

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

31 mars 2022

PROPOSITION DE LOI

**abrogeant la loi du 14 août 2021
relative aux mesures
de police administrative
lors d'une situation d'urgence épidémique**

(déposée par M. Peter De Roover et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

31 maart 2022

WETSVOORSTEL

**tot opheffing van de wet
van 14 augustus 2021 betreffende
de maatregelen van bestuurlijke politie
tijdens een epidemische noodsituatie**

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

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à abroger la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique ("loi pandémie") pour les raisons suivantes:

- la loi pandémie restreint excessivement le contrôle démocratique des mesures et empêche de l'exercer correctement;*
- la loi pandémie viole le principe de légalité, en particulier le principe de légalité en matière pénale;*
- les critères prévus par la loi pandémie pour pouvoir déclarer une situation d'urgence épidémique sont très larges et très vagues;*
- la loi pandémie viole l'article 187 de la Constitution, qui interdit toute suspension des droits fondamentaux.*

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel beoogt de opheffing van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie ("pandemiewet") om de volgende redenen:

- de democratische controle op de maatregelen wordt door de pandemiewet te zeer beperkt en kan niet meer naar behoren worden uitgeoefend;*
- de pandemiewet houdt een schending van het legaliteitsbeginsel en in het bijzonder van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel in;*
- de wet hanteert erg ruime en vage criteria die vervuld moeten zijn voor de afkondiging van de epidemische noodsituatie;*
- de pandemiewet is in strijd met artikel 187 van de Grondwet, dat een verbod op de schorsing van grondrechten inhoudt.*

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
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
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 (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Belgique a été confinée pour la première fois le 18 mars 2020 afin d'empêcher la propagation du coronavirus. 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. Cette façon de procéder du gouvernement a suscité des critiques acérées, notamment de la part de constitutionnalistes. Ces derniers ont vivement critiqué le fait que des limitations très drastiques de nos droits fondamentaux, comme les mesures d'isolement et le couvre-feu, soient dépourvues d'une base légale. Le gouvernement a finalement changé son fusil d'épaule et a adopté la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique (ci-après "loi pandémie"), qui a été activée par la déclaration de la situation d'urgence épidémique le 29 octobre 2021. Même si la loi pandémie avait pour but de combler l'absence de base juridique, ses effets concrets sont totalement inacceptables. Cette loi doit dès lors être abrogée.

Violation du principe de légalité

Les droits fondamentaux ne sont pas absolus et doivent constamment être mis en balance les uns par rapport aux autres. Ils peuvent certes être restreints, mais cette restriction doit répondre à certaines conditions. La Cour constitutionnelle examine ainsi si la restriction des droits fondamentaux est prescrite par des dispositions suffisamment précises, si elle répond à un besoin social impérieux et si elle est proportionnelle à l'objectif visé. Par ailleurs, il y a lieu de prendre en considération le principe de légalité, qui implique que la restriction doit être inscrite de manière suffisamment claire et précise dans une disposition légale.

La loi pandémie définit toutefois les limitations des droits fondamentaux de manière très large. L'article 5, § 1^{er}, d, prévoit par exemple que les mesures visées concernent "la détermination de modalités ou de conditions de rassemblements (par exemple), leur limitation ou leur interdiction". Cette disposition est tellement large et générale qu'elle viole le principe de légalité. Des dispositions similaires sont prévues à l'article 5 pour toute une série de droits fondamentaux, tels que l'inviolabilité du domicile, le droit au respect des biens, la liberté de culte, la liberté de manifester, le droit au respect de la vie privée, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, le droit d'entreprendre, etc.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 18 maart 2020 ging België een eerste keer in *lockdown* om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Na een korte periode van bijzondere machten die door het Parlement aan de regering werden toegekend, werden de maatregelen sinds juni 2020 geregeld bij ministerieel besluit. Er kwam op deze handelswijze van de regering sterke kritiek, die onder meer geformuleerd werd door een rist grondwetspecialisten. Zij hekelden het ontbreken van een wettelijke basis voor zeer drastische inperkingen op onze grondrechten, zoals isolatiemaatregelen en een avondklok. Uiteindelijk ging de regering overstag en werd de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie (hierna: "pandemiewet") aangenomen en geactiveerd door het afkondigen van de epidemische noodsituatie op 29 oktober 2021. Hoewel de pandemiewet tot doel had het ontbreken van een juridische grondslag op te vullen, is de concrete uitwerking volstrekt niet aanvaardbaar. De wet dient dan ook te worden opgeheven.

Schending van het legaliteitsbeginsel

Grondrechten zijn niet absoluut en moeten steeds tegenover elkaar worden afgewogen. Ze kunnen worden ingeperkt, maar daarvoor moet wel aan enkele voorwaarden voldaan zijn. Zo gaat het Grondwettelijk Hof na of beperkingen op grondrechten voorgeschreven zijn door voldoende precieze bepalingen, beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig zijn met de nagestreefde wettelijke doelstelling. Daarnaast is er het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat de inperkingen voldoende duidelijk en precies in een wettelijke bepaling opgenomen moeten zijn.

