



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 67.142/AV  
van 25 maart 2020

avis 67.142/AG  
du 25 mars 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'dat  
machtiging verleent aan de  
Koning om maatregelen te  
nemen in de strijd tegen de  
verspreiding van het  
coronavirus Covid-19'

une proposition de loi  
'habilitant le Roi à prendre des  
mesures de lutte contre la  
propagation du coronavirus  
Covid-19'

Op 23 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen\*, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19'.

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 24 maart 2020. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Jacques ENGLEBERT en Bruno PEETERS, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE en van Jo BAERT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 maart 2020.

\*

Le 23 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables\*\*, sur une proposition de loi 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19'.

La proposition a été examinée par l'assemblée générale le 24 mars 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Jacques ENGLEBERT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE et de Jo BAERT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2020.

\*

---

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

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

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“- dit wetsvoorstel moet toelaten dat de regering waar nodig snel de nodige maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie;

- de dringendheid om over een adequaat wettelijk kader te beschikken, is zo urgent dat het onmogelijk is om te wachten tot het geheel van de nodige wetten door het Parlement is aangenomen, reden waarom wordt voorgesteld om aan de Koning een machtiging te verlenen om zelf de adequate maatregelen te treffen”.

\*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

#### VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De coronavirus Covid-19-pandemie<sup>2</sup> heeft geleid tot de uitzonderlijke omstandigheden waarin de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in casu om advies verzocht is en die de reden zijn waarom zij er prijs op gesteld heeft haar advies te geven binnen een zeer kort tijdsbestek, dat nog korter is dan de termijn van vijf werkdagen waarbinnen ze door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht was haar advies uit te brengen en zulks om het voor de wetgever mogelijk te maken om zeer snel over het aangevraagde advies te beschikken. Om dezelfde reden hebben de beraadslagingen met het oog op het uitbrengen van dit advies in net zo uitzonderlijke omstandigheden plaatsgevonden.

Met dat alles kan niet gegarandeerd worden dat het mogelijk geweest is om een exhaustief onderzoek te verrichten met betrekking tot alle rechtsvragen die kunnen rijzen in verband met het wetsvoorstel dat aan de Raad van State voorgelegd is.

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> COVID-19 is de officiële benaming van de ziekte die door het coronavirus wordt veroorzaakt.

## STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

4. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de Koning te machtigen om maatregelen te nemen als reactie op de pandemie die wordt veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2 (ook coronavirus of COVID-19-virus genoemd) (artikel 2, § 1, van het wetsvoorstel). Hij krijgt daartoe de bevoegdheid om, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, geldende wettelijke bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen, ook inzake aangelegenheden die de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever voorbehoudt (artikel 5, § 2, eerste lid).

De maatregelen die de Koning kan nemen dienen betrekking te hebben op negen uitdrukkelijk omschreven categorieën van aangelegenheden. Het gaat om maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan (artikel 5, § 1, 1°), de bevoorradingszekerheid te verzekeren (artikel 5, § 1, 2°) en de gevolgen ervan voor het maatschappelijke leven en voor het land te beperken of te sturen (artikel 5, § 1, 3° tot 8°). De machtiging omvat ook het nemen van maatregelen om zich te schikken naar beslissingen van de Europese Unie in het kader van het gezamenlijke beheer van de crisis (artikel 5, § 1, 9°).

Het wetsvoorstel houdt ook een aantal beperkingen in. Aan de door de Koning uitgevaardigde maatregelen mag zo nodig terugwerkende kracht worden verleend, maar die mag niet verder teruggaan dan 1 maart 2020 (artikel 2, § 2). De besluiten mogen geen afbreuk doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming (artikel 3). Ook aan socialezekerheidsbijdragen, belastingen, taksen en rechten mag niet worden geraakt (artikel 4). Er kunnen sancties worden bepaald voor overtreding van de besluiten, maar de strafrechtelijke sancties kunnen geen hogere strafmaat inhouden dan de strafmaat die voor de betrokken misdrijven is bepaald in de wetgeving die wordt aangevuld, gewijzigd of vervangen (artikel 5, § 2, derde lid).

De wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen moeten niet worden ingewonnen of kunnen binnen een kortere termijn dan voorgeschreven worden gevraagd (artikel 6, eerste lid). Wat het bij de wetten op de Raad van State voorziene advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State betreft, wordt in een afwijkende regeling voorzien (artikel 6, tweede en derde lid).

De bijzondere machten worden aan de Koning verleend voor een termijn van drie maanden, die door de Kamer van volksvertegenwoordigers, “bij elk middel dat zij nuttig acht”, eenmaal kan worden verlengd met drie maanden (artikel 7, § 1).

De bijzonderemachtenbesluiten moeten bij wet worden bekrachtigd binnen het jaar na hun inwerkingtreding. Bij ontstentenis van bekrachtiging moeten zij worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad (artikel 7, § 2).

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### I. Het toekennen van bijzondere machten aan de Koning

5. Zoals uit de toelichting bij de artikelen 2, 3 en 4 blijkt,<sup>3</sup> strekt dit voorstel van wet ertoe “bijzondere machten” aan de Koning te verlenen.

5.1. De in het voorstel bedoelde, aan de Koning toe te kennen machten dienen inderdaad als bijzondere machten te worden gekwalificeerd.<sup>4</sup>

Zoals de Raad van State in een advies van 4 juni 1996 stelde, wordt een bijzonderemachtenwet gekenmerkt “door de toekenning, op een groot aantal domeinen, van een verordeningsbevoegdheid aan de Koning, die in de uitoefening van die bevoegdheid wetten kan aanvullen en wijzigen, en daarbij over een ruime discretionaire macht beschikt”.<sup>5</sup>

De wetten die aan de Koning bijzondere machten toekennen vinden rechtsgrond in artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning “geen andere macht [heeft,] dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen”.

Zoals de Raad van State in een advies van 31 mei 1996 heeft aangegeven, dienen bijzondere machten aan de volgende voorwaarden te voldoen om verenigbaar te zijn met artikel 105 van de Grondwet:

1° er moeten bepaalde feitelijke omstandigheden voorhanden zijn, die gewoonlijk als uitzonderlijke of crisisonstandigheden worden bestempeld en die de grenzen bepalen van de periode gedurende welke bijzondere machten kunnen worden toegekend;

2° de bijzondere machten kunnen slechts worden toegekend voor een beperkte periode;

3° de aan de Koning toegekende machten moeten nauwkeurig omschreven zijn zowel wat betreft doeleinden en oogmerken als wat betreft de aangelegenheden waarin maatregelen getroffen kunnen worden en de strekking ervan;

<sup>3</sup> *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/001, 4.

<sup>4</sup> Zie omtrent de figuur van de bijzondere machten onder meer: M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014, 519-523; M. LEROY, “Les pouvoirs spéciaux en Belgique”, *APT* 2014, nr. 4, 483-504; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK e.a., *Belgisch Publiekrecht*, deel 1, Brugge, die Keure, 2015, 130-140; T. MOONEN, “Bijzondere machten als oplossing voor een crisis: of zelf in een midlifecrisis?”, in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 177-213.

<sup>5</sup> Adv.RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 juli 1996 ‘tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25169>. In dezelfde zin: adv.RvS 31.834/4 van 19 juni 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 augustus 2001 ‘betreffende Belgacom’ (thans wet ‘betreffende Proximus’) <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31834.pdf>; adv.RvS 38.291/1 van 5 april 2005 over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een structureel aanpassingsmechanisme aan de welvaart van plafonds en inkomstendrempels alsook de sociale uitkeringen’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/38291.pdf>, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1948/001, 9-13; adv.RvS 47.062/1/V van 18 augustus 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 oktober 2009 ‘die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepiepidemie of -pandemie’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47062.pdf>.

4° de wetgever dient bij de toekenning van de bijzondere machten zowel de supra- als internationale normen als de grondwettelijke bevoegdheidsregels te eerbiedigen.”<sup>6</sup>

In dat advies voegde de Raad daar nog aan toe:

“Het spreekt vanzelf dat de ontworpen wet geen afbreuk mag doen aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, vastgelegd in de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

5.2. Het komt de Raad van State voor dat het voorliggende wetsvoorstel aan de gestelde voorwaarden voldoet, evenwel rekening houdend met wat hierna onder 5.2.2 en 5.2.3 wordt vermeld.

5.2.1. In de eerste plaats is duidelijk dat de door de corona-pandemie veroorzaakte toestand als een crisistoestand moet worden bestempeld.

5.2.2. Uit artikel 7, § 1, van het voorstel blijkt dat bijzondere machten aan de Koning worden verleend voor een periode van drie maanden, die door de Kamer van volksvertegenwoordigers slechts eenmaal kan worden verlengd.

Uit het voorgestelde artikel 2 blijkt dat de bijzondere machten aan de Koning toegekend worden teneinde het Hem mogelijk te maken om te reageren op de door het coronavirus Covid-19 veroorzaakte “pandemie” en niet gewoon op de “epidemie”, in de precieze betekenis van die woorden. Daaruit volgt, *a contrario*, dat de verleende machtiging geen gevolg meer zal hebben zodra de “pandemie” zelf ten einde zal zijn, zelfs als dat gebeurt voor het einde van de termijn vermeld in artikel 7, § 1, van het voorstel. Als dat inderdaad de bedoeling is, zou men er goed aan doen het opschrift van het voorstel in die zin te formuleren – zoals dat opschrift thans gesteld is, verwijst het alleen naar de “verspreiding” van het coronavirus Covid-19 –, en het aan te vullen met een bepaling waarin voorgeschreven wordt op welke wijze vastgesteld moet worden dat die “pandemie” ten einde is <sup>7</sup>.

5.2.3. Uit artikel 2, § 1, van het voorstel blijkt dat de bijzondere machten worden toegekend met als doelstelling “het België mogelijk te maken te reageren op de Coronavirus-19-pandemie”. Uit artikel 5 van het voorstel blijkt meer precies voor welke doelstellingen en in welke aangelegenheden de Koning op grond van de bijzondere machten maatregelen zal kunnen nemen.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Adv.RvS 25.167/1 van 31 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25167.pdf>.

<sup>7</sup> Vergelijk met wat bepaald werd in artikel 2, § 2, van de wet van 16 oktober 2009 ‘die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie’.

<sup>8</sup> Zo kunnen de in artikel 5, § 1, 3°, van het voorstel bedoelde steun- of beschermende maatregelen slechts genomen worden “om de gevolgen van de pandemie te beperken”, geldt de machtiging in artikel 5, § 1, 5°, om wijzigingen door te voeren in het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht slechts voor aanpassingen “met het oog op de bescherming van de werknemers en van de bevolking, de goede organisatie van de ondernemingen en de overheid, met vrijwaring van de economische belangen van het land en de continuïteit van de kritieke sectoren”, en dienen de in artikel 5, § 1, 7° en 8°, vermelde maatregelen inzake de rechterlijke organisatie om “de goede werking van de rechterlijke instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling te verzekeren” (in het geval van de

In de eerste plaats komt het de Raad van State voor dat de artikelen 2, § 1, en 5 van het voorstel beter op elkaar moeten worden afgestemd. Uit de combinatie van beide artikelen blijkt immers dat de in artikel 2, § 1, bepaalde doelstelling “reageren op de coronavirus” te eng is geformuleerd gelet op de verschillende, in artikel 5 van het voorstel, beoogde delegaties. Deze hebben immers niet alleen betrekking op het bestrijden van het coronavirus, maar ook op opvangen van de gevolgen ervan. De voormelde doelstelling moet bijgevolg enigszins ruimer worden bepaald.

