

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE**

2 mars 2021

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant la loi du 15 mai 2007  
relative à la sécurité civile, en vue  
de limiter dans le temps les effets des arrêtés  
ministériels pris en cas  
de situations exceptionnelles**

(déposée par Mme Vanessa Matz et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

2 maart 2021

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van de wet van 15 mei 2007  
betreffende de civiele veiligheid, teneinde  
de uitwerking van in uitzonderlijke  
omstandigheden genomen ministeriële  
besluiten te beperken in de tijd**

(ingediend door mevrouw Vanessa Matz c.s.)

**RÉSUMÉ**

*Actuellement, la loi sur la protection civile permet au ministre compétent ou aux bourgmestres de prendre des mesures qui limitent la liberté des citoyens en cas de danger pour la population.*

*La loi ne prévoit cependant aucune limitation dans le temps pour l'effet de ces mesures. Les auteurs estiment que cela est contraire aux libertés fondamentales.*

*La proposition de loi prévoit donc une limite de temps pour l'effet de ces mesures, qui ne peut excéder cinq jours, à compter de leur publication, renouvelable seulement une fois.*

**SAMENVATTING**

*Indien er gevaar voor de bevolking dreigt, kunnen de bevoegde minister of de burgemeesters thans op grond van de wet betreffende de civiele veiligheid maatregelen nemen die de vrijheid van de burgers inperken.*

*Die wet voorziet evenwel in geen tijdsbeperking wat de uitwerking van die maatregelen betreft. Volgens de indieners drukt zulks in tegen de fundamentele vrijheden.*

*Dit wetsvoorstel strekt er derhalve toe de uitwerking van die maatregelen te beperken in de tijd, met name tot vijf dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Bovendien zouden ze slechts eenmaal kunnen worden verlengd.*

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

**Abréviations dans la numérotation des publications:**

<i>DOC 55 0000/000</i>	<i>Document de la 55<sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi</i>
<i>QRVA</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV</i>	<i>Version provisoire du Compte Rendu Intégral</i>
<i>CRABV</i>	<i>Compte Rendu Analytique</i>
<i>CRIV</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i>
<i>PLEN</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

**Afkorting bij de nummering van de publicaties:**

<i>DOC 55 0000/000</i>	<i>Parlementair document van de 55<sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag</i>
<i>CRABV</i>	<i>Beknopt Verslag</i>
<i>CRIV</i>	<i>Integraal Verslag, met links het defi nitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i>
<i>PLEN</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Un État de droit requiert que soient respectés les principes de légalité et de légitimité démocratique concernant les normes adoptées. Les situations de crise, comme celles que nous vivons actuellement avec la crise du COVID-19, mettent à l'épreuve l'État de droit dans la mesure où elles requièrent que des mesures puissent être adoptées rapidement et qui, souvent, restreignent les droits et libertés des citoyens.

Ces restrictions doivent cependant rester proportionnées à l'objectif poursuivi et être conformes au principe de légalité. Depuis le début de la crise du COVID-19, de nombreuses libertés fondamentales ont été limitées de manière drastique.

Nous pourrions citer à cet effet, de manière non exhaustive, le droit au travail, la liberté de commerce et d'industrie, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de rassemblement, la liberté d'aller et de venir, le droit à l'éducation ou encore le droit à l'épanouissement culturel.

Les principales mesures restrictives de libertés adoptées durant la crise du COVID-19 l'ont été par le biais d'arrêtés ministériels qui reposent sur différentes bases juridiques.

Le ministre de l'Intérieur a tout d'abord adopté l'arrêté ministériel du 23 mars 2020<sup>1</sup> portant des mesures d'urgence<sup>2</sup> pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, qui s'avère être la base juridique substantielle des mesures d'urgence visant à limiter la propagation du COVID-19.

