

24 APRIL 2021. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

De Minister van Binnenlandse Zaken,

Gelet op de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, artikel 4;

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, artikelen 11 en 42;

Gelet op de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, artikelen 181, 182 en 187;

Gelet op het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;

Gelet op het advies van de Inspecteur van Financiën, gegeven op 15 april 2021;

Gelet op het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting, gegeven op 15 april 2021;

Gelet op het advies van de in Raad vergaderde Ministers, gegeven op 15 april 2021;

Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de noodzakelijkheid om maatregelen te overwegen die gegrond zijn op epidemiologische resultaten die van dag op dag evolueren en waarvan de laatste de maatregelen hebben gerechtvaardigd die werden beslist tijdens het Overlegcomité dat is bijeengekomen op 14 april 2021; dat het zodoende dringend is om bepaalde maatregelen aan te passen, te nemen en te verlengen;

Gelet op het advies nr. 69.253/AV van de Raad van State, gegeven op 23 april 2021 en ontvangen op 24 april 2021, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (zie bijlage);

Overwegende het overleg tussen de regeringen van de deelstaten en de bevoegde federale overheden in frequent gehouden Overlegcomités, in het bijzonder het Overlegcomité van 14 april 2021 voor de in het besluit genomen maatregelen;

Overwegende de adviezen van de RAG en van de GEMS;

Overwegende het advies van de Hoge Gezondheidsraad van 9 juli 2020;

Overwegende artikel 191 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, dat het voorzorgsbeginsel in het kader van het beheer van internationale gezondheids crisissen en van de actieve voorbereiding van zulke potentiële crisissen verankert; dat dit beginsel inhoudt dat, wanneer een ernstig risico hoogstwaarschijnlijk werkelijkheid zal worden, het aan de overheid is om dringende en voorlopige maatregelen te nemen;

Overwegende artikel 6, 1. c) van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG;

Overwegende de Grondwet, artikel 23;

Overwegende het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano;

Overwegende de wet van 9 oktober 2020 houdende instemming met het voormelde samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020;

Overwegende het Samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België;

Overwegende de wet van 8 april 2021 houdende de instemming met het voormelde samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021;

Overwegende het koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen;

Overwegende het ministerieel besluit van 13 maart 2020 houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19;

Overwegende de protocollen bepaald door de bevoegde ministers in overleg met de betrokken sectoren;

Overwegende de Aanbeveling (EU) van 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie;

Overwegende de Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking;

Overwegende de verklaring van de WHO omtrent de karakteristieken van het coronavirus COVID-19, in het bijzonder met betrekking tot de besmettelijkheid en het sterfterisico;

Overwegende de kwalificatie van het coronavirus COVID-19 als een pandemie door de WHO op 11 maart 2020;

Overwegende dat de WHO op 16 maart 2020 het hoogste dreigingsniveau heeft uitgeroepen aangaande het coronavirus COVID-19 dat de wereldeconomie destabiliseert en zich snel verspreidt over de wereld;

Overwegende de inleidende toespraak van de directeur-generaal van de WHO van 12 oktober 2020 die aangaf dat het virus zich voornamelijk verspreidt tussen nauwe contacten en aanleiding geeft tot opflakkingen van de epidemie die onder

controle zouden kunnen worden gehouden door middel van gerichte maatregelen; Overwegende de verklaring van de directeur-generaal van de WHO Europa van 15 oktober 2020, die aangeeft dat de situatie in Europa zeer onrustwekkend is en dat de overdracht en besmettingsbronnen plaatsvinden in de huizen, binnen in publieke plaatsen en bij de personen die de zelfbeschermingsmaatregelen niet correct naleven;

Overwegende de verklaring van de directeur-generaal van de WHO van 26 oktober 2020, die aangeeft dat alles in het werk moet worden gesteld om de medewerkers van de zorgsector te beschermen; dat scholen en bedrijven kunnen openblijven maar daarvoor compromissen moeten worden gesloten; dat de directeur-generaal bevestigt dat het virus kan worden onderdrukt door snel en bewust in te grijpen;