Daar staat dan weer tegenover dat de aangelegenheden vermeld in artikel 5, § 1, van het voorstel zeer ruim worden omschreven, zonder dat die voldoende uitdrukkelijk worden gebonden aan de zo-even aangehaalde doelstelling.

De Raad van State stelt daarom voor de desbetreffende artikelen te laten aanvangen als volgt:

- artikel 2, § 1: “Teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus Covid-19 pandemie en de gevolgen ervan op te vangen, kan de Koning ...”;
- artikel 5, § 1: “Met het oog op de in artikel 2, § 1, vermelde doelstellingen, kan de Koning, ...”.

Verder verwijst de Raad van State nog naar de bijzondere opmerkingen bij artikel 5, die in de artikelsgewijze commentaar zijn opgenomen.

5.2.4. Hoewel de termijn waarbinnen de Koning van de bijzondere machten gebruik kan maken bij artikel 7, § 1, van het voorstel wordt beperkt, wordt in het voorstel niets bepaald over de periode waarin de maatregelen die op grond van deze voorgestelde wet bij wijze van uitzondering bij koninklijk besluit getroffen zullen worden uitwerking zullen hebben.

Op zich is daar niets op tegen, aangezien het voor de wetgever bij de huidige stand van zaken gewoon niet mogelijk is om zich een beeld te vormen van het tijdsbestek waarbinnen, op grond van de machtiging die hij van zin is om aan de uitvoerende macht te geven, de te treffen maatregelen gevolg zullen moeten hebben teneinde de doelstellingen te bereiken die vermeld worden in de artikelen 2 en 5 van de voorgestelde wet en het evenmin mogelijk is rekening te houden met de verscheidenheid aan situaties die mogelijkerwijs geregeld zullen moeten worden. Het is overigens niet uitgesloten dat een aantal van de omstandigheden die in de voorgestelde wet bedoeld worden van een dergelijke aard zullen blijken te zijn dat daarvoor een structurele reactie vereist is, die gedurende vrij lange tijd volgehouden moet worden, zelfs zonder vermelde einddatum.

Een en ander neemt evenwel niet weg dat men die kwestie geval voor geval in aanmerking zal moeten nemen voor elk bijzonderemachtenbesluit dat men zal overwegen vast te stellen.

De loutere omstandigheid dat de bijzonderemachtenbesluiten die op grond van de wet vastgesteld zullen worden krachtens artikel 7, § 2, van het voorstel door de wetgever bekrachtigd dienen te worden om te voorkomen dat die besluiten geacht zouden worden nooit uitwerking te hebben gehad, kan op zich geen voldoende reden zijn om, wanneer bijzonderemachtenbesluiten voorbereid en vastgesteld worden, geen aandacht te besteden aan de eventuele beperking in de tijd van de te treffen maatregelen. Wanneer de wetgever verzocht wordt over te gaan tot het bekrachtigen van bijzonderemachtenbesluiten die er per hypothese geen in de tijd beperkte geldingsduur inhouden, is het voor hem moeilijk om het besluit niet in zijn geheel te bekrachtigen en om wat de draagwijdte van die bekrachtiging betreft bijvoorbeeld een onderscheid te maken op het stuk van de looptijd van de maatregelen die dan aan hem voorgelegd zijn.

## II. Beperkingen van de bijzondere machten in het licht van hogere rechtsnormen

6. Bij het toekennen van bijzondere machten kan de wetgever de Koning niet machtigen om de bevoegdheidsverdelende regels te miskennen. Evenmin kan bij de toekenning of de uitoefening afgeweken worden van beginselen of bepalingen die in de hiërarchie van de rechtsnormen een hogere positie bekleden dan de wet.<sup>9</sup>

6.1. Met betrekking tot de hogere rechtsnormen kan het volgende worden opgemerkt.

6.1.1. Hoewel dit voorstel zelf geen enkele bepaling bevat waarbij een openbare vrijheid beperkt wordt, kan niet uitgesloten worden dat een aantal van de bijzonderemachtenbesluiten tot het nemen waarvan de Koning bij dit voorstel gemachtigd wordt wel een dergelijke draagwijdte zouden kunnen hebben.

Wanneer die besluiten voorbereid en vastgesteld worden, zal nagegaan moeten worden of die beperkingen, gelet op de draagwijdte ervan en op de verantwoordingen die in voorkomend geval gegeven zullen zijn, aanvaard kunnen worden in het licht van de hogere regels die de openbare vrijheden waarborgen. Dat zou het geval zijn met isoleringsmaatregelen, andere beperkingen van het vrij verkeer, maatregelen ter beperking van de contacten tussen de leden van eenzelfde familie, het sluiten van scholen of universiteiten, enz.

6.1.2. De eerste vraag die in dat verband gesteld zal moeten worden, zal zijn of de voorgenomen maatregelen, die per hypothese inmengingen inhouden in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en van vereniging, wel verenigbaar zijn met respectievelijk de artikelen 6, 8, 9, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de voorwaarden waarop die inmengingen aanvaard kunnen worden krachtens lid 2 van die artikelen.

---

<sup>9</sup> Zo wordt in de toelichting bijvoorbeeld terecht opgemerkt dat de “maatregelen (...) geen retroactieve sancties [kunnen] opleggen” (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/001, 4).



In dit verband wordt erop gewezen dat op grond van artikel 8, § 2, van het EVRM weliswaar aanvaard kan worden dat inmenging plaatsvindt ten gevolge van maatregelen die nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en de artikelen 9 tot 11 van dat verdrag voorzien in beperkingen met het oog op de eerbiediging van bepaalde van diezelfde waarden, de vraag of die inmengingen aanvaard kunnen worden eveneens en voornamelijk afhangt van het aannemen, in het licht van die bepalingen, van een regelgevende tekst die duidelijk en voorzienbaar genoeg is alsook van de eerbiediging van het proportionaliteitsbeginsel.

Er kunnen analoge vragen rijzen met betrekking tot andere rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het EVRM of de aanvullende Protocollen ervan, onder meer tot het recht op een eerlijk proces, het recht op goederen, het recht op onderwijs en het vrij verkeer, op het stuk van de voorwaarden waaronder de uitoefening van die rechten gereguleerd kan worden.

Deze opmerking geldt eveneens met betrekking tot andere instrumenten van internationaal recht waarbij de rechten en vrijheden gewaarborgd worden. Wanneer de uitvoerende macht deze voorgestelde wet ten uitvoer legt, dient hij aan deze kwesties de nodige aandacht te besteden.

6.2. Met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling kan het volgende worden opgemerkt.

De aan de Koning opgedragen bijzondere machten kunnen bevoegdheidsconform begrepen worden,<sup>10</sup> en de beoogde maatregelen kunnen doorgang vinden in zoverre ze rekening houden met de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.<sup>11</sup>

Dat kan echter pas op sluitende wijze beoordeeld worden naar aanleiding van het onderzoek door de afdeling Wetgeving van de Raad van State van de ontwerpbesluiten ter uitvoering van de voorgestelde regeling.

### III. De bekrachtiging van de bijzonderemachtenbesluiten

7. De op grond van de voorgestelde regeling genomen bijzonderemachtenbesluiten moeten binnen een termijn van één jaar vanaf hun inwerkingtreding bij wet worden bekrachtigd, bij ontstentenis waarvan zij worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad (artikel 7, § 2, van het voorstel).

---

<sup>10</sup> Zo wordt er in de toelichting terecht op gewezen dat de in artikel 6, eerste lid, van het voorstel voorziene vrijstelling of aanpassing van bij wet of besluit opgelegde adviesverplichtingen, niet slaat “op de verplichting tot betrokkenheid van overleg met en adviesverlening vanwege gefedereerde entiteiten in aangelegenheden geregeld door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen” (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55 1104/001, 9).

<sup>11</sup> Dit geldt in het algemeen voor alle aangelegenheden die op basis van de voorgestelde wet het onderwerp kunnen uitmaken van bijzonderemachtenbesluiten, en niet alleen voor wat de bevoegdheidsverdeling inzake gezondheidsbeleid betreft.

8. Er wordt voorzien in de verplichte bekrachtiging van alle besluiten die op grond van de voorgestelde regeling worden genomen, ook wanneer dit vanuit juridisch oogpunt niet strikt noodzakelijk is. Zo is het mogelijk dat de Koning maatregelen neemt of wijzigingen aanbrengt in reglementaire bepalingen die reeds op grond van de actueel geldende wetgeving tot zijn bevoegdheid behoren, maar daarbij toch rechtsgrond zoekt in artikel 5, § 1, van het voorstel, bijvoorbeeld omdat deze samenhangen met maatregelen waarvoor wel degelijk een beroep moet worden gedaan op de bijzondere machten of omdat de bijzonderemachtenwet hem toelaat voorbij te gaan aan bepaalde vormvereisten.

Als gevolg van de bekrachtiging verkrijgen alle bij bijzonderemachtenbesluit vastgestelde of gewijzigde bepalingen kracht van wet. Zij kunnen daarna enkel nog worden gewijzigd door middel van een formele wet. De Koning zal ze niet meer eigenmachtig kunnen wijzigen, zelfs niet indien een specifieke wetsbepaling hem machtigt om ter zake maatregelen te nemen. Om die reden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden steeds afgeraden om in gewone uitvoeringsbesluiten wijzigingen aan te brengen bij bijzonderemachtenbesluiten.<sup>12</sup>

De wetgever dient dan ook na te gaan of het niet zinvol is om, hetzij in het voorliggende voorstel, hetzij in de latere bekrachtigingswetten, aan te geven dat de bekrachtigde bepalingen door de Koning opnieuw zullen kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen, althans in zoverre daarvoor ook een materiële rechtsgrond voorhanden is.<sup>13</sup>

#### IV. De verlenging van de periode van bijzondere machten

9.1. In artikel 7, § 1, van het voorstel wordt bepaald dat de machtiging die aan de Koning wordt verleend door de aan te nemen wet, vervalt drie maanden na de inwerkingtreding van die wet, maar dat de Kamer van volksvertegenwoordigers “bij elk middel dat zij nuttig acht” deze termijn eenmaal kan verlengen met eenzelfde periode. De verlenging heeft slechts uitwerking vanaf de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

---

<sup>12</sup> Zie onder meer: adv.RvS 26.669/8 van 24 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 november 1996 ‘streckende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25669.pdf>; adv.RvS 25.671/8 van 24 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 november 1996 ‘houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25671.pdf>; adv.RvS 25.992/1/2/8 van 23 januari 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 juni 1997 ‘tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25992.pdf>.