Mais, alors que cet arrêté ministériel prévoyait initialement que les mesures adoptées n'étaient d'application que jusqu'au 5 avril 2020, il a fait l'objet d'une série de modifications et de prolongations successives, puis s'est vu remplacé, ce qui a eu pour conséquence que

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In een rechtsstaat moet de aangenomen wetgeving het wettigheidsbeginsel en het democratisch legitimiteitsbeginsel eerbiedigen. In crisissituaties zoals de huidige COVID-19-crisis wordt de rechtsstaat op de proef gesteld, aangezien ze maatregelen verlenen die snel moeten kunnen worden aangenomen en die vaak de rechten en de vrijheden van de burgers aan banden leggen.

Die beperkingen moeten echter proportioneel blijven ten aanzien van de nagestreefde doelstelling en moeten stroken met het wettigheidsbeginsel. Sinds het begin van de COVID-19-crisis werden tal van fundamentele vrijheden drastisch ingeperkt.

Het gaat in dat verband onder meer om het recht op arbeid, de vrijheid van handel en nijverheid, het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van het familie- en gezinsleven, de vrijheid van vergadering en vereniging, de vrijheid van komen en gaan, het recht op onderwijs of nog het recht op culturele ontspeling.

Tijdens de COVID-19-crisis werden de belangrijkste vrijheidsbeperkende maatregelen genomen via ministeriële besluiten die op uiteenlopende rechtsgronden berusten.

Allereerst heeft de minister van Binnenlandse Zaken het ministerieel besluit van 23 maart 2020<sup>1</sup> houdende dringende maatregelen<sup>2</sup> uitgevaardigd om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; dat besluit bleek de inhoudelijke rechtsgrondslag te zijn voor de noodmaatregelen tot beperking van de verspreiding van COVID-19.

Hoewel dat ministerieel besluit aanvankelijk bepaalde dat de aangenomen maatregelen slechts 5 april 2020 zouden gelden, werd het telkens weer gewijzigd en verlengd, waarna het uiteindelijk werd vervangen, met als gevolg dat sommige van die maatregelen thans, bijna

<sup>1</sup> Publié au *Moniteur belge* du 23 mars 2020.

<sup>2</sup> fermetures des principaux commerces; restrictions d'accès aux grandes surfaces; fermeture des marchés; obligation de télétravail à domicile pour les "entreprises non essentielles"; interdiction de principe des "rassemblements", des "activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative", des "excursions scolaires", des "activités dans le cadre de mouvements de jeunesse", ou encore des "activités des cérémonies religieuses"; suspension des leçons et des activités dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire; enseignement à distance dans les écoles supérieures et les universités; interdiction des "voyages non essentiels" au départ de la Belgique; règlementation du confinement à domicile.

<sup>1</sup> Bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 maart 2020.

<sup>2</sup> Sluiting van de belangrijkste handelszaken; toegangsbeperkingen tot grootwarenhuizen; sluiting van de markten; verplicht telehuiswerk voor "niet-essentiële bedrijven"; principieel verbod op "samenscholingen", op "privé en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, feestelijke, folkloristische, sportieve en recreatieve aard", "schooluitstappen" en "activiteiten in het kader van jeugdbewegingen" of "activiteiten van de erediensten"; schorsing van de lessen en activiteiten in het kleuter-, lager en secundair onderwijs; afstandsonderwijs in hogescholen en universiteiten; verbod op "niet-essentiële reizen" vanuit België; de regelgeving inzake de *lockdown*.

certaines de ces mesures sont encore d'application près d'un an après leur adoption.