De pandemiewet echter omschrijft de inperkingen op grondrechten op een wel heel ruime manier. Zo stelt artikel 5, § 1, d, dat de bedoelde maatregelen gericht zijn op "het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor (bijvoorbeeld) samenscholingen, de beperking daarvan of het verbod daarop". Een dergelijke bepaling is dermate ruim en algemeen dat het legaliteitsbeginsel geschonden is. Soortgelijke bepalingen zijn in artikel 5 opgenomen voor een hele rist grondrechten, zoals de onschendbaarheid van de woning, de vrijheid van genot van eigendom, de vrijheid van erediens, de vrijheid van betogen, het recht op een privéleven, het recht een menswaardig leven te leiden, het recht op ondernemen, ...

Plusieurs dispositions constitutionnelles et plusieurs traités internationaux prévoient pourtant explicitement que les droits fondamentaux ne peuvent être limités que par la loi. Par exemple, l'article 26 de la Constitution dispose que les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. De même, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

La loi pandémie viole également le principe de légalité en matière pénale, principe qui implique que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de déterminer, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés (principe de la *lex certa*), afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

L'article 6 de la loi pandémie ne décrit ni la teneur des infractions, ni les peines encourues pour chacune d'elles, mais délègue ces dispositions au Roi. Or, les éléments essentiels de l'infraction doivent toujours être inclus dans la loi formelle. Ce n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

Manque de contrôle démocratique

En vertu de la loi pandémie, le Parlement habilite le gouvernement à prendre une importante série de mesures draconiennes pour lutter contre une pandémie. Le pouvoir législatif se met ainsi pratiquement hors-jeu. Le contrôle par le Parlement des mesures proprement dites ne peut alors plus avoir lieu qu'*a posteriori*, ce qui l'affaiblit. Les mesures ne font l'objet d'aucun débat parlementaire préalable. Il est exact que le Parlement pourrait en principe modifier l'arrêté royal en adoptant une loi prévoyant certaines mesures, mais les mesures

Meerdere grondwetsbepalingen en internationale verdragen bepalen nochtans uitdrukkelijk dat de inperking van een grondrecht enkel bij wet kan. Zo bepaalt artikel 26 van de Grondwet bijvoorbeeld dat de Belgen het recht hebben vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepaalt bijvoorbeeld dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht dan voor zover zij bij wet is bepaald en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ook het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel wordt geschonden door de pandemiewet. Dit beginsel houdt in dat strafbepalingen moeten worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld (*lex certa*-beginsel). Daardoor kan enerzijds degene die een gedrag aanneemt vooraf op afdoende wijze inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag kan zijn en anderzijds wordt aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid gelaten.

Artikel 6 van de pandemiewet omvat niet de inhoud van de misdrijven, noch de straf voor elk van hen, maar delegeert die bepalingen aan de Koning. De essentiële elementen van het misdrijf moeten echter steeds in de formele wet opgenomen zijn, wat in deze wet niet het geval is.

Gebrek aan democratische controle

Door de pandemiewet geeft het Parlement de regering de macht om een heel aantal ingrijpende maatregelen te nemen, met het oog op het bestrijden van een pandemie. De wetgevende macht schakelt zichzelf als het ware op deze manier uit. De controle door het Parlement op de maatregelen zelf kan enkel nog *a posteriori* plaatsvinden en is dus minder sterk. Er vindt geen voorafgaand parlementair debat plaats over de maatregelen. Het klopt dat het Parlement in principe bij wet het koninklijk besluit door de aanneming van bepaalde maatregelen

visées sont alors déjà entrées en vigueur et les citoyens en ont déjà subi les conséquences.

Un débat parlementaire est pourtant essentiel dans tout État de droit démocratique, en particulier pour renforcer l'adhésion de la population. Des mesures éventuellement illogiques ou contradictoires peuvent alors être examinées au cours des discussions et le texte initialement soumis peut être modifié. Les mesures sont alors approuvées par des députés qui doivent rendre des comptes aux citoyens. La discussion des mesures est alors publique, ce qui renforce la transparence des mesures prises.

Critères vagues de la déclaration de la situation d'urgence épidémique

La situation d'urgence épidémique doit être déclarée lorsque les critères fixés à l'article 2 de la loi pandémie sont réunis. La formulation de ces critères est toutefois tellement vague et générale qu'un large éventail de situations peuvent correspondre aux conditions prévues. Par exemple, une grippe saisonnière virulente pourrait également déclencher la déclaration d'une situation d'urgence épidémique. Or, étant donné que la déclaration de cette situation a des répercussions considérables, elle ne devrait être autorisée que dans certains cas exceptionnels. Un cadre d'application strict délimitant clairement les circonstances dans lesquelles des mesures exceptionnelles peuvent être prises est dès lors nécessaire. Il est inacceptable que des critères trop vagues dénaturent la notion de "situation d'urgence" et permettent de prendre des mesures disproportionnées.