<sup>13</sup> Een dergelijke bepaling, die bijvoorbeeld ook wordt gehanteerd wanneer de wetgever rechtstreeks wijzigingen aanbrengt aan een reglementaire bepaling, kan immers op zichzelf niet worden beschouwd als een onbeperkte machtiging die de Koning toelaat eender welke wijziging door te voeren. Het betreft integendeel slechts een formele toelating aan de Koning om de betrokken bepalingen opnieuw te wijzigen, zonder dat hij daarbij vrijgesteld wordt van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden zal dienen te zijn. Zie o.m. adv.RvS 61.069/1 van 13 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2017 ‘betreffende het onderwijs XXVII’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61069.pdf>, nr. 7.1.

Uit deze bepaling vloeit voort dat de eventuele verlenging van de in het voorstel vervatte bijzondere machten niet bij wet zal gebeuren, maar bij beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Bovendien zal de Kamer die beslissing “bij elk middel die zij nuttig acht” nemen.

9.2. Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

9.2.1. In zoverre op die wijze de beslissing om de periode te verlengen gedurende welke bijzondere machten worden toegekend, wordt gedelegeerd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, is de voorgestelde regeling niet bestaanbaar met artikel 105 van de Grondwet. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, moet op grond van die grondwetsbepaling niet alleen de toekenning, maar ook de verlenging van bijzondere machten bij wet gebeuren. De voorgestelde regeling wijkt bovendien af van de bij de Grondwet bepaalde uitoefening van de machten, wat strijdig zou zijn met artikel 33 van de Grondwet. Artikel 60 van de Grondwet verleent de Kamer van volksvertegenwoordigers enkel de bevoegdheid om de wijze te bepalen waarop zij haar bevoegdheden uitoefent, niet om een rechtsregel uit te vaardigen die een algemene draagwijdte heeft,<sup>14</sup> hetgeen het geval zou zijn met de beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers om de periode gedurende welke bijzondere machten worden toegekend met drie maanden te verlengen. Ook moet regelgeving in beginsel de vorm aannemen van formele rechtsinstrumenten, zoals wetten en besluiten, die volgens een door de Grondwet bepaalde procedure tot stand komen en worden bekendgemaakt. Dat is in de voorgestelde regeling niet het geval.

9.2.2. Daarbij komt nog dat voor de aangelegenheden die overeenkomstig artikel 78 van de Grondwet tot de optioneel bicamerale procedure behoren, de beslissing om de voormelde termijn te verlengen niet alleen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toekomt. Ook de Senaat moet in de gelegenheid worden gesteld om zich hier desgevallend<sup>15</sup> over uit te spreken. Dit veronderstelt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel of -ontwerp aanneemt dat overeenkomstig die grondwetsbepaling wordt overgezonden aan de Senaat.

---

<sup>14</sup> Er wordt aangenomen dat de door artikel 60 van de Grondwet gewaarborgde interne autonomie van wetgevende vergaderingen niet geldt voor regelingen die niet louter betrekking hebben op de interne werking van de assemblee, maar ook externe effecten hebben, hetgeen het geval zou zijn wanneer die regels verplichtingen inhouden voor derden of een weerslag hebben op hun rechten (zie adv.RvS 26.693/1/V, 26.694/1/V en 26.695/1/V over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 1998 ‘tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, , *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 497/2, 11). Geen enkele voor de burger dwingende bepaling kan haar grondslag vinden in het reglement van een assemblee (adv.RvS 40.390/2 van 5 juli 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2007 ‘tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/40390.pdf>, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 3; zie ook: adv.RvS 31.049/3 van 13 maart 2001 over een voorstel van decreet ‘houdende controle op grote projecten’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31049.pdf>, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 493/2, 8; adv.RvS 55.992/3 van 8 mei 2004, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/55992.pdf>, opmerking 7.2; adv.RvS 65.074/1 van 12 februari 2019 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 22 maart 2019 ‘houdende een kader voor grote projecten en programma’s’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/65074.pdf>, opmerking 4.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1768/4, 7).

<sup>15</sup> Vermits het om een optioneel bicamerale aangelegenheid gaat, is een tussenkomst van de Senaat vereist wanneer de meerderheid van zijn leden met ten minste een derde van de leden van elke taalgroep erom verzoekt.

9.2.3. Bijgevolg moeten in artikel 7, § 1, tweede zin, van het voorstel de woorden “de Kamer van volksvertegenwoordigers” minstens worden vervangen door de woorden “de wetgever”.<sup>16</sup>

Maar eigenlijk is de voorgestelde regeling overbodig en kan ermee worden volstaan te bepalen dat de bijzondere machten voor drie maanden worden toegekend. De wetgever moet zichzelf immers niet machtigen om het temporele toepassingsgebied van de bijzondere machten te kunnen wijzigen. En ook al wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de termijn van drie maanden slechts eenmaal kan worden verlengd, niets verhindert dat de wetgever later de bijzondere machten nog eens voor drie maanden kan verlengen, indien hij van oordeel is dat dit nodig is en dat aan de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere machten is voldaan.

9.3. Onverminderd het gegeven dat een dergelijke beslissing door de wetgever moet worden genomen, is de machtiging aan de Kamer van volksvertegenwoordigers om de termijn gedurende dewelke de machtiging aan de Koning wordt verleend te verlengen “bij elk middel dat zij nuttig acht” niet bestaanbaar met het voormelde artikel 60 van de Grondwet, waaruit voortvloeit dat de Kamer haar bevoegdheden uitoefent op de door haar bepaalde wijze. De wetgever vermag die assemblee dan ook niet te machtigen hiervan af te wijken.

Bovendien kan geen afbreuk worden gedaan aan de vereisten bepaald in artikel 53 van de Grondwet, en met name de vereiste dat de Kamer geen beslissing kan nemen indien niet de meerderheid van haar leden aanwezig is. Ofschoon die grondwetsbepaling niet noodzakelijkerwijs vereist dat meer dan de helft van de leden fysiek in het halfrond aanwezig moet zijn, zal men zich er wel van moeten vergewissen dat meer dan de helft van de leden deelnemen aan de stemming over die beslissing. Een regeling hiertoe moet echter niet uit het voor advies voorgelegde wetsvoorstel blijken,<sup>17</sup> zodat de woorden “bij elk middel dat zij nuttig acht” kunnen worden weggelaten.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 1

10. Naar luid van artikel 1 van het wetsvoorstel regelt de aan te nemen wet een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 78 van de Grondwet.

Die kwalificatie kan worden aanvaard voor sommige bepalingen van het voorstel, namelijk de artikelen 5, § 1, 8°, en 6, tweede en derde lid, van het voorstel, die de Koning machtigen om de bevoegdheid, werking en rechtspleging van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges aan te passen (artikel 5, § 1, 8°), of die een afwijking inhouden van de wetten op de Raad van State (artikel 6). Uit artikel 78, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet

<sup>16</sup> Ook de derde zin van deze bepaling moet worden aangepast.

<sup>17</sup> In de Kamer werd overigens reeds een voorstel ingediend tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers teneinde de wijze waarop de Kamer beraadslaagt en besluit aan te passen ten gevolge van een ernstige en uitzonderlijke toestand die de volksgezondheid bedreigt en die het Kamerleden verhindert om fysiek aanwezig te zijn, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1100/001.

vloeit immers voort dat “de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges” tot de optioneel bicamerale procedure behoren.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 2 en 7 van het voorstel, in zoverre die bepalingen verwijzen naar artikel 5, § 1, 8°.

De andere bepalingen van het voorstel betreffen daarentegen aangelegenheden die overeenkomstig artikel 74 van de Grondwet uitsluitend door de Kamer van volksvertegenwoordigers moeten worden aangenomen.

Bijgevolg dient het wetsvoorstel overeenkomstig artikel 72, § 2, tweede lid, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers in twee te worden opgesplitst, met enerzijds de bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld bij artikel 74 van de Grondwet (artikelen 2<sup>18</sup> tot 4, 5, § 1, 1° tot 7° en 9°, 6, eerste lid, en 7<sup>19</sup>), en anderzijds de bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld bij artikel 78 van de Grondwet (artikelen 2<sup>20</sup>, 5, § 1, 8°, 6, tweede en derde lid, en 7<sup>21</sup>).

## Artikel 2

11. Luidens paragraaf 2 van het voorgestelde artikel 2 kan de Koning “[i]n voorkomend geval” terugwerkende kracht verlenen aan de maatregelen die hij in dit kader neemt, maar kan hij daarbij niet verder teruggaan dan 1 maart 2020.

11.1. De toevoeging “In voorkomend geval” in de betekenis van “eventueel” is weinigzeggend. Om aan te geven dat van die mogelijkheid slechts gebruik mag worden gemaakt als de omstandigheden dit vereisen, wordt “In voorkomend geval” beter vervangen door “Zo nodig”.

11.2. Bovendien wijst de Raad van State erop dat ook deze bepaling slechts op een grondwetsconforme wijze door de Koning kan worden toegepast. Dat betekent dat de terugwerkende kracht enkel kan worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.<sup>22</sup> Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor

---

<sup>18</sup> In zoverre het verwijst naar artikel 5, § 1, 1° tot 7° en 9°.

<sup>19</sup> In zoverre het betrekking heeft op artikel 5, § 1, 1° tot 7° en 9°.

<sup>20</sup> In zoverre het verwijst naar artikel 5, § 1, 8°.

<sup>21</sup> In zoverre het betrekking heeft op artikel 5, § 1, 8°.

<sup>22</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.<sup>23</sup>

De wetgever kan de Koning niet machtigen om in te gaan tegen deze beginselen.

In de toelichting wordt dit laatste bevestigd en zelfs versterkt, doordat er uitdrukkelijk in wordt gesteld: “De terugwerkende kracht kan bovendien niet het beschermingsniveau van natuurlijke personen of rechtspersonen verminderen.”<sup>24</sup>

### Artikel 3

12. Artikel 3 van het wetsvoorstel schrijft voor dat de koninklijke besluiten genomen krachtens deze wet geen afbreuk mogen doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming. Met deze bepaling worden inhoudelijke beperkingen beoogd van de delegaties die bij artikel 5 worden toegestaan, maar deze beperkingen zijn vaag geformuleerd en kunnen dan ook tot rechtsonzekerheid en juridische betwistingen leiden. Er kan immers worden voorgehouden dat eender welke maatregel die een financieel nadelig gevolg van de Covid-19-pandemie bij gezinnen laat voortbestaan, afbreuk doet aan de koopkracht van die gezinnen. Ook indien men enkel de impact van de maatregel op zich in aanmerking neemt, rijst de vraag of het werkelijk de bedoeling is dat elke maatregel is uitgesloten die voor bepaalde gezinnen een financieel negatieve weerslag kan hebben. Een analoge vraag rijst bij de voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande sociale bescherming. Indien daarmee meer wordt vereist dan de standstill-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet, zou dat meer concreet moeten worden uitgewerkt.