Ces arrêtés ministériels ont été pris sur la base de trois lois:

— la loi du 31 décembre 1963<sup>3</sup> sur la protection civile, dont l'article 4 confère au ministre de l'intérieur le pouvoir de provoquer les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national;

— la loi du 15 mai 2007<sup>4</sup> relative à la sécurité civile, dont les articles 181, 182<sup>5</sup> et 187 autorisent, dans certaines circonstances, tantôt le ministre de l'Intérieur, tantôt le ministre de la Santé publique, ou les bourgmestres, à procéder à la réquisition de biens ou de personnes et à interdire ou à restreindre la liberté de circulation de la population sous peine, pour les citoyens récalcitrants, de s'exposer à un emprisonnement de huit jours à trois mois ou à une amende de vingt-six à cinq cents euros;

— la loi sur la fonction de police du 5 août 1992<sup>6</sup>, dont l'article 11 permet au ministre de l'Intérieur, ainsi qu'aux gouverneurs de province, en cas de troubles à l'ordre public, de suppléer l'inaction des bourgmestres ou de prendre des mesures lorsque les troubles s'étendent sur le territoire de plusieurs communes.

Parmi les fondements légaux précités, seuls ceux relatifs à la loi du 15 mai 2007 habilitent effectivement le ministre à adopter des mesures à caractère réglementaire susceptibles d'affecter plus ou moins durablement les libertés fondamentales, et passibles de sanctions pénales.

een jaar nadat ze werden aangenomen, nog steeds van toepassing zijn.

Die ministeriële besluiten werden uitgevaardigd op grond van drie wetten:

— de wet van 31 december 1963<sup>3</sup> betreffende de civiele bescherming, waarvan artikel 4 de minister van Binnenlandse Zaken ertoe machtigt de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de civiele bescherming van het hele grondgebied;

— de wet van 15 mei 2007<sup>4</sup> betreffende de civiele veiligheid, waarvan de artikelen 181, 182<sup>5</sup> en 187 de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Volksgezondheid of de burgemeesters er in bepaalde omstandigheden toe machtigen zaken of personen op te vorderen en elk verkeer van de bevolking te verbieden of in te perken, waarbij weerspannige burgers een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden of een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro kan worden opgelegd;

— de wet op het politieambt van 5 augustus 1992<sup>6</sup>, waarvan artikel 11 de minister van Binnenlandse Zaken en de provinciegouverneurs de mogelijkheid biedt in geval van verstoring van de openbare orde de bevoegdheden van burgemeesters die niets ondernemen in subsidiaire orde uit te oefenen, dan wel maatregelen te nemen indien de verstoring van de openbare orde zich over het grondgebied van meerdere gemeenten uitstrekkt.

Alleen bij de in de voormelde wet van 15 mei 2007 vervatte rechtsgronden is de minister daadwerkelijk gemachtigd regelgevende maatregelen te nemen die enigszins blijvend afbreuk kunnen doen aan de fundamentele vrijheden en waarop bij overtreding strafrechtelijke

<sup>3</sup> Publiée au *Moniteur belge* du 16 janvier 1964.

<sup>4</sup> Publiée au *Moniteur belge* du 31 juillet 2007.

<sup>5</sup> L'article 182 prévoit en particulier que, en cas de circonstances dangereuses, en vue d'assurer la protection de la population, le ministre ou son délégué peut obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure; il peut, pour le même motif, interdire tout déplacement ou mouvement de la population.

<sup>6</sup> Publiée au *Moniteur belge* du 22 décembre 1992.

<sup>3</sup> Bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 januari 1964.

<sup>4</sup> Bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 juli 2007.

<sup>5</sup> Artikel 182 bepaalt in het bijzonder dat de minister of zijn gemachtigde "in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, [kan] verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen; om dezelfde reden kan hij iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden."

<sup>6</sup> Bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 december 1992.

En tout, ce sont pas moins de 33 arrêtés ministériels<sup>7</sup> qui ont été adoptés durant cette crise du COVID-19<sup>8</sup> sur la base de ces trois lois conçues pour répondre rapidement et dans l'urgence à la survenance de catastrophes qui nécessitent une action immédiate de la part de l'État. C'est en effet l'urgence, sur le court terme, qui justifie la prise de mesures de manière exceptionnelle; cependant, l'urgence ne peut jamais être invoquée comme une justification sur le long terme car, par définition, une situation de long terme implique nécessairement que l'État puisse suivre des procédures plus longues qui garantissent le respect de l'État de droit.

