumettre à la Chambre des représentants les mesures qu'il propose de prendre en vue de gérer la situation d'urgence particulière qui se présente. Lorsqu'une mesure gouvernementale touche aux droits et libertés des citoyens, un débat démocratique et l'approbation du Parlement constituent l'évidence même. C'est la raison pour laquelle le paragraphe 1^{er} inclut le critère selon lequel il doit s'agir de mesures qui ont un impact sur les droits et les libertés des citoyens; selon l'article 11 de la Constitution, les citoyens doivent en effet pouvoir jouir pleinement et sans discrimination des droits et libertés qui leur sont reconnus.

Il est important de pouvoir intervenir rapidement et adéquatement en cas de crise, mais avec ce que nous proposons, le processus décisionnel parlementaire, après un débat ouvert au grand public, est assuré. Une situation de crise peut justifier la prise de mesures radicales, mais il est important que les représentants élus puissent juger de la pertinence, de l'efficacité et de la proportionnalité de ces mesures. L'organisation d'un débat parlementaire préalable sur les mesures possibles permet de répondre à diverses préoccupations. Un tel débat permet l'exercice d'un contrôle démocratique par les représentants directement élus et de délimiter clairement le mandat du gouvernement. Un débat peut également contribuer à clarifier certains concepts et à introduire des différenciations dans les mesures.

Cela garantit à son tour une transparence accrue à propos de la justification des mesures prises. Durant la crise du coronavirus, la nécessité de certaines mesures pour lutter contre le virus n'est pas toujours apparue très clairement. Cela manquait et cela manque encore de clarté pour les experts qui conseillaient/conseillent les décideurs politiques, et pour les citoyens qui doivent respecter ces mesures. Cela génère des frustrations chez beaucoup de gens, ce qui se traduit par des protestations et la conséquence la moins souhaitable:

volstaan. Aan de vastgestelde crisistoestand wordt dan ook een specifieke wetgevende procedure gekoppeld, die wel in de noodzakelijke urgentie kan voorzien. De door de regering voorgestelde maatregelen zullen binnen zeven dagen na de indiening ervan bij de Kamer van volksvertegenwoordigers worden behandeld en desgevallend vastgesteld bij wet. Deze procedure wordt verder uitgewerkt in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Op die manier wordt het mogelijk gemaakt om ook voor inperkingen van rechten en vrijheden, zoals bijvoorbeeld het invoeren van een avondklok, het verbieden van verplaatsingen of het sluiten van niet-essentiële winkels, een correcte wettelijke basis te voorzien na een open debat in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De regering wordt ertoe verplicht de maatregelen die zij voorstelt in het kader van de bestrijding van de bijzondere noodsituatie voor te leggen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Wanneer de regeringsmaatregel raakt aan de rechten en vrijheden, is een democratisch debat en een parlementaire goedkeuring de evidentie zelf. Daarom wordt in paragraaf 1 het criterium opgenomen dat het moet gaan om maatregelen die een impact hebben op de rechten en vrijheden van de burgers; volgens artikel 11 van de Grondwet hebben de burgers daar immers het volle, niet-discriminatoire genot van.

Snelheid en adequaat optreden is van belang bij crisissen, maar op deze manier wordt de parlementaire besluitvorming, na een voor het brede publiek open debat, verzekerd. Een crisistoestand kan verantwoorden dat verregaande maatregelen worden getroffen. Maar het is daarbij belangrijk dat verkozenen kunnen oordelen over de pertinentie, de doeltreffendheid en de proportionaliteit van deze maatregelen. Door een parlementair debat te voeren over de mogelijke maatregelen, wordt er tegemoet gekomen aan diverse bezorgdheden. Zo zorgt dergelijk debat voor een democratische toetsing bij de rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordigers en kan het mandaat van de regering duidelijk worden afgebakend. Ook kan een debat ervoor zorgen dat begrippen worden verduidelijkt en bepaalde differentiaties in de maatregelen worden aangebracht.

Dit waarborgt op zijn beurt dan weer meer transparantie omtrent de ratio achter de maatregelen. Tijdens de coronacrisis was het niet altijd even duidelijk waarom bepaalde maatregelen nodig zijn of waren in de bestrijding van het virus. Het was en is nog steeds niet altijd duidelijk voor de experts die adviezen lever(d)en aan de beleidsmakers, noch voor de burgers die de maatregelen moeten naleven. Dit leidt tot frustraties bij velen, wat zich verder uit in protesten en het minst wenselijke gevolg: niet-naleving van de opgelegde regels.

le non-respect des règles imposées. Ce non-respect entraîne à son tour des difficultés pour nos services d'ordre, et le pouvoir exécutif lui-même se heurte ainsi aux lacunes de la politique qu'il a lui-même imposée. Il faut prévenir à tout prix ces conséquences négatives; nous estimons qu'une solution à ce problème réside dans un processus décisionnel démocratique à la Chambre des représentants.