13. In de toelichting bij het voorstel is, bij wijze van toelichting bij artikel 3, een – ogenschijnlijk niet-exhaustieve – lijst opgenomen van handelingen die eveneens voor de Koning verboden zouden zijn.<sup>25</sup> Als het wel degelijk de bedoeling is een niet-exhaustieve lijst op te geven, en gelet op de erg algemene betekenis van de woorden “de koopkracht van de gezinnen” en “de bestaande sociale bescherming” – en bijgevolg op de veelheid van handelingen die daarop een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kunnen hebben –, zou het dan ook, teneinde zoveel mogelijk latere betwistingen te voorkomen in verband met de (niet-) naleving van het machtigingskader, aanbeveling verdienen dat in de parlementaire voorbereiding dieper ingegaan wordt op de strekking van het voorgestelde artikel 3.

In dat opzicht rijst de vraag of het niet verkieselijk zou zijn om, in het licht van die voorbeelden, enkel de gevallen van “structurele” afbreuk te beogen in de ontworpen bepaling, welke strekking vervolgens expliciet geïllustreerd zou worden met de preciseringen in de toelichting bij het voorgestelde artikel 3.

<sup>23</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

<sup>24</sup> *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/001, 4.

<sup>25</sup> *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/001, 4.

#### Artikel 4

14. Artikel 4 van het wetsvoorstel is verwarrend gesteld. Enerzijds wordt bepaald dat de bijzonderemachtenbesluiten de socialezekerheidsbijdragen, belastingen, taksen en rechten<sup>26</sup> niet mogen aanpassen, opheffen, wijzigen of vervangen, terwijl anderzijds wordt gesteld dat dit inzonderheid geldt voor “de grondslag, het tarief en de belastbare verrichtingen”.

Indien het de bedoeling is om de bevoegdheid van de Koning in meer algemene zin te beperken, dient deze laatste toevoeging te worden weggelaten. Als niet mag worden geraakt aan socialezekerheidsbijdragen, belastingen, taksen en rechten, houdt dit immers noodzakelijk in dat ook geen wijzigingen mogen worden doorgevoerd aan de grondslag of het tarief (lees in de Franse versie: “le taux” in plaats van “le tarif”) van de belastingen, noch aan de belastbare verrichtingen (lees: de belastbare materie).

Indien het daarentegen, zoals uit de toelichting lijkt te volgen,<sup>27</sup> de bedoeling is om de bevoegdheid van de Koning te beperken tot bijkomstige elementen ter zake die niet wezenlijk zijn om te bepalen wat verschuldigd is,<sup>28</sup> zal dit duidelijker moeten worden bepaald.

#### Artikel 5

##### § 1

##### inleidende zin

15. Dat de maatregelen genomen moeten worden “bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad” volgt reeds uit artikel 2, § 1, van het wetsvoorstel, zodat die toevoeging hier weggelaten kan worden.

##### 2°

16. De woorden “de noodzakelijke logistieke en opvangcapaciteit” dienen nader te worden gespecificeerd. Over welke “capaciteit” gaat het hier? Heeft deze bepaling uitsluitend betrekking op de medische capaciteit van en in ziekenhuizen en quarantainevoorzieningen, of beogen de stellers ook een aangepaste opvang te voorzien voor bijvoorbeeld gedetineerden, geïnterneerden en vreemdelingen die in open of gesloten instellingen zijn ondergebracht. Wordt

---

<sup>26</sup> Het begrip “rechten” kan een uitermate ruime invulling hebben en lijkt overigens, in de context van de voorliggende bepaling, gedekt door de begrippen “belastingen” en “taksen”, die eveneens vermeld worden. Onder voorbehoud van een uitleg op dat punt die geleverd zou worden in de loop van de parlementaire voorbereiding, zou het beter zijn niet te verwijzen naar de “rechten” in die bepaling.

<sup>27</sup> In de toelichting wordt opgemerkt dat de “verplichtingen met betrekking tot de betaling en terugbetaling van de belastingen, taksen en rechten” wel “kunnen worden verschoven in de tijd, doch niet gewijzigd, vervangen of opgeheven” en dat de “maatregelen die de Koning krachtens deze wet kan nemen (...) zich aldus [beperken] tot de inning en de invordering” (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/001, 5).

<sup>28</sup> Inzake belastingen bijvoorbeeld, worden als essentiële elementen beschouwd aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen en -verminderingen.

ook gerefereerd aan de logistieke en opvangcapaciteit in bepaalde economische sectoren, zoals de verkoop van levensmiddelen en andere producten?

5°

17. Het is niet duidelijk welke sectoren als “kritieke sectoren” dienen te worden beschouwd waarvoor de continuïteit dient te worden gewaarborgd. De wetgever dient ter zake zelf aanwijzingen te geven, op zijn minst in de vorm van betekenisvolle voorbeelden tijdens de parlementaire voorbereiding, maar kan het voor het overige aan de Koning overlaten om die kritieke sectoren dan concreet aan te duiden.<sup>29</sup>

7°

18. Luidens artikel 5, § 1, 7°, kan de Koning maatregelen nemen om “de goede werking van de rechterlijke instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling te verzekeren door, voor burgerlijke zowel als strafzaken en met inachtneming<sup>[30]</sup> van de rechten van de partijen, de organisatie van de hoven en rechtbanken en andere rechterlijke instanties, met inbegrip van het openbaar ministerie, de andere organen van de rechterlijke macht, de gerechtsdeurwaarders, de gerechtsdeskundigen, de vertalers, tolken en vertalers-tolken en de notarissen en gerechtsmandatarissen, de bevoegdheid en de rechtspleging aan te passen, met inbegrip van de bij de wet bepaalde termijnen, alsook de nadere regelen inzake de procedure en de modaliteiten voor de voorlopige hechtenis en voor de uitvoering van straffen en maatregelen”.

De maatregelen die de Koning kan treffen, zijn uitermate ruim. Hij wordt gemachtigd:

- de organisatie van de hoven en rechtbanken “aan te passen”;
- de organisatie van het openbaar ministerie “aan te passen”;
- de bevoegdheidsregels “aan te passen”;
- de procedureregels “aan te passen”.

De enige voorwaarde die opgegeven wordt, is evenwel dat die aanpassingen gebeuren “met inachtneming van de rechten van de partijen”, een uitdrukking waarvan de exacte strekking moeilijk te bevatten is. Aangezien heel de rechterlijke macht heel ingrijpend “aangepast” zou kunnen worden (de toelichting bij het artikel is zelf niet erg duidelijk), lijkt het raadzaam te voorzien in strengere voorwaarden en inzonderheid minstens te bepalen dat die “aanpassingen” moeten gebeuren “met naleving van de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en met inachtneming van de rechten van verdediging van de rechtzoekenden”.

<sup>29</sup> In de Franse tekst dienen eveneens de woorden “de sécurité sociale” vervangen te worden door de woorden “au droit de la sécurité sociale”.

<sup>30</sup> In de Franse tekst dienen eveneens de woorden “assurer en considérant” vervangen te worden door de woorden “en prenant en considération”. Een vergelijkbare opmerking geldt voor de voorgestelde bepaling onder 8°.



8°

19. Het ontworpen artikel 5, § 1, 8°, laat de Koning toe om “de goede werking van de Raad van State en van de administratieve rechtscolleges” onder meer te verzekeren door de mogelijkheid te voorzien om “de bevoegdheid” van de Raad van State – men leze wellicht “de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State” – “aan te passen” en dit “teneinde in het algemeen de goede werking van deze instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling en hun andere opdrachten te garanderen, met inachtneming van de rechten van de partijen”.

De toelichting bij het ontworpen artikel 5, § 1, 8°, bevat hieromtrent geen nadere verduidelijking. Het komt de wetgever toe te verduidelijken wat precies wordt beoogd met deze bepaling. Er valt immers niet direct in te zien in welk opzicht het « aanpassen » van « de bevoegdheid » van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges kan worden ingepast in de in dezelfde bepaling vermelde oogmerken.

Wanneer het desondanks toch de bedoeling zou zijn om de Koning door middel van deze bepaling toe te laten in sommige uitzonderlijke gevallen de graad van rechtsbescherming te verminderen, dient dit door de wetgever te worden verduidelijkt, en vermag deze bepaling de Koning in geen geval te machtigen afbreuk te doen aan de vereisten van een effectieve rechtsbescherming zoals gewaarborgd door supranationale regelgeving en de Grondwet.

20. Dezelfde bepaling laat de Koning ook toe de rechtspleging van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges aan te passen, met hetzelfde oogmerk.

Hieromtrent wordt in de toelichting gesteld dat de bedoelde maatregelen onder meer bepalingen kunnen bevatten die moeten toelaten de rechtsbescherming te waarborgen voor partijen die kunnen aantonen dat zij “bepaalde” proceduretermijnen niet hebben kunnen respecteren ten gevolge van de maatregelen die werden genomen om te beantwoorden aan de richtlijnen die overheden hebben uitgevaardigd ter bestrijding van het coronavirus.

In tegenstelling tot de ontworpen tekst van artikel 5, § 1, 7°, bevat het ontworpen artikel 5, § 1, 8° dergelijke mogelijkheid niet. De reden hiertoe is de afdeling Wetgeving niet duidelijk.

Het verdient ten zeerste aanbeveling ook ten aanzien van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges deze mogelijkheid in de tekst zelf van het artikel op te nemen, vermits dergelijke bepaling evenzeer nodig is met het oog op de rechtsbescherming van de partijen in publiekrechtelijke geschillen, als van de partijen in privaatrechtelijke geschillen.

21. De woorden “jurisprudence” en “rechtsbedeling” hebben niet dezelfde betekenis.

In de Franse versie zouden de woorden “la jurisprudence” kunnen worden vervangen door de woorden “leur mission de rendre la justice” indien die uitdrukking de bedoeling van de wetgever correct weergeeft.

9°

22. De Franse en de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 5, § 1, 9°, stemmen niet helemaal overeen: waar in de Franse tekst wordt gesproken van “les autorités de l’Union européenne”, zou in de Nederlandse tekst moeten worden geschreven “door instanties van de Europese Unie”.

§ 2

23. Krachtens artikel 5, § 2, derde lid,

“[kunnen de] strafrechtelijke sancties geen hogere strafmaat inhouden dan de strafmaat die voor de betrokken misdrijven is bepaald in de wetgeving die wordt aangevuld, gewijzigd of vervangen”.

Een dergelijke bepaling kan zinvol zijn voor wetteksten die worden gewijzigd of vervangen, aangezien het dan mogelijk is om ten aanzien van de betreffende bijzonderemachtenbesluiten te beschikken over referentiepunten die in die wetteksten staan.

Dat is echter niet het geval voor de aangevulde wetteksten, aangezien de bijzonderemachtenbesluiten die in dit geval een rol spelen, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, teksten kunnen vormen die autonoom zijn ten opzichte van elke andere wet en die, zelfs indien ze nog steeds vanuit wetgevingstechnisch oogpunt bestaande teksten aanvullen, een onderwerp zouden kunnen hebben dat zodanig verschilt van het onderwerp dat bij de bestaande wet wordt geregeld, dat die referentiepunten volstrekt kunstmatig zouden worden.

Het staat aan de wetgever om aan die moeilijkheid tegemoet te komen.

### Artikel 6

24. Volgens artikel 6, eerste lid, van het voorstel moeten de wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen<sup>31</sup> niet worden ingewonnen of kunnen ze binnen een kortere termijn dan voorgeschreven worden gevraagd. Wat het bij de wetten op de Raad van State voorziene advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State betreft, wordt in een afwijkende regeling voorzien (artikel 6, tweede en derde lid).