La question de savoir si le gouvernement pouvait, et peut, continuer à gérer la crise sanitaire et porter atteinte aux droits et libertés de nos concitoyens par le biais d'arrêtés ministériels pris sur la base des trois lois susmentionnées est aujourd'hui fortement controversée.

Cette question se pose avec acuité dans la mesure où la section de législation du Conseil d'État n'a jamais été consultée sur le moindre des 33 arrêtés ministériels précités.

D'un côté, les recours introduits en extrême urgence devant le Conseil d'État contre les mesures adoptées par arrêté ministériel (mais aussi par les autorités communales) ont quasi tous été rejetés. Dans la quasi-totalité des cas, le Conseil d'État a, en effet, considéré que les conditions de l'extrême urgence n'étaient pas réunies, parce que les recours étaient devenus sans objet suite à la modification ou à l'annulation des normes contestées, ou parce que les moyens n'étaient pas sérieux<sup>9</sup>. Seul un très petit nombre d'entre eux<sup>10</sup> a abouti. Un recours a notamment conduit à des mesures provisoires enjoignant à l'État de revoir sa position car la juridiction estimait que les restrictions à la liberté religieuse s'avéraient disproportionnées eu égard à l'objectif de limitation de la propagation du COVID-19. Il en va de même d'un arrêt du 2 février 2021 relatif aux centres de vacances et aux terrains de camping<sup>11</sup>.

sancties staan. In totaal werden tijdens deze COVID-19-crisis<sup>7</sup> niet minder dan 33 ministeriële besluiten<sup>8</sup> uitgevaardigd op grond van die drie wetten, die werden uitgewerkt om snel en bij hoogdrangendheid op te treden bij rampen die onmiddellijk optreden van de Staat vereisen. Het is immers de urgentie op korte termijn die verantwoordt dat maatregelen op uitzonderlijke wijze worden getroffen. Die urgentie mag echter nooit als verantwoording op lange termijn worden ingeroepen, want een langetermijnsituatie impliceert per definitie dat de Staat langere procedures kan volgen die de inachtneming van de rechtsstaat waarborgen.

Thans wordt geredetwist over de vraag of de regering het kon en kan (blijven) maken de gezondheidscrisis aan te pakken en de rechten en vrijheden van onze medeburgers te ondermijnen door middel van ministeriële besluiten die op de drie voormelde wetten berusten.

Die vraag is des te prangerender omdat de afdeling Wetgeving van de Raad van State nooit werd geraadpleegd over ook maar één van de 33 voormelde ministeriële besluiten.

Enerzijds werden de beroepen die bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen de bij ministerieel besluit (maar ook door de gemeentebesturen) genomen maatregelen bij de Raad van State werden ingesteld, vrijwel allemaal verworpen. In bijna alle gevallen heeft de Raad van State immers geoordeeld dat niet aan de voorwaarden voor uiterst dringende noodzakelijkheid was voldaan omdat de beroepen waren vervallen ingevolge de wijziging of de vernietiging van de betwiste normen, dan wel omdat de gronden niet ernstig waren<sup>9</sup>. Slechts een zeer gering aantal beroepen leverde resultaat op<sup>10</sup>. Eén beroep heeft met name geleid tot voorlopige maatregelen waarbij de Staat werd gelast zijn standpunt te herzien, omdat het rechtscollege van oordeel was dat de beperkingen van de religieuze vrijheid niet in verhouding stonden tot het oogmerk, zijnde het beperken van de verspreiding van COVID-19. Hetzelfde geldt voor een arrest van 2 februari 2021 betreffende de vakantiecentra en de kampeerterreinen<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> A-E Bourgauw, "Malgré la dureté de la crise, on a choisi d'accabler les Belges en les criminalisant", in La libre, 20 février 2021.