Le paragraphe 2 de cet article prévoit que si la situation est très grave et urgente, le gouvernement peut prendre des mesures immédiates pour protéger la population par arrêté royal. Il peut être nécessaire d'intervenir rapidement pour éviter des conséquences plus graves. Les arrêtés royaux contenant de telles mesures seront examinés par la Chambre dans un très bref délai de sept jours suivant leur publication au *Moniteur belge*. Cette procédure permettra d'agir rapidement en cas de situations urgentes tout en conservant un contrôle démocratique. La Chambre peut confirmer les arrêtés par voie de loi mais elle n'y est pas tenue. Si les arrêtés ne sont pas confirmés, la Chambre détermine les effets des arrêtés non confirmés ou de la partie non confirmée de ceux-ci qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour la période qu'elle détermine, par analogie avec la possibilité dont dispose le Conseil d'État. Cette possibilité est laissée pour éviter le chaos juridique, mais la Chambre doit y recourir avec la plus grande prudence.

La procédure d'urgence à suivre n'implique pas que les avis imposés par la loi et les règlements sur le texte des projets de loi doivent être demandés. Les avis sont nécessaires en vue du débat parlementaire et doivent donc être disponibles dans les délais de la procédure d'urgence (comme le prévoit le paragraphe 3). Nous reconnaissons que rendre un avis dans un laps de temps aussi court n'est pas évident, mais nous avons confiance dans le professionnalisme des organes consultatifs et leur capacité à réagir très rapidement en cas de situation de crise.

L'article 8, § 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative prévoit une exception à l'obligation de procéder à une analyse d'impact pour les avant-projets de réglementation qui touchent à la sécurité nationale et à l'ordre public. Les mesures visées par la présente proposition de loi relèvent du champ d'application de cette exception.

L'article 76, alinéa 3, de la Constitution dispose explicitement que le Règlement de la Chambre des représentants prévoit une procédure de seconde lecture. La seconde lecture doit être entièrement consacrée

Deze niet-naleving resulteert dan weer in moeilijkheden voor onze handhavingsdiensten en zo stuit de uitvoerende macht zelf op de tekortkomingen van het door haar zelf opgelegde beleid. Deze nadelige gevolgen zouden absoluut vermeden moeten worden; een oplossing hiervoor dient zich volgens ons aan in de vorm van een democratische besluitvorming in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Paragraaf 2 van dit artikel bepaalt dat, indien de toestand zeer ernstig en dringend is, de regering onmiddellijk maatregelen ter bescherming van de bevolking kan nemen bij koninklijk besluit. Snel optreden kan nodig zijn om ernstigere gevolgen te voorkomen. De koninklijke besluiten met dergelijke maatregelen worden binnen een zeer korte termijn van zeven dagen na bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* door de Kamer behandeld. Op die manier wordt tegemoetgekomen aan de nood om in dringende situaties snel te kunnen optreden, zonder dat de democratische controle wegvalt. De Kamer kan de besluiten bekrachtigen bij wet, maar zij is hiertoe niet verplicht. Indien de besluiten niet bekrachtigd worden, bepaalt de Kamer de gevolgen van de niet-bekrachtigde besluiten of de niet-bekrachtigde onderdelen daarvan die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt, naar analogie van de mogelijkheid waarover de Raad van State beschikt. Deze mogelijkheid wordt gelaten om juridische chaos te vermijden, maar de Kamer moet hier erg omzichtig mee omspringen.

De te volgen speedprocedure houdt niet in dat de wettelijk en reglementair voorgeschreven adviezen over de tekst van de wetsontwerpen moeten worden ingewonnen. De adviezen zijn noodzakelijk voor het parlementaire debat en dienen dus binnen de termijn van de speedprocedure beschikbaar te zijn (zoals voorgeschreven door paragraaf 3). Wij erkennen dat dergelijke zeer snelle adviesverlening niet vanzelfsprekend is, maar geloven in de professionaliteit van de adviesverlenende instellingen om in een crisistoestand heel kort op de bal te kunnen spelen.

Artikel 8, § 2, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging voorziet in een uitzondering op de verplichting om in een impactanalyse te voorzien voor voorontwerpen van regelgeving die de nationale veiligheid en de openbare orde aanbelangen. De maatregelen die met dit voorstel beoogd worden, vallen onder deze uitzondering.

Artikel 76, derde lid, van de Grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers moet voorzien in een procedure van tweede lezing. Het doel van de tweede lezing moet integraal

à l'amélioration de la qualité de la législation. La procédure de seconde lecture définie dans le Règlement de la Chambre doit, par exemple, prévoir un temps de réflexion suffisant. Le Règlement de la Chambre devra être modifié afin de prévoir également du temps pour procéder à une seconde lecture dans le cadre de la procédure visée par la présente proposition de loi.