25. In de toelichting bij artikel 6 wordt inzake de bepaling in het eerste lid opgemerkt dat aan de adviesverplichtingen slechts zal kunnen worden voorbijgegaan “voor de besluiten inzake de openbare orde of de volksgezondheid”.<sup>32</sup> Dat blijkt echter niet uit de tekst van artikel 6, eerste lid, van het voorstel.

<sup>31</sup> Het is niet duidelijk waarom de regeling beperkt wordt tot adviesverplichtingen, met uitsluiting van andere vormenvereisten zoals overleg, betrokkenheid, enzovoort.

<sup>32</sup> *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/001, 8.

26. Uit de voorliggende tekst valt af te leiden dat de algemene regeling die is vastgelegd in artikel 6, eerste lid, moet worden aangemerkt als niet van toepassing op de adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving, aangezien voor die adviesprocedure bijzondere regels worden ingevoerd die vervat zijn in artikel 6, tweede en derde lid.

Er zal in het eerste lid duidelijker tot uiting moeten worden gebracht dat voor de verplichting het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State te vragen een afwijkende regeling geldt.

27. Krachtens artikel 6, tweede lid, is artikel *3bis*, § 2, van de wetten op de Raad van State niet van toepassing op de in artikel 5, § 1, 1°, bedoelde ontwerpen van koninklijk besluit. Uit de voorgestelde bepaling blijkt, overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, dat de aanvrager voor die ontwerpen kan afzien van het inwinnen van het advies van de afdeling Wetgeving door het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag met bijzondere redenen te omkleden, zonder dat hem hierdoor evenwel de mogelijkheid wordt ontnomen om voor dergelijke ontwerpen een advies binnen vijf werkdagen in te winnen.<sup>33</sup>

Volgens artikel 6, derde lid, moeten de aangevraagde adviezen over de ontwerpen die met toepassing van artikel 5, § 1, 2° tot 9°, van het voorstel zijn aangenomen, worden uitgebracht binnen een termijn van vijf werkdagen, een termijn die niet kan worden verlengd wanneer de zaak moet worden onderzocht door de verenigde kamers met toepassing van artikel *85bis* van de wetten op de Raad van State.

Aangezien ontwerpbesluiten die steunen op artikel 5, § 1, 1°, niet onder de werkingssfeer van artikel 6, derde lid, vallen, zou dit ertoe leiden dat, indien voor dergelijke ontwerpbesluiten een verzoek om advies binnen vijf werkdagen zou worden ingediend, de regel van artikel 6, derde lid, die enkel van toepassing is op de ontwerpen die zijn aangenomen met toepassing van artikel 5, § 1, 2° tot 9°, niet van toepassing zou zijn, met als gevolg dat de termijn van vijf werkdagen dan automatisch zou worden verlengd, overeenkomstig het gemene recht, indien de zaak door de verenigde kamers wordt onderzocht met toepassing van artikel *85bis* van de wetten. In het licht van de doelstellingen die met het voorstel worden nagestreefd, is een dergelijke ambtshalve verlenging in dit specifieke geval incoherent.

Het is evenmin duidelijk waarom alleen artikel *85bis* van de wetten op de Raad van State wordt vermeld aan het einde van het derde lid van het voorgestelde artikel, terwijl de termijn van vijf werkdagen ook kan worden verlengd indien een verzoek om advies wordt voorgelegd aan de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, met toepassing van artikel 85 van dezelfde wetten.

\*

---

<sup>33</sup> Of zelfs, in theorie, binnen één van de andere termijnen die in artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn vastgesteld.

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que :

« – la présente proposition de loi doit permettre au gouvernement de prendre rapidement les mesures qui s'imposent dans le cadre de la pandémie de coronavirus ;

– l'urgence de disposer d'un cadre légal adéquat est telle qu'il s'avère impossible d'attendre l'adoption de l'ensemble des lois nécessaires par le Parlement, raison pour laquelle il est proposé d'habiliter le Roi à prendre les mesures adéquates ».

\*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique<sup>1</sup> et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### OBSERVATION PRÉALABLE

3. En raison des circonstances exceptionnelles dans lesquelles l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a été saisie, liées à la pandémie du coronavirus Covid-19<sup>2</sup>, c'est dans un délai très bref qu'elle a tenu à donner son avis, inférieur au délai de cinq jours ouvrables dans lequel l'avis a été réclamé par le Président de la Chambre des représentants et ce, afin de permettre au législateur de disposer très rapidement de l'avis sollicité. Pour le même motif, cet avis a été donné dans des conditions de délibéré tout aussi exceptionnelles.

Il ne saurait être garanti, dans ces conditions, qu'il ait pu être procédé à un examen exhaustif de toutes les questions juridiques susceptibles de se poser au sujet de la proposition de loi soumise au Conseil d'État.

### PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

4. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'habiliter le Roi à prendre des mesures aux fins de réagir à la pandémie causée par le virus SARS-CoV-2 (aussi appelé coronavirus ou virus COVID-19) (article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi). À cet effet, il lui est permis, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution (article 5, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>).

<sup>1</sup> S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

<sup>2</sup> COVID-19 est la dénomination officielle de la maladie provoquée par le coronavirus.

Les mesures que le Roi peut prendre doivent concerner neuf catégories de matières expressément définies. Il s'agit de mesures visant à combattre la propagation du virus (article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>), à garantir la sécurité d'approvisionnement (article 5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>) et à en limiter ou en corriger les conséquences pour la vie sociale et pour le pays (article 5, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> à 8<sup>o</sup>). L'habilitation comprend également l'adoption de mesures pour se conformer aux décisions prises par l'Union européenne dans le cadre de la gestion commune de la crise (article 5, § 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>).

La proposition de loi contient également un certain nombre de restrictions. Ainsi, les mesures édictées par le Roi peuvent, le cas échéant, avoir un effet rétroactif, lequel ne peut toutefois être antérieur au 1<sup>er</sup> mars 2020 (article 2, § 2). Les arrêtés ne peuvent pas porter atteinte au pouvoir d'achat des familles et à la protection sociale existante (article 3). Il ne peut pas non plus être touché aux cotisations de sécurité sociale, aux impôts, aux taxes et aux droits (article 4). Des sanctions peuvent être prévues en ce qui concerne les infractions aux arrêtés, mais les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause (article 5, § 2, alinéa 3).

Les avis légalement ou réglementairement requis ne doivent pas être recueillis ou peuvent être demandés dans un délai abrégé par rapport au délai requis (article 6, alinéa 1<sup>er</sup>). En ce qui concerne les avis de la section de législation du Conseil d'État requis par les lois sur le Conseil d'État, un régime dérogatoire est prévu (article 6, alinéas 2 et 3).

Les pouvoirs spéciaux sont accordés au Roi pour un délai de trois mois, que la Chambre des représentants peut, « par tout moyen qu'elle juge utile », proroger une fois de trois mois (article 7, § 1<sup>er</sup>).

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux doivent être confirmés par la loi dans l'année suivant leur entrée en vigueur. À défaut de confirmation, ils doivent être réputés n'avoir jamais produit leurs effets (article 7, § 2).

## OBSERVATION GÉNÉRALES

### I. L'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi

5. Comme cela ressort des développements des articles 2, 3 et 4<sup>3</sup>, la proposition de loi à l'examen vise à accorder au Roi « des pouvoirs spéciaux ».

5.1. Les pouvoirs visés dans la proposition qui doivent être attribués au Roi, doivent en effet être qualifiés de pouvoirs spéciaux<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1104/001, p. 4.

<sup>4</sup> Voir en ce qui concerne la notion de pouvoirs spéciaux notamment : M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014, 519-523; M. Leroy, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *APT* 2014, n° 4, 483-504; J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck e.a., *Belgisch Publiekrecht*, partie 1, Bruges, die Keure, 2015, 130-140; T. Moonen, « Bijzondere machten als oplossing voor een crisis: of zelf in een midlifecrisis? », in E. Vandenbossche (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, 177-213.

Comme le Conseil d'État l'a exposé dans un avis du 4 juin 1996, une loi de pouvoirs spéciaux se caractérise « par l'attribution, dans un nombre important de domaines, d'un pouvoir réglementaire au Roi qui, dans l'exercice de ce pouvoir, est autorisé à compléter et à modifier des lois et dispose, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire étendu »<sup>5</sup>.

Les lois qui attribuent des pouvoirs spéciaux au Roi trouvent un fondement juridique dans l'article 105 de la Constitution, aux termes duquel le Roi « n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Comme le Conseil d'État l'a indiqué dans un avis du 31 mai 1996, pour être compatibles avec l'article 105 de la Constitution, les pouvoirs spéciaux doivent satisfaire aux conditions suivantes :

« 1° il faut que se présentent certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de circonstances exceptionnelles ou de circonstances de crise et qui déterminent les limites de la période pendant laquelle des pouvoirs spéciaux peuvent être attribués ;

2° les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que pour une période limitée ;

3° les pouvoirs attribués au Roi doivent être définis avec précision, tant en ce qui concerne les buts et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée ;

4° lors de l'attribution des pouvoirs spéciaux, le législateur doit respecter tant les normes supranationales et internationales que les règles constitutionnelles de répartition de compétences »<sup>6</sup>.

Dans cet avis, le Conseil d'État a encore ajouté ce qui suit :

« Il va de soi que la loi en projet ne peut porter atteinte à la répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions qui est établie par la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

5.2. Il apparaît au Conseil d'État que la proposition de loi à l'examen satisfait aux conditions fixées, compte tenu, toutefois, de ce qui est mentionné ci-après aux points 5.2.2 et 5.2.3.

5.2.1. Tout d'abord, il ne fait aucun doute que la situation créée par la pandémie de corona doit être qualifiée de situation de crise.

---

<sup>5</sup> Avis C.E. 25.169/1/8 des 31 mai et 4 juin 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juillet 1996 'portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25169>. Dans le même sens : avis C.E. 31.834/4 du 19 juin 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 10 août 2001 'relative à Belgacom' (actuellement 'loi relative à Proximus') <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31834> ; avis C.E. 38.291/1 du 5 avril 2005 sur un avant-projet de loi 'introduisant un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des plafonds et seuils de revenus ainsi que des allocations sociales' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38291>, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1948/001; avis C.E. 47.062/1/V du 18 août 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2009 'accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47062>.

<sup>6</sup> Avis C.E. 25.167/1 du 31 mai 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25167>.

5.2.2. Il ressort de l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de la proposition que des pouvoirs spéciaux sont accordés au Roi pour une période de trois mois, qui ne peut être prolongée qu'une seule fois par la Chambre des représentants.

Il ressort de l'article 2 proposé que les pouvoirs spéciaux sont conférés au Roi en vue de réagir à la « pandémie », et non simplement à l' « épidémie », au sens précis de ces termes, du coronavirus Covid-19. Il en résulte, *a contrario*, que l'habilitation donnée cessera de produire ses effets lorsque la « pandémie » aura elle-même cessé, fut-ce avant l'échéance du délai visé à l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de la proposition. Si telle est bien l'intention, la proposition gagnerait à voir son intitulé précisé en ce sens – celui-ci ne vise, en l'état, que la « propagation » du coronavirus Covid-19 –, et à être complétée par un dispositif précisant la manière dont il sera constaté que cette « pandémie » a pris fin <sup>7</sup>.