<sup>8</sup> Deux lois du 27 mars 2020 ont également octroyé des pouvoirs spéciaux au gouvernement en vertu de l'article 105 de la Constitution pour une durée de 3 mois après leur entrée en vigueur mais les pouvoirs accordés n'ont pas été renouvelés; ils sont donc expirés depuis le 30 juin 2020.

<sup>9</sup> Cf. notamment Conseil d'État, arrêt n° 247 674, 28 mai 2020; arrêt n° 247 714, 4 juin 2020; arrêt n° 247 939, 26 juin 2020; arrêt n° 248 108, 3 août 2020; arrêt n° 248 132, 10 août 2020; arrêt n° 248 145, 13 août 2020, arrêt n° 248 781, 28 octobre 2020, arrêt n° 248 918, 13 novembre 2020.

<sup>10</sup> Cf arrêt n° 249 177 du 8 décembre 2020.

<sup>11</sup> Cf arrêt n° 249 685.

<sup>7</sup> A-E Bourgauw, "Malgré la dureté de la crise, on a choisi d'accabler les Belges en les criminalisant", in La libre, 20 février 2021.

<sup>8</sup> Krachtens twee wetten van 27 maart 2020 werden aan de regering op grond van artikel 105 van de Grondwet tevens bijzondere machten toegekend voor een duur van drie maanden na de inwerkingtreding ervan; die bijzondere machten werden echter niet hernieuwd en zijn derhalve verstrekken sinds 30 juni 2020.

<sup>9</sup> Cf. met name Raad van State, arrest nr. 247 674 van 28 mei 2020; arrest nr. 247 714 van 4 juni 2020; arrest nr. 247 939 van 26 juni 2020; arrest nr. 248 108 van 3 augustus 2020; arrest nr. 248 132 van 10 augustus 2020; arrest nr. 248 145 van 13 augustus 2020, arrest nr. 248 781 van 28 oktober 2020, arrest nr. 248 918 van 13 november 2020.

<sup>10</sup> Cf. arrest nr. 249 177 van 8 december 2020.

<sup>11</sup> Cf. arrest nr. 249 685.

D'un autre côté, de nombreux constitutionnalistes contestent la constitutionnalité des mesures prises<sup>12</sup>. Au niveau de la jurisprudence, des divergences<sup>13</sup> sont apparues en ce qui concerne la constitutionnalité des mesures sanitaires. Par ailleurs, bon nombre de citoyens et d'associations appellent à un débat parlementaire sur le sujet.

La controverse sur la constitutionnalité des mesures imposées à la population et les divergences au niveau de la jurisprudence créent une situation d'insécurité juridique, d'autant plus grande que les mesures n'ont pas pu faire l'objet d'un débat démocratique et transparent à la Chambre des représentants. Un an après le début de la crise du COVID-19, le recours à des arrêtés ministériels pour prendre des mesures qui restreignent gravement les droits et libertés fondamentaux est aux yeux des auteurs inopportun; cela, même si ce recours devait s'avérer conforme à notre Constitution, comme le soutient le gouvernement car cela prive les mesures prises de la légitimité que leur conférerait une adoption par la Chambre des représentants ou par le Roi, au terme d'un débat public et démocratique. Or, cette légitimité est essentielle pour garantir un minimum d'adhésion de la part des citoyens aux mesures prises. La légitimité démocratique des mesures et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics ne sont pas des principes antagonistes, il s'agit de principes qui se renforcent mutuellement.