Overwegende de verklaring van 18 maart 2021 van dokter Hans Henri P. Kluge, regionaal directeur van WHO Europa, waarin hij stelde dat elke week meer dan 20 000 mensen in de regio overlijden ten gevolge van het virus; dat het aantal mensen dat in Europa aan COVID-19 sterft, nu hoger ligt dan vorig jaar rond deze tijd; dat de besmettelijkere B.1.1.7 variant van het virus de dominante variant wordt in de Europese regio; dat de gevolgen en voordelen van de vaccins voor de gezondheid nog niet meteen voelbaar zijn; dat men vooralsnog standvastig moet blijven in de toepassing van het volledige scala van maatregelen als reactie tegen de verspreiding van het virus;

Overwegende dat ons land sinds 13 oktober 2020 op nationaal niveau in alarmniveau 4 (zeer hoge alertheid) zit;

Overwegende dat het daggemiddelde van de nieuwe vastgestelde besmettingen met het coronavirus COVID-19 in België over de voorbije zeven dagen een lichte daling kende tot 3436 bevestigde positieve gevallen op 15 april 2021;

Overwegende dat op 14 april 2021 in totaal 3049 patiënten getroffen door COVID-19 worden behandeld in de Belgische ziekenhuizen; dat op diezelfde datum in totaal 941 patiënten worden behandeld op de diensten van de intensieve zorg;

Overwegende dat de incidentie op 15 april 2021 over een periode van 14 dagen 468 op 100.000 inwoners bedraagt; dat het reproductiegetal op basis van de nieuwe hospitalisaties 0,95 bedraagt;

Overwegende dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, zeer hoog blijft; dat de druk op de ziekenhuizen en op de continuïteit van de niet-COVID-19-zorg nog steeds reëel is en dat dit een aanzienlijk negatief effect heeft op de volksgezondheid; dat de ziekenhuizen zijn overgeschakeld naar fase 2A van het ziekenhuisnoodplan;

Overwegende dat de situatie zeer precair blijft en dat moet worden voorkomen dat het aantal besmettingen en hospitalisaties opnieuw toeneemt;

Overwegende dat de variant B.1.1.7 dominant is geworden in België; dat deze variant besmettelijker is en daardoor het virus nog vlotter kan circuleren onder de bevolking; dat het daarom noodzakelijk is om bepaalde maatregelen te verlengen;

Overwegende dat de vaccinatiecampagne van start is gegaan en dat dit al een duidelijk effect heeft op de besmettingen van de 65-plussers; dat het aantal ziekenhuisopnames en overlijdens van bewoners van woonzorgcentra daardoor lijkt af te nemen;

Overwegende dat het van belang is dat er een maximale coherentie bestaat bij het

nemen van maatregelen voor de handhaving van de openbare orde, teneinde de efficiëntie ervan te maximaliseren; dat deze maatregelen dienen te gelden voor het ganse grondgebied; dat de lokale overheden evenwel de mogelijkheid hebben om, rekening houdend met de epidemiologische toestand op hun grondgebied, strengere maatregelen te nemen voor zover die proportioneel en in de tijd beperkt zijn;

Overwegende de urgentie en het risico voor de volksgezondheid die het coronavirus COVID-19 met zich meebrengt voor de bevolking;

Overwegende dat het coronavirus COVID-19 een infectieziekte is die meestal de longen en luchtwegen treft;

Overwegende dat het coronavirus COVID-19 wordt overgedragen van mens op mens via de lucht; dat de overdracht van de ziekte lijkt plaats te vinden via alle mogelijke emissies via de mond en de neus;

Overwegende dat moet worden vermeden dat nieuwe mutaties en varianten van het coronavirus die een invloed kunnen hebben op de werkzaamheid van de vaccins ontstaan of zich verspreiden; dat daarom nog steeds strikte regels noodzakelijk zijn om de verspreiding van het virus tegen te gaan; dat de maatregelen bijgevolg dienen te worden verlengd;

Overwegende dat, gezien wat voorafgaat, bepaalde bijeenkomsten in besloten of overdekte plaatsen, maar ook in open lucht, nog steeds een specifieke bedreiging vormen voor de volksgezondheid; dat die bedreiging in open lucht evenwel beperkter is;