5.2.3. Il ressort de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition que les pouvoirs spéciaux sont accordés afin de « permettre à la Belgique de réagir à la pandémie du coronavirus Covid-19 ». L'article 5 de la proposition indique plus précisément à quelles fins et dans quelles matières le Roi pourra prendre des mesures sur le fondement des pouvoirs spéciaux <sup>8</sup>.

Tout d'abord, il apparaît au Conseil d'État que les articles 2, § 1<sup>er</sup>, et 5 de la proposition doivent être mieux harmonisés. Il ressort en effet de la combinaison des deux articles que l'objectif consistant à « réagir à la pandémie du coronavirus Covid-19 », énoncé à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, est formulé d'une manière trop stricte au regard des différentes délégations visées à l'article 5 de la proposition. Celles-ci ne concernent en effet pas seulement la lutte contre le coronavirus, mais également la gestion de ses conséquences. L'objectif précité sera dès lors fixé d'une manière un peu plus large.

Les matières mentionnées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la proposition sont par contre définies d'une manière très large, sans être reliées d'une manière suffisamment explicite à l'objectif précité.

C'est pourquoi le Conseil d'État propose de rédiger le début des articles concernés comme suit :

– article 2, § 1<sup>er</sup> : « Afin de permettre à la Belgique de réagir à la pandémie du coronavirus Covid-19 et d'en gérer les conséquences, le Roi peut ... » ;

– article 5, § 1<sup>er</sup> : « En vue de réaliser les objectifs mentionnés à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, le Roi peut ... ».

<sup>7</sup> Comp. avec ce qui avait été prévu par l'article 2, § 2, de la loi du 16 octobre 2009 'accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe'.

<sup>8</sup> C'est ainsi que les mesures de soutien ou protectrices visées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la proposition ne peuvent être prises qu'« en vue de limiter les conséquences de la pandémie », que l'habilitation prévue à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, qui permet d'apporter des modifications au droit du travail et au droit de la sécurité sociale ne peut concerner que des adaptations « en vue de la protection des travailleurs et de la population, de la bonne organisation des entreprises et des administrations, tout en garantissant les intérêts économiques du pays et la continuité des secteurs critiques », et que les mesures mentionnées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>, relatives à l'organisation judiciaire doivent garantir « le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement (...) la continuité du processus judiciaire » (dans le cas du Conseil d'État et des juridictions administratives, garantir également la continuité de « leurs autres missions »).

Le Conseil d'État renvoie ensuite également aux observations particulières relatives à l'article 5 mentionnées dans le commentaire des articles.

5.2.4. Si la proposition, en son article 7, § 1<sup>er</sup>, limite la période pendant laquelle le Roi peut faire usage des pouvoirs spéciaux, elle est muette quant à la période durant laquelle les mesures prises de manière exceptionnelle par les arrêtés royaux pris sur la base de la loi proposée produiront leurs effets.

Ceci n'est en soi pas critiquable dès lors qu'il ne serait pas possible, pour le législateur, au stade actuel, d'envisager le laps de temps au cours duquel, sur la base de l'habilitation qu'il envisage de conférer au pouvoir exécutif, les mesures à adopter devront avoir effet pour rencontrer les objectifs énoncés aux articles 2 et 5 de la loi proposée et qu'il n'est pas davantage possible de tenir compte de la variété des situations devant être réglées. Il n'est au demeurant pas exclu que certaines des circonstances visées par la loi proposée soient d'une nature telle qu'elles appelleraient une réponse structurelle, susceptible de s'étendre assez largement dans le temps, voire sans limite énoncée.

Il n'en demeure pas moins que cette question devra être prise en considération au cas par cas pour chaque arrêté de pouvoirs spéciaux qu'il sera envisagé d'adopter.

La seule circonstance qu'en vertu de l'article 7, § 2, de la proposition, les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui seront adoptés sur la base de la loi devront être confirmés par le législateur afin d'éviter d'être réputés n'avoir jamais produit leurs effets, ne suffirait pas à admettre en soi, lorsque les arrêtés de pouvoirs spéciaux seront préparés et adoptés, une absence d'attention aux éventuelles limites dans le temps des mesures à prendre. Il est en effet difficile pour le législateur, lorsqu'il est invité à confirmer des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui, par hypothèse, n'auraient pas fixé de limite dans le temps, de ne pas procéder à une confirmation pour le tout et de différencier par exemple la portée de cette confirmation quant à la durée des mesures qui lui sont alors soumises.

## II. Limitation des pouvoirs spéciaux au regard des normes supérieures

6. Dans le cadre de l'attribution de pouvoirs spéciaux, le législateur ne peut habiliter le Roi à méconnaître les règles répartitrices de compétences. Lors de l'attribution ou de l'exercice de ces pouvoirs, il ne peut pas non plus être dérogé à des principes ou à des dispositions qui, dans la hiérarchie des normes juridiques, occupent une position supérieure à la loi<sup>9</sup>.

6.1. En ce qui concerne les normes supérieures, les observations suivantes peuvent être formulées.

6.1.1. Si la proposition ne contient en elle-même aucune disposition qui restreint une liberté publique, il ne saurait être exclu que certains des arrêtés de pouvoirs spéciaux qu'elle envisage d'habiliter le Roi à adopter aient pareille portée.

---

<sup>9</sup> Ainsi, les développements relèvent par exemple à juste titre que « [s]ur la base de ces mesures, aucune sanction rétroactive ne peut être infligée » (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1104/001, p. 4).



Ce sera au moment de la préparation et de l'adoption de ces arrêtés qu'il conviendra d'examiner si, compte tenu de leur portée et des justifications éventuellement avancées, ces restrictions sont admissibles au regard des règles supérieures garantissant les libertés publiques. Tel serait le cas de mesures de confinement, d'autres restrictions à la liberté de circulation, des mesures limitant les contacts entre les membres d'une même famille, des fermetures d'écoles ou d'universités, etc.

6.1.2. La première question à se poser à cet égard portera sur la compatibilité des mesures envisagées contenant, par hypothèse, des ingérences dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, de la liberté de pensée, de conscience et de religion, de la liberté d'expression, de la liberté de réunion et d'association avec, respectivement, les articles 6, 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, de même qu'avec les conditions dans lesquelles les paragraphes 2 de ces dispositions les rendent admissibles.

Il est rappelé à cet égard que, si l'article 8, § 2, de la Convention peut autoriser des ingérences résultant de mesures nécessaires notamment 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 à la protection des droits et libertés d'autrui, si les articles 9 à 11 envisagent des restrictions destinées au respect de certaines mêmes valeurs, l'admissibilité de ces ingérences est également subordonnée, pour l'essentiel, à l'adoption, au regard de ces dispositions, d'un texte normatif suffisamment clair et prévisible, de même qu'au respect du principe de proportionnalité.

Des questions analogues peuvent se poser à l'égard d'autres droits et libertés garantis par la Convention ou par ses Protocoles additionnels, notamment le droit au procès équitable, le droit aux biens, le droit à l'instruction, la liberté de circulation, quant aux conditions dans lesquelles l'exercice de ces droits peut être réglementé.

Cette observation vaut également au regard d'autres instruments du droit international garantissant les droits et libertés. Il appartiendra au pouvoir exécutif, lorsqu'il mettra en œuvre la loi proposée, d'être attentif à ces questions.

6.2. En ce qui concerne la répartition des compétences, les observations suivantes peuvent être formulées.

Les pouvoirs spéciaux accordés au Roi peuvent être interprétés conformément aux règles répartitrices de compétences<sup>10</sup> et les mesures envisagées peuvent être adoptées dans la mesure où elles tiennent compte des compétences des communautés et des régions<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Ainsi, les développements signalent à juste titre que l'exemption ou l'adaptation des obligations de consultation imposées par une loi ou un arrêté, prévue à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition, ne porte pas « sur l'obligation d'association des entités fédérées, de concertation avec ces entités, et d'avis par ces entités pour les matières réglées par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1104/001, p. 9).

<sup>11</sup> Ceci vaut de manière générale pour l'ensemble des matières susceptibles de faire l'objet d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux sur la base de la loi proposée, et pas seulement pour ce qui concerne la répartition des compétences en matière de politique de santé.

Cet aspect ne pourra s'apprécier de manière concluante qu'à l'occasion de l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, des projets d'arrêté pris en exécution de la réglementation proposée.

### III. La confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux

7. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux pris sur la base de la réglementation proposée doivent être confirmés par la loi dans un délai d'un an à compter de leur entrée en vigueur. À défaut de confirmation dans les délais, ils sont réputés n'avoir jamais existé (article 7, § 2, de la proposition).

8. La proposition prévoit la confirmation obligatoire de tous les arrêtés pris sur la base de la réglementation proposée, même lorsque cela ne s'avère pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Ainsi, il est possible que le Roi prenne des mesures ou modifie des dispositions réglementaires qui relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités.

Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, a toujours déconseillé par le passé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'arrêtés de pouvoirs spéciaux<sup>12</sup>.

Le législateur est dès lors tenu de vérifier s'il n'est pas judicieux d'indiquer, soit dans la proposition à l'examen, soit dans les lois de confirmation ultérieures, que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Voir notamment l'avis C.E. 25.669/8 du 24 octobre 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en application du chapitre I du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25669> ; l'avis C.E. 25.671/8 du 24 octobre 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25671> ; l'avis C.E. 25.992/1/2/8 du 23 janvier 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 13 juin 1997 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25992>.

<sup>13</sup> En effet, pareille disposition, qui par exemple est également utilisée lorsque le législateur apporte directement des modifications à une disposition réglementaire, ne peut être considérée en soi comme une habilitation illimitée permettant au Roi d'apporter n'importe quelle modification. Au contraire, il s'agit uniquement d'une autorisation formelle conférée au Roi en vue de modifier de nouveau les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé à cet égard de l'exigence d'un fondement juridique matériel à cet effet. Voir notamment l'avis C.E. 61.069/1 du

#### IV. La prolongation de la période des pouvoirs spéciaux

9.1. L'article 7, § 1<sup>er</sup>, de la proposition dispose que les pouvoirs accordés au Roi par la loi à adopter expirent trois mois après l'entrée en vigueur de cette loi mais que la Chambre des représentants peut, « par tout moyen qu'elle juge utile », proroger ce délai une fois d'une période équivalente. La prolongation n'a d'effet qu'à partir de sa publication au Moniteur belge.

Il découle de cette disposition que l'éventuelle prolongation des pouvoirs spéciaux prévus par la proposition ne se fera pas par la voie législative, mais par une décision de la Chambre des représentants. En outre, cette dernière prendra cette décision « par tout moyen qu'elle juge utile ».