Autant le choix du gouvernement de restreindre nos libertés fondamentales par des arrêtés ministériels pouvait être légitime au début de la crise du COVID-19, dont toute la gravité n'avait pas été perçue initialement, autant cela n'est-il plus le cas un an après le début de celle-ci. La prolongation ou la modification des mesures prises initialement visant à restreindre nos libertés

12

- R. ERGEC et S. WATTHEE, "Les dérogations aux droits constitutionnels", in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2011;
- S. PARSA et Y. POULLET, "Les droits fondamentaux à l'épreuve du confinement et du déconfinement: le tracing", [www.jurisquare.be](http://www.jurisquare.be);
- F. OST, "Nécessité fait loi? La santé n'a pas de prix? Ce que le COVID fait au droit", [www.jurisquare.be](http://www.jurisquare.be);
- P. POPELIER et al., "Carte Blanche: "Sortez le parlement de la quarantaine!"", <https://plus.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine>;
- CLEVERS, "Le Conseil d'État, le parapluie à bon compte du gouvernement", *La Libre Belgique*, 24/02/2021.

13 À titre d'exemple:

- Le Tribunal de Police du Hainaut, Division, Charleroi, Jugement 21 septembre 2020, numéro de jugement 2020/2538.
- le tribunal de police de Bruxelles a écarté, mi-janvier, l'application d'un arrêté COVID sur l'obligation du port du masque, faute de base légale.

Anderzijds betwisten veel grondwetsspecialisten de grondwettigheid van de genomen maatregelen<sup>12</sup>. De rechters blijken het niet altijd eens omtrent de grondwettigheid van de gezondheidsmaatregelen<sup>13</sup>. Voorts roepen heel wat burgers en verenigingen op tot een parlementair debat ter zake.

De controverse over de grondwettigheid van de aan de bevolking opgelegde maatregelen en de uiteenlopende rechtspraak creëren rechtsonzekerheid, niet het minst omdat over de maatregelen geen democratisch en transparant debat kon worden gevoerd in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Een jaar na de aanvang van de COVID-19-crisis is het volgens de indieners niet wenselijk naar ministeriële besluiten terug te grijpen om maatregelen te nemen die de fundamentele rechten en vrijheden ernstig beperken, zelfs niet wanneer die werkwijze grondwettig zou blijken te zijn, zoals de regering staande houdt. Een en ander ontzegt de genomen maatregelen immers de legitimiteit die eraan zou worden verleend wanneer zij na een openbaar en democratisch debat zouden worden aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers of door de Koning. Die legitimiteit is nochtans van wezenlijk belang om te waarborgen dat de genomen maatregelen op een minimum aan draagvlak bij de burgers kunnen rekenen. De democratische legitimiteit van de maatregelen en de doeltreffendheid van het overheidsoptreden zijn geen tegenstrijdige beginselen, maar versterken elkaar.

De keuze van de regering om onze fundamentele vrijheden te beknotten via ministeriële besluiten mag dan al rechtmäßig zijn geweest bij de uitbraak van de COVID-19-crisis, waarvan de ernst aanvankelijk niet doordrong. Thans, één jaar later, is dit uitgangspunt evenwel niet langer houdbaar. In tegenstelling tot bij de aanvang van de crisis kan de verlenging of de wijziging

12

- R. ERGEC en S. WATTHEE, "Les dérogations aux droits constitutionnels", in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (red.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, deel 1, Brussel, Bruylant, 2011;
  - S. PARSA en Y. POULLET, "Les droits fondamentaux à l'épreuve du confinement et du déconfinement: le tracing", [www.jurisquare.be](http://www.jurisquare.be);
  - F. OST, "Nécessité fait loi? La santé n'a pas de prix? Ce que le COVID fait au droit", [www.jurisquare.be](http://www.jurisquare.be);
  - P. POPELIER et al., "Carte Blanche: "Sortez le parlement de la quarantaine!"", <https://plus.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine>;
  - CLEVERS, "Le Conseil d'État, le parapluie à bon compte du gouvernement", *La Libre Belgique*, 24 februari 2021.
- 13 Bij wijze van voorbeeld:
- Politierechtbank Henegouwen, Afdeling Charleroi, vonnis 21 september 2020, vonnisnummer 2020/2538.
  - De politierechtbank van Brussel heeft medio januari de toepassing van een COVID-19-besluit over het dragen van een mondmasker verworpen bij gebrek aan wettelijke grondslag.

fondamentales ne s'inscrit plus dans le même contexte d'urgence et de surprise qu'au début de la crise et ne peut dès lors plus faire l'économie d'un débat public au sein d'une assemblée élue démocratiquement, selon les procédures normales.