Art. 4

Compte tenu de la nécessité de pouvoir recourir immédiatement à la présente loi, nous disposons que celle-ci entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving. Zo moet de procedure van de tweede lezing in het Kamerreglement voorzien in voldoende tijd voor reflectie. Het Kamerreglement zal aangepast moeten worden om, ook in de procedure die dit wetsvoorstel naar voor schuift, in tijd te voorzien voor een tweede lezing.

Art. 4

Gelet op de noodzaak om onmiddellijk een beroep te kunnen doen op deze wet, wordt bepaald dat deze wet in werking treedt op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Peter DE ROOVER (N-VA)
Joy DONNÉ (N-VA)
Koen METSU (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Christoph D'HAESE (N-VA)
Sophie DE WIT (N-VA)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

§ 1^{er}. Lorsqu'une situation d'urgence particulière le requiert, la situation de crise est fixée par la loi.

Cette situation de crise prévaut pendant une période prescrite par la loi et pendant trois mois au plus.

La période peut chaque fois être prolongée pour une durée de trois mois au plus.

§ 2. Lorsque la loi constate une situation de crise et que la phase fédérale de gestion de crise telle que fixée par l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national n'a pas encore été déclenchée, la phase fédérale prend cours automatiquement.

Art. 3

§ 1^{er}. Pendant la période de situation de crise, les mesures que le gouvernement fédéral propose en vue de faire face à la situation d'urgence particulière telle que visée à l'article 2 sont, pour autant qu'elles aient un impact sur les droits et libertés des citoyens, établies par la loi selon une procédure d'urgence à déterminer par la Chambre des représentants.

Par dérogation à l'article 2, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, les avis du Conseil d'État sont rendus au plus tard cinq jours après le dépôt du projet de loi à la Chambre des représentants.

Par dérogation à l'article 26 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, les avis de l'Autorité de protection des données sont rendus au plus tard cinq jours après le dépôt du projet de loi à la Chambre des représentants.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

§ 1. Indien een bijzondere noodsituatie dit vereist, wordt de crisistoestand vastgesteld bij wet.

Deze crisistoestand geldt voor een bij de wet bepaalde termijn en ten hoogste voor drie maanden.

De termijn kan telkens worden verlengd met een periode van maximum drie maanden.

§ 2. Wanneer de wet een crisistoestand vaststelt en indien de federale fase van het crisisbeheer, zoals vastgesteld bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, nog niet is afgekondigd, gaat de federale fase automatisch in.

Art. 3

§ 1. Gedurende de periode van crisistoestand worden de maatregelen die de federale regering voorstelt ter bestrijding van de bijzondere noodsituatie zoals bedoeld in artikel 2 en voor zover deze een impact hebben op de rechten en vrijheden van burgers vastgesteld bij wet, en dit volgens een door de Kamer van volksvertegenwoordigers te bepalen spoedprocedure.

Adviezen van de Raad van State worden, in afwijking van art. 2, § 1, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, verleend uiterlijk 5 dagen na indiening van het wetsontwerp bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Adviezen van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden, in afwijking van artikel 26 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, verleend uiterlijk 5 dagen na indiening van het wetsontwerp bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

§ 2. En cas de situation d'extrême urgence pendant la situation de crise constatée, le Roi peut, par dérogation au § 1^{er}, prendre un arrêté en vue de faire face à la situation d'urgence particulière telle que visée à l'article 2. Cet arrêté est soumis à la Chambre des représentants pour confirmation par une loi dans un délai de sept jours à compter de sa publication au *Moniteur belge*.

Par dérogation à l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, les avis du Conseil d'État sont rendus au plus tard cinq jours après le dépôt de l'arrêté à la Chambre des représentants.

Par dérogation à l'article 26 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, les avis de l'Autorité de protection des données sont rendus au plus tard cinq jours après le dépôt du projet de loi à la Chambre des représentants.

La Chambre des représentants indique les effets des arrêtés non confirmés ou de la partie non confirmée de ceux-ci qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour la période qu'elle détermine.

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

23 février 2021

§ 2. In geval van een uiterst dringende omstandigheid tijdens de vastgestelde crisistoestand kan de koning in afwijking van paragraaf 1 een besluit nemen ter bestrijding van de bijzondere noodsituatie zoals bedoeld in artikel 2. Dit besluit wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers voorgelegd voor bekrachtiging bij wet binnen een termijn van zeven dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Adviezen van de Raad van State worden, in afwijking van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, verleend uiterlijk 5 dagen na indiening van het besluit bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Adviezen van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden, in afwijking van artikel 26 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, verleend uiterlijk 5 dagen na indiening van het besluit bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De Kamer van volksvertegenwoordigers wijst voor de niet-bekrachtigde besluiten of het niet-bekrachtigde deel daarvan de gevolgen aan die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt.

Art. 4

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

23 februari 2021

Peter DE ROOVER (N-VA)
Joy DONNÉ (N-VA)
Koen METSU (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Christoph D'HAESE (N-VA)
Sophie DE WIT (N-VA)