9.2. À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

9.2.1. Dans la mesure où la décision de prolonger la période au cours de laquelle des pouvoirs spéciaux sont attribués est ainsi déléguée à la Chambre des représentants, la réglementation proposée n'est pas compatible avec l'article 105 de la Constitution. Ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, non seulement l'attribution, mais aussi la prolongation des pouvoirs spéciaux, doivent, en vertu de cette disposition constitutionnelle, être réglées par la loi. La réglementation proposée déroge, en outre, à l'exercice des pouvoirs tel que déterminé dans la Constitution, ce qui serait contraire à l'article 33 de la Constitution. L'article 60 de la Constitution ne confère à la Chambre des représentants que le pouvoir de déterminer le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, et non celui d'édicter des règles de droit ayant une portée générale<sup>14</sup>, ce qui serait le cas si la Chambre des représentants devait décider de prolonger de trois mois la période durant laquelle les pouvoirs spéciaux sont accordés. Du reste, la réglementation doit en principe prendre la forme d'instruments juridiques formels, comme des lois et des arrêtés, lesquels sont élaborés et publiés selon une procédure fixée par la Constitution. Tel n'est pas le cas dans la réglementation proposée.

---

13 avril 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juin 2017 'betreffende het onderwijs XXVII', n° 7.1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61069>.

<sup>14</sup> Il est admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas à des réglementations qui ne concernent pas uniquement le fonctionnement interne de l'assemblée, mais qui ont aussi des effets externes, ce qui serait le cas lorsque ces règles impliquent des obligations pour des tiers et ont un impact sur leurs droits (voir avis C.E. 26.693/1/V, 26.694/1/V et 26.695/1/V du 21 août 1997 sur une proposition devenue le décret du 14 juillet 1998 'tot wijziging van artikel 41 van de de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/26693>, *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-97, n° 497/2, p. 11). Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée (avis C.E. 40.390/2 du 5 juillet 2006 sur un projet devenu la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40390>, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-648/2, p. 3; voir aussi : avis C.E. 31.049/3 du 13 mars 2001 sur une proposition de décret 'houdende controle op grote projecten', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31049> *Doc. parl.*, Parl. fl., 2000-01, n° 493/2, p. 8; avis C.E. 55.992/3 du 8 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55992>, observation 7.2; avis C.E. 65.074/1 du 12 février 2019 sur une proposition devenue le décret du 22 mars 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65074>, observation 4.1, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1768/4, p. 7).

9.2.2. Par ailleurs, pour les matières qui relèvent de la procédure bicamérale optionnelle conformément à l'article 78 de la Constitution, la décision de proroger le délai précité n'appartient pas exclusivement à la Chambre des représentants. Le Sénat doit également pouvoir se prononcer à cet égard, le cas échéant <sup>15</sup>. Cela suppose que la Chambre des représentants adopte une proposition ou un projet de loi qui sera transmis au Sénat, conformément à cette disposition constitutionnelle.

9.2.3. En conséquence, on remplacera au moins les mots « La Chambre des représentants » par les mots « Le législateur » à l'article 7, § 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, de la proposition <sup>16</sup> (il s'ensuit que le mot « elle » sera également remplacé par le mot « il » dans le texte français de cette même phrase).

Mais, en fait, la réglementation proposée est superflue et il peut suffire de disposer que les pouvoirs spéciaux sont attribués pour trois mois. En effet, le législateur ne doit pas s'attribuer une habilitation pour pouvoir modifier le champ d'application temporel des pouvoirs spéciaux. Et bien que la proposition de loi dispose que le délai de trois mois ne peut être prorogé qu'une seule fois, rien n'empêche que le législateur puisse encore prolonger ultérieurement les pouvoirs spéciaux pour trois mois s'il estime que cela s'avère nécessaire et que les conditions pour l'attribution de pouvoirs spéciaux sont remplies.

9.3. Sans préjudice du fait qu'une telle décision doit être prise par le législateur, l'habilitation permettant à la Chambre des représentants de proroger, « par tout moyen qu'elle juge utile », le délai durant lequel l'habilitation est conférée au Roi n'est pas conciliable avec l'article 60 précité de la Constitution, dont il découle que la Chambre exerce ses attributions suivant le mode qu'elle détermine. Le législateur n'est donc pas autorisé à habiliter cette assemblée à y déroger.

En outre, il ne peut être porté atteinte aux exigences fixées à l'article 53 de la Constitution, et notamment à celle qui prévoit que la Chambre ne peut prendre de décision qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. Bien que cette disposition constitutionnelle ne requière pas nécessairement que plus de la moitié des membres soient physiquement présents dans l'hémicycle, il conviendra de s'assurer que plus de la moitié des membres participent au vote sur cette décision. Ce point ne doit cependant pas être réglé par la proposition de loi soumise pour avis <sup>17</sup>, si bien que les mots « par tout moyen qu'elle juge utile » peuvent être omis.

---

<sup>15</sup> Dès lors qu'il s'agit d'une matière relevant de la procédure bicamérale optionnelle, l'intervention du Sénat est requise lorsque la majorité de ses membres avec au moins un tiers des membres de chaque groupe linguistique le demande.

<sup>16</sup> On adaptera aussi la troisième phrase de cette disposition.

<sup>17</sup> Une proposition 'modifiant le Règlement de la Chambre des représentants visant à adapter la manière dont la Chambre délibère à la suite d'une situation grave et exceptionnelle qui menace la santé publique et qui empêche des membres de la Chambre d'être physiquement présents', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1100/001, a d'ailleurs déjà été déposée à la Chambre.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 1<sup>er</sup>

10. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, la loi à adopter règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Cette qualification peut être admise pour certaines dispositions de la proposition, à savoir les articles 5, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, et 6, alinéas 2 et 3 de la proposition, qui habilite le Roi à adapter la compétence, le fonctionnement et la procédure du Conseil d'État et des juridictions administratives (article 5, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>), ou qui contiennent une dérogation aux lois sur le Conseil d'État (article 6). Il résulte en effet de l'article 78, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la Constitution que « les lois relatives au Conseil d'état et aux juridictions administratives fédérales » relèvent de la procédure bicamérale optionnelle.

Il en va de même pour les articles 2 et 7 de la proposition, dans la mesure où ces dispositions tendent à renvoyer à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>.

Les autres dispositions de la proposition concernent en revanche des matières qui, conformément à l'article 74 de la Constitution, doivent être exclusivement adoptées par la Chambre des représentants.

Dès lors, conformément à l'article 72, 2, alinéa 2, du Règlement de la Chambre des représentants, la proposition de loi doit être scindée en deux, à savoir, d'une part, les dispositions qui règlent une matière visée à l'article 74 de la Constitution (articles 2<sup>18</sup> à 4, 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup>, 6, alinéa 1<sup>er</sup>, et 7<sup>19</sup>) et, d'autre part, les dispositions qui règlent une matière visée à l'article 78 de la Constitution (articles 2<sup>20</sup>, 5, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, 6, alinéas 2 et 3, et 7<sup>21</sup>).

### Article 2

11. Selon le paragraphe 2 de l'article 2 proposé, le Roi peut « [l]e cas échéant » conférer un effet rétroactif aux mesures qu'il prend dans ce cadre, sans qu'il puisse cependant les faire rétroagir avant le 1<sup>er</sup> mars 2020.

11.1. L'ajout « Le cas échéant » au sens d'« éventuellement » est peu significatif. Pour indiquer qu'on ne peut avoir recours à cette possibilité que lorsque les circonstances l'exigent, il serait préférable de remplacer les mots « Le cas échéant » par les mots « Si nécessaire ».

11.2. En outre, le Conseil d'État observe que le Roi ne peut appliquer cette disposition également que d'une manière conforme à la Constitution. Cela signifie que la rétroactivité ne

<sup>18</sup> Dans la mesure où il vise l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup>.

<sup>19</sup> Dans la mesure où il concerne l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup>.

<sup>20</sup> Dans la mesure où il vise l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>.

<sup>21</sup> Dans la mesure où il concerne l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>.

peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général<sup>22</sup>. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous<sup>23</sup>.

Le législateur ne peut pas habiliter le Roi à aller à l'encontre de ces principes.

Cette dernière observation est confirmée, voire même renforcée dans les développements, en ce qu'ils précisent expressément : « La rétroactivité ne peut en outre réduire le niveau de protection des personnes physiques et morales »<sup>24</sup>.

### Article 3

12. L'article 3 de la proposition de loi prescrit que les arrêtés royaux pris en vertu de cette loi ne peuvent pas porter atteinte au pouvoir d'achat des familles et à la protection sociale existante. Cette disposition entend restreindre sur le fond les délégations accordées par l'article 5, mais ces restrictions sont formulées de manière peu précise et peuvent dès lors être source d'insécurité juridique et donner lieu à des contestations juridiques. On peut en effet soutenir que toute mesure entraînant pour les familles un préjudice financier dû à la pandémie Covid-19 porte atteinte au pouvoir d'achat de ces familles. Même si l'on tient uniquement compte de l'incidence de la mesure proprement dite, la question se pose de savoir si l'intention est effectivement d'exclure toute mesure susceptible de causer un préjudice financier à certaines familles. Une question analogue se pose concernant la condition selon laquelle il n'est pas porté atteinte à la protection sociale existante. S'il s'agit ainsi d'exiger plus que l'obligation de *standstill* inscrite à l'article 23 de la Constitution, il faudrait le formuler plus concrètement.

13. Les développements de la proposition fournissent, à titre de commentaire de l'article 3, une liste – apparemment non exhaustive – des actes qui seraient pareillement interdits au Roi<sup>25</sup>. S'il est bien dans l'intention que cette liste soit non-exhaustive, et vu le sens très général que revêtent les termes de « pouvoir d'achat des familles », et de « protection sociale existante » – et, par conséquent, la multiplicité des actes susceptibles d'influer sur ceux-ci de manière directe ou indirecte –, il s'indiquerait alors, pour éviter un maximum de contestations ultérieures sur la question du (non-)respect du cadre de l'habilitation, que les travaux préparatoires fournissent davantage d'éclaircissements sur la portée de l'article 3 proposé.

<sup>22</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

<sup>23</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

<sup>24</sup> *Doc. parl.*, Chambre 2019-20, n° 55-1104/001, p. 4.

<sup>25</sup> *Doc. parl.* Chambre 2019-20, n° 55-1104/001, p. 4.

À cet égard, la question se pose s'il ne serait pas préférable, à la lumière de ces exemples, de ne viser que les atteintes « structurelles » dans la disposition projetée, portée qui serait alors explicitée par les éclaircissements apportés dans le commentaire de l'article 3 proposé.

#### Article 4

14. La formulation de l'article 4 de la proposition de loi prête à confusion. D'une part, il est prévu que les arrêtés de pouvoirs spéciaux ne peuvent pas adapter, abroger, modifier ou remplacer les cotisations de sécurité sociale, les impôts, les taxes et les droits <sup>26</sup>, tandis qu'il est précisé, d'autre part, que cela vaut notamment pour « la base imposable, le tarif et les opérations imposables ».

S'il s'agit de limiter le pouvoir du Roi dans un sens plus général, on omettra ce dernier ajout. Si l'on ne peut toucher aux cotisations de sécurité sociale, aux impôts, aux taxes et aux droits, cela implique nécessairement, en effet, que l'on ne peut pas non plus modifier la base ou le tarif (lire dans le texte français : « le taux » plutôt que « le tarif ») des impôts, ni les opérations imposables (lire : la matière imposable).