C'est pourquoi, l'objet de la présente proposition de loi est d'empêcher à l'avenir l'utilisation des bases juridiques susmentionnées pour prendre des arrêtés ministériels visant à éviter la survenance à court terme d'un péril imminent alors que la durée de l'effet des mesures excède ce qui est nécessaire à l'adoption de règles qui sont prises à l'issue d'un débat démocratique et en respectant de ce fait nos libertés fondamentales. À cette fin, il est proposé de limiter la durée de l'effet de ces mesures à 5 jours, renouvelable une fois maximum pour la même durée. Au terme de ce délai, les mesures prises sont privées de tout effet.

On ne saurait contourner cette règle en adoptant successivement plusieurs arrêtés ministériels ayant un objet similaire mais différent légèrement les uns des autres au motif qu'il s'agirait prétendument de mesures différentes. Ainsi, ne saurait-on pas prolonger au-delà de 10 jours (2 fois 5 jours) un arrêté ministériel instaurant un couvre-feu en y modifiant chaque fois les heures de début et de fin ou les exceptions. On ne saurait pas non plus prolonger au-delà de ce délai un autre arrêté ministériel portant obligation du port du masque en y modifiant les lieux où il doit être porté ou les modalités de port.

La présente proposition de loi vise ainsi à ce que les situations d'extrême urgence ne soient gérées par le biais d'arrêtés ministériels que pour une durée de 5 jours maximum, prolongeable une seule fois; au-delà de ce délai, les mesures ne pourront plus être prises ou modifiées que par une loi ou le Roi, en fonction des délégations existantes; le cas échéant, par exemple, par le biais d'une loi de pouvoirs spéciaux comportant les indispensables balises en termes de matières, de durée et de procédure, comme ce fut le cas pour la gestion de la première vague de la crise du COVID-19.

Il est proposé de ne modifier que la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile dans la mesure où elle est la seule qui habilité effectivement le ministre à adopter des mesures à caractère réglementaire susceptibles

van de oorspronkelijke maatregelen ter inperking van onze fundamentele vrijheden niet langer worden verantwoord door hoogdringendheid of door het feit dat men zich heeft laten verrassen. Men kan bijgevolg niet meer onderuit aan een openbaar debat in een democratisch verkozen assemblee, dat volgens de gangbare procedures moet worden voerd.

Daarom beoogt dit wetsvoorstel te beletten dat voor-melde juridische grondslagen in de toekomst nog zouden worden gebruikt om ministeriële besluiten uit te vaardigen teneinde een dreigend gevaar op korte termijn te voorkomen, en waarbij de uitwerkingsduur van de ter zake genomen maatregelen langer is dan de termijn die nodig is om regels tot stand te brengen na een democratisch debat en met inachtneming van de fundamentele vrijheden. Daartoe stellen de indieners voor de geldigheidsduur van de maatregelen te beperken tot vijf dagen, met een mogelijke eenmalige verlenging met dezelfde duur. Na die termijn zouden die maatregelen hun uitwerking verliezen.

Die regel zou niet kunnen worden omzeild door meerdere, licht van elkaar verschillende ministeriële besluiten met een gelijkaardig doel achtereenvolgens aan te nemen en zulks te verantwoorden door het feit dat het zogezegd uiteenlopende maatregelen betreft. Aldus wordt beoogd te beletten dat een ministerieel besluit tot invoering van een avondklok langer dan tien dagen (tweemaal vijf dagen) van kracht zou kunnen zijn door telkens het tijdstip van aanvang en einde, dan wel de uitzonderingen erop te wijzigen. Evenmin zal een ander ministerieel besluit met betrekking tot het verplicht dragen van een mondmasker langer dan tien dagen kunnen gelden door de plaats waar het moet worden gedragen of de nadere regels ter zake te wijzigen.