Violation de l'article 187 de la Constitution

Selon l'article 187 de la Constitution, la Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie. Par conséquent, les droits fondamentaux peuvent certes être limités mais ils ne peuvent jamais être suspendus. À ce jour, la Constitution belge ne permet donc pas de déclarer l'état d'urgence. Or, c'est précisément ce que prévoit la loi pandémie. En effet, son article 5 mentionne, à plusieurs reprises, "la détermination de modalités ou de conditions des X, leur limitation ou leur interdiction". Par exemple, l'article 5, § 1^{er}, e, permet d'interdire totalement les déplacements et suspend dès lors un droit fondamental, ce qui constitue une violation de l'article 187 de la Constitution.

zou kunnen wijzigen, maar dan zijn die maatregelen wel al ingegaan en hebben burgers de gevolgen ervan al ondergaan.

Een parlementair debat is nochtans essentieel in een democratische rechtstaat, niet het minst om het draagvlak bij de bevolking te vergroten. Eventuele onlogische of tegenstrijdige maatregelen kunnen tijdens de besprekingen onder de loep worden genomen en de oorspronkelijk voorgelegde tekst kan worden gewijzigd. De maatregelen worden goedgekeurd door volksvertegenwoordigers die verantwoording moeten afleggen tegenover de burgers. De besprekingen van de maatregelen zijn bovendien openbaar, wat de transparantie over de genomen maatregelen vergroot.

Vage criteria voor de afkondiging van de epidemische noodsituatie

De epidemische noodsituatie moet worden afgekondigd wanneer de criteria bepaald in artikel 2 van de pandemiewet daarvoor vervuld zijn. Die criteria zijn echter zo vaag en algemeen geformuleerd dat een brede waaier aan situaties aan de voorwaarden kan voldoen. Zo zou ook een stevige seizoensgriep aanleiding kunnen geven tot het afkondigen van de epidemische noodsituatie. De afkondiging van een epidemische noodsituatie heeft nochtans verregaande gevolgen en zou dus enkel in uitzonderlijke gevallen aangewend mogen worden. Er is dan ook nood aan een strikt toepassingskader, dat duidelijk aflijnt in welke omstandigheden uitzonderlijke maatregelen kunnen worden genomen. Het is niet aanvaardbaar dat door te vage criteria het begrip "noodsituatie" wordt uitgehold, met disproportionele maatregelen tot gevolg.

Strijdigheid met artikel 187 van de Grondwet

Artikel 187 van de Grondwet bepaalt dat de Grondwet noch geheel, noch ten dele kan worden geschorst. Dit houdt in dat grondrechten wel beperkt kunnen worden, maar nooit geschorst. Een noodtoestand is in België grondwettelijk dus vooralsnog niet toegestaan. Toch gaat de pandemiewet wel degelijk zo ver. Zo gaat het in artikel 5 meermaals over "het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor X, de beperking daarvan of het verbod daarop". Het totale verbod op verplaatsingen bijvoorbeeld is volgens artikel 5, § 1, e, mogelijk en houdt bijgevolg een schorsing van een grondrecht in, wat in strijd is met artikel 187 van de Grondwet.

Conclusion

En temps de crise, il convient de trouver un équilibre, entre la prise de mesures énergiques et l'exercice du contrôle démocratique, qui permette de garantir la protection des droits et des libertés. Toute mesure visant à limiter les droits fondamentaux doit être inscrite dans une loi. Bien qu'il puisse éventuellement être dérogé à ce principe en cas d'urgence, ces mesures doivent toujours être confirmées par une loi.

Nous estimons qu'il convient d'abroger la loi pandémie dès lors qu'il est manifeste qu'elle viole le principe de légalité, affaiblit le contrôle démocratique, prévoit des critères d'application vagues et viole l'article 187 de la Constitution.

Conclusie

Tijdens een crisis moet er een evenwicht worden gevonden tussen daadkrachtig optreden en democratische controle als waarborg voor de bescherming van rechten en vrijheden. Maatregelen die grondrechten beperken, moeten bij wet worden genomen. Hoewel men hier in geval van hoogdringendheid eventueel van kan afwijken, is een bekrachtiging van de maatregelen bij wet nog steeds nodig.

Omdat het duidelijk is dat de pandemiewet het legaliteitsbeginsel schendt, een gebrek aan democratische controle in de hand werkt, vage toepassingscriteria hanteert en in strijd is met artikel 187 van de Grondwet, dient deze wet te worden afgeschaft.

Peter DE ROOVER (N-VA)
Joy DONNÉ (N-VA)
Yngvild INGELS (N-VA)
Kathleen DEPOORTER (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Koen METSU (N-VA)
Björn ANSEEUW (N-VA)

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

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

Art. 2

La loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique est abrogée.

28 mars 2022

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

De wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie wordt opgeheven.

28 maart 2022

Peter DE ROOVER (N-VA)
Joy DONNÉ (N-VA)
Yngvild INGELS (N-VA)
Kathleen DEPOORTER (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Koen METSU (N-VA)
Björn ANSEEUW (N-VA)