S'il s'agit par contre, ainsi qu'il paraît se déduire des développements <sup>27</sup>, de limiter le pouvoir du Roi à des éléments accessoires en la matière, qui ne sont pas essentiels pour déterminer ce qui est dû <sup>28</sup>, il conviendra de le formuler plus clairement.

#### Article 5

##### § 1<sup>er</sup>

##### Phrase introductive

15. Le fait que les mesures doivent être prises « par arrêté délibéré en Conseil des ministres » découle déjà de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi, de sorte que cet ajout peut, en l'occurrence, être omis.

---

<sup>26</sup> La notion de « droits » peut avoir un contenu extrêmement large et paraît par ailleurs, dans le contexte de la disposition à l'examen, couverte par celles d'« impôts » et de « taxes » qui y sont également mentionnées. Sous réserve d'une explication sur ce point qui serait fournie au cours des travaux parlementaires, mieux vaut omettre la référence aux « droits » dans cette disposition.

<sup>27</sup> Il est observé dans les développements que les « obligations relatives au paiement et au remboursement des impôts, aux taxes et aux droits » peuvent « être décalées dans le temps, mais pas modifiées, remplacées ou supprimées » et que les « mesures que le Roi peut prendre en vertu de la présente loi se limitent dès lors à la perception et au recouvrement » (*Doc. parl.* Chambre 2019-20, n° 55-1104/001, p. 5).

<sup>28</sup> En matière fiscale, par exemple, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations et réductions d'impôt sont considérés comme des éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables.

2°

16. Les mots « la capacité logistique et d'accueil nécessaire » doivent être davantage spécifiés. De quelle « capacité » s'agit-il ici ? Cette disposition a-t-elle exclusivement trait à la capacité médicale des et dans les hôpitaux et installations de quarantaine ou les auteurs envisagent ils aussi de prévoir un accueil adapté, par exemple, pour les détenus, les personnes internées et les étrangers placés dans des centres ouverts ou fermés ? Est-il également fait référence à la capacité logistique et d'accueil dans certains secteurs économiques, comme la vente de denrées alimentaires et d'autres produits ?

5°

17. On n'aperçoit pas clairement quels secteurs doivent être considérés comme « secteurs critiques » pour lesquels la continuité doit être garantie. Le législateur doit donner lui-même des indications en la matière, à tout le moins sous la forme d'exemples significatifs durant les travaux parlementaires, mais il peut pour le surplus confier au Roi le soin de désigner concrètement ces secteurs critiques <sup>29</sup>.

7°

18. Selon l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 7°, le Roi peut prendre des mesures pour « garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement assurer en considérant <sup>30</sup> les droits des parties, la continuité du processus judiciaire, tant au niveau civil qu'au niveau pénal, en adaptant l'organisation des cours, tribunaux et autres instances judiciaires, comprenant également le ministère public, les autres organes du pouvoir judiciaire, les huissiers de justice, experts judiciaires, traducteurs, interprètes, traducteurs-interprètes, notaires et mandataires de justice, et en adaptant l'organisation de la compétence et la procédure, en ce compris les délais prévus par la loi, ainsi que les règles en matière de procédure et de modalités de la détention préventive et en matière de procédure et de modalités de l'exécution des peines et des mesures ».

Les mesures que peut prendre le Roi sont extrêmement larges :

- « adapter » l'organisation des cours et tribunaux ;
- « adapter » l'organisation du ministère public ;
- « adapter » les règles de compétence ;
- « adapter » les règles de procédure.

Or, la seule condition émise est que ces adaptations se fassent « en considérant les droits des parties », ce qui est une expression dont il est difficile de saisir la portée exacte. Dès lors que tout le Pouvoir judiciaire pourrait être « adapté » de façon très profonde (le commentaire de l'article n'est lui-même pas très précis), il s'imposerait de prévoir des conditions plus strictes,

<sup>29</sup> Dans la version française, il convient également de remplacer les mots « de sécurité sociale » par les mots « au droit de la sécurité sociale ».

<sup>30</sup> Dans la version française, il convient également de remplacer les mots « assurer en considérant » par les mots « en prenant en considération ». Une observation analogue vaut pour le 8° proposé.



et notamment de préciser, à tout le moins, que ces « adaptations » doivent se faire « dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du Pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables ».

## 8°

19. L'article 5, § 1<sup>er</sup>, 8°, en projet, permet au Roi de garantir notamment « le bon fonctionnement du Conseil d'État et des juridictions administratives » en prévoyant la possibilité d'« adapter » « la compétence » du Conseil d'État – sans doute faut-il lire : « de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » – et ce « afin d'assurer le bon fonctionnement de ces instances et plus particulièrement la continuité de la jurisprudence et de leurs autres missions, en considérant les droits des parties ».

Le commentaire de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 8°, en projet, n'apporte aucun éclaircissement à ce sujet. Il revient au législateur de préciser la portée exacte de cette disposition. En effet, on n'aperçoit pas d'emblée en quoi l'« adaptation » de « la compétence » du Conseil d'État et des juridictions administratives peut s'inscrire dans les objectifs mentionnés dans cette même disposition.

S'il s'agit néanmoins de permettre au Roi, par le biais de cette disposition, de diminuer le degré de protection juridique dans certains cas exceptionnels, il incombe au législateur de le préciser, et cette disposition ne peut en aucun cas autoriser le Roi à porter atteinte aux exigences d'une protection juridique effective, garantie par la réglementation supranationale et par la Constitution.

20. Cette même disposition permet également au Roi d'adapter la procédure devant le Conseil d'État et les juridictions administratives, dans le même but.

À ce sujet, les développements précisent que les mesures visées peuvent comprendre, entre autres, des dispositions visant à assurer une protection juridique aux parties qui peuvent démontrer qu'elles n'ont pas pu respecter « certains » délais de procédure en raison de mesures prises pour se conformer aux directives émises par les autorités publiques pour lutter contre le coronavirus.

Contrairement au texte en projet de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 7°, l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 8°, en projet, ne prévoit pas une telle possibilité. La section de législation n'en aperçoit pas le motif.

Une telle disposition étant tout aussi nécessaire en vue d'assurer la protection juridique des parties dans des litiges de droit public que des parties dans des litiges de droit privé, il est vivement recommandé, également à l'égard du Conseil d'État et des juridictions administratives, d'insérer cette possibilité dans le texte même de l'article.

21. Les mots « jurisprudence » et « rechtsbedeling » ne correspondent pas.

Dans la version française, les mots « la jurisprudence » pourraient être remplacés par les mots « leur mission de rendre la justice » si cette expression traduit correctement l'intention du législateur.

9°

22. Les textes français et néerlandais de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 9°, proposé, ne concordent pas parfaitement : le texte français mentionnant « les autorités de l'Union européenne », il faudrait écrire dans le texte néerlandais « door instanties van de Europese Unie ».

§ 2

23. En vertu de l'article 5, § 2, alinéa 3,

« [l]es sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause »

Pareille disposition peut avoir un sens à l'égard des législations modifiées ou remplacées dès lors qu'il est alors possible d'avoir à l'égard des arrêtés de pouvoirs spéciaux concernés des points de référence figurant dans ces législations.

Tel n'est toutefois pas le cas à l'égard des législations complétées puisque les arrêtés de pouvoirs spéciaux entrant dans ce cas de figure peuvent, sur le plan légistique, former des textes autonomes par rapport à toute autre loi et que, même si, toujours sur le plan légistique, elles complètent des textes existants, elles pourraient avoir un objet tellement différent de celui réglé par la loi existante que ces points de référence en deviendraient totalement artificiel.

Il appartient au législateur de rencontrer cette difficulté.

### Article 6

24. Selon l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition, les avis légalement ou réglementairement requis<sup>31</sup> ne doivent pas être recueillis ou peuvent être demandés dans un délai abrégé par rapport au délai requis. Un régime dérogatoire est instauré à l'égard de l'exigence d'un avis de la section de législation du Conseil d'État, prévu par les lois sur le Conseil d'État (article 6, alinéas 2 et 3).

25. En ce qui concerne la disposition de l'alinéa 1<sup>er</sup>, le commentaire de l'article 6 indique qu'on ne pourra passer outre les obligations de consultation que « pour les arrêtés en matière d'ordre public ou de santé publique »<sup>32</sup>. Cela ne ressort toutefois pas du texte de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition.

26. Il se déduit du texte à l'examen que le régime général consacré par l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, doit être considéré comme n'étant pas applicable à la procédure de consultation de la section de législation, dès lors que sont mises en place, pour cette procédure de consultation, des règles particulières exprimées à l'article 6, alinéas 2 et 3.

---

<sup>31</sup> On n'aperçoit pas pourquoi le régime se limite aux obligations de consultation, à l'exclusion d'autres formalités comme la concertation, l'association, etc.

<sup>32</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1104/001, p. 8.

L'alinéa 1<sup>er</sup> devra exprimer plus clairement qu'un régime dérogatoire s'applique à l'égard de l'obligation de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

27. En vertu de l'article 6, alinéa 2, l'article 3*bis*, § 2, des lois sur le Conseil d'État ne s'applique pas aux projets d'arrêté royal visés à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>. Il ressort de la disposition proposée, conformément à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, que le demandeur peut, pour ces projets, en invoquant l'urgence spécialement motivée, se dispenser de solliciter l'avis de la section de législation, sans toutefois que cela exclue la possibilité pour ce même demandeur de solliciter pour de tels projets un avis dans les cinq jours ouvrables<sup>33</sup>.

Selon l'article 6, alinéa 3, les avis demandés sur les projets adoptés en application de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 9<sup>o</sup>, de la proposition, devront être rendus dans les cinq jours ouvrables, ce délai ne pouvant pas être prorogé lorsque l'affaire doit être examinée par les chambres réunies en application de l'article 85*bis* des lois sur le Conseil d'État.

Dès lors que l'article 6, alinéa 3, n'inclut pas les projets d'arrêté se fondant sur l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, dans son champ d'application, il en résulterait que si une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables était introduite pour pareils projets d'arrêté, la règle de l'article 6, alinéa 3, uniquement applicable aux projets adoptés en application de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 9<sup>o</sup>, ne s'appliquerait pas, avec cette conséquence que le délai de cinq jours ouvrables serait alors prorogé d'office, conformément au droit commun, en cas d'examen de l'affaire par les chambres réunies en application de l'article 85*bis* des lois. Au vu des objectifs poursuivis par la proposition, une telle prorogation d'office dans ce cas précis n'est pas cohérente.

De même, l'on n'aperçoit pas la raison pour laquelle seul l'article 85*bis* des lois sur le Conseil d'État est visé à la fin de l'alinéa 3 de l'article proposé, alors que le délai de cinq jours ouvrables est également susceptible d'être prorogé en cas de renvoi d'une demande d'avis devant l'assemblée générale de la section de législation, en application de l'article 85 des mêmes lois.

DE HOOFDGRIFFIER - LE GREFFIER EN CHEF

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

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

<sup>33</sup> Voire même, en théorie, dans l'un des autres délais prévus par l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État.