Dit wetsvoorstel strekt er aldus toe te bepalen dat ministeriële besluiten die worden uitgevaardigd om hoogdringende situaties aan te pakken, niet langer kunnen gelden dan een eenmaal verlengbare termijn van vijf dagen. Maatregelen voor een langere termijn kunnen alleen bij wet of door de Koning worden genomen of gewijzigd, naargelang van de bestaande machtigingen. In voorkomend geval kan zulks gebeuren middels een volmachtenwet die de vereiste bakens uitzet op het vlak van beleidsdomeinen, geldigheidsduur en procedure, zoals dat het geval was bij de aanpak van de eerste golf van de COVID-19-crisis.

De indieners stellen voor alleen de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid te wijzigen, aangezien dit de enige wet is die de minister daadwerkelijk machtigt tot het nemen van regelgevende maatregelen

d'affecter durablement les libertés fondamentales, et passibles de sanctions pénales.

Enfin, en ce qui concerne l'application de la loi dans le temps, il est précisé que les arrêtés ministériels pris sur la base de l'une des trois lois susmentionnées, et qui sont encore vigueur au moment de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, cesseront de produire leurs effets le cinquième jour qui suit ladite publication, à moins que ce délai ne soit prolongé de cinq jours, une seule fois au maximum.

Vanessa MATZ (cdH)  
Georges DALLEMAGNE (cdH)  
Josy ARENS (cdH)  
Maxime PRÉVOT (cdH)  
Catherine FONCK (cdH)

die de fundamentele vrijheden blijvend kunnen aantasten en die bij overtreding voor strafrechtelijke sancties vatbaar zijn.

Wat tot slot de toepassing van de wet in de tijd betreft, verduidelijken de indieners dat de ministeriële besluiten die op basis van één van de drie voormelde wetten werden uitgevaardigd en die nog van kracht zouden zijn op het ogenblik van de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*, buiten werking zouden treden op de vijfde dag die volgt op de bekendmaking van deze wet, tenzij de geldigheidstermijn ervan eenmalig met maximum vijf dagen zou worden verlengd.

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

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

**Art. 2**

L'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, modifié par la loi du 21 décembre 2013, est complété par l'alinéa suivant:

"Les mesures prises en application du présent article cessent de produire leurs effets le cinquième jour qui suit leur publication. Ce délai ne peut être prolongé qu'une seule fois pour une nouvelle durée de cinq jours maximum. Ces mesures ne peuvent ensuite être ni renouvelées, ni modifiées.".

**Art. 3**

Les arrêtés ministériels pris sur la base de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, en vigueur au moment de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, cessent de produire leurs effets le cinquième jour qui suit ladite publication. Ce délai ne peut être prolongé qu'une seule fois, pour une durée de cinq jours maximum.

26 février 2021

Vanessa MATZ (cdH)  
 Georges DALLEMAGNE (cdH)  
 Josy ARENS (cdH)  
 Maxime PRÉVOT (cdH)  
 Catherine FONCK (cdH)

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

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

**Art. 2**

Artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, gewijzigd bij de wet van 21 december 2013, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"De maatregelen die met toepassing van dit artikel worden genomen, houden op uitwerking te hebben op de vijfde dag die volgt op de bekendmaking ervan. Deze termijn kan slechts eenmaal worden verlengd voor een termijn van maximum vijf dagen. Deze maatregelen kunnen vervolgens niet worden hernieuwd noch gewijzigd.".

**Art. 3**

De ministeriële besluiten die op basis van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid werden genomen en die van kracht zijn op het ogenblik van de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*, houden op uitwerking te hebben de vijfde dag die volgt op de bekendmaking ervan. Deze termijn kan slechts eenmaal worden verlengd voor een termijn van maximum vijf dagen.

26 februari 2021