Overwegende dat aanzienlijke versoepelingen hierdoor niet mogelijk zijn zolang het aantal besmettingen en hospitalisaties niet significant daalt; dat omwille van de mentale gezondheid van de bevolking en de economie het echter noodzakelijk is bepaalde activiteiten en samenkomsten toe te staan; dat daarbij de nodige maatregelen om besmettingen te voorkomen, moeten worden gerespecteerd; dat buitenactiviteiten steeds de voorkeur moeten genieten gezien het lagere risico op besmetting; dat de regels betreffende hygiëne en van sociale afstand steeds maximaal moeten worden gerespecteerd; dat de bestaande maatregelen voor het overige dienen te worden verlengd;

Overwegende dat bij het ministerieel besluit van 26 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken bijkomende maatregelen werden genomen om de sterke stijging van het aantal besmettingen op dat moment af te remmen; dat het aantal besmettingen inmiddels opnieuw daalt; dat deze maatregelen daardoor niet langer noodzakelijk zijn; dat de winkels en dienstverleners bijgevolg hun activiteiten weer moeten kunnen opstarten; dat zij daarbij echter rekening dienen te houden met de maatregelen om besmettingen te voorkomen; dat een consument tijdens het winkelen bijvoorbeeld enkel vergezeld mag worden door één persoon van hetzelfde huishouden of door het duurzaam onderhouden nauw contact; dat een consument evenwel de minderjarigen van het eigen huishouden of de personen die nood hebben aan begeleiding mag begeleiden;

Overwegende dat het risico op besmettingen tijdens buitenactiviteiten aanzienlijk lager is; dat op dit ogenblik buitenactiviteiten daarom in de mate van het mogelijke de voorkeur moeten krijgen;

Overwegende de noodzaak aan ondersteuning van de politie in de handhaving van

de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken door inspectiediensten met specifieke expertise;

Overwegende de bestaande bevoegdheden van de ambtenaren van de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie inzake het toezicht op ondernemingen in het kader van de economische wetgeving, waaronder algemene informatieverplichtingen, de verkoop op afstand en oneerlijke handelspraktijken, en het toezicht dat ze reeds uitoefent op de maatregelen bedoeld in artikelen 7bis, § 1 en 8, §§ 2, 3 en 4;

Overwegende dat, met het oog op het kunnen bepalen en uitrollen van verdere versoepelingen, het organiseren van proef- en pilootprojecten noodzakelijk is; dat tijdens die proef- en pilootprojecten de regels van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 niet kunnen worden nageleefd; dat een toelating van de minister van Binnenlandse Zaken vereist is om af te kunnen wijken van de bepalingen van dit ministerieel besluit tijdens die proef- en pilootprojecten, weliswaar na gemotiveerd advies van de bevoegde ministers, de betrokken lokale overheden en de federale minister van Volksgezondheid, evenwel overeenkomstig de modaliteiten van het betrokken protocol;

Overwegende dat nog steeds een beroep wordt gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel en de geest van solidariteit van elke burger om de social distancing na te leven en om alle gezondheidsaanbevelingen toe te passen;

Overwegende dat de hygiënemaatregelen essentieel blijven;

Overwegende dat buitenactiviteiten waar mogelijk de voorkeur krijgen; dat, indien dit niet mogelijk is, de ruimtes voldoende moeten worden verlucht;

Overwegende dat de gezondheidssituatie op regelmatige basis wordt geëvalueerd; dat dit betekent dat striktere maatregelen nooit zijn uitgesloten,

Besluit :

Artikel 1. In artikel 5 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "Onverminderd de artikelen 8 en 8bis" vervangen door de woorden "Onverminderd artikel 8";

2° in het tweede lid wordt de bepaling onder 14° vervangen als volgt: "14° een consument mag worden vergezeld door één persoon van hetzelfde huishouden of door het duurzaam onderhouden nauw contact bedoeld in artikel 15bis. De minderjarigen van het eigen huishouden of de personen die nood hebben aan begeleiding kunnen worden begeleid door één volwassene.";

3° het vierde lid wordt opgeheven.

Art. 2. In artikel 8 van hetzelfde besluit wordt paragraaf 4 vervangen als volgt:

" § 4. Dienstverlening waarbij de afstand van 1,5 meter tussen de dienstverlener en de consument niet kan worden gegarandeerd is verboden, behalve voor wat betreft:

1° de dienstverlening door de handelszaken, private en publieke bedrijven en diensten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de vitale belangen van de Natie en de behoeften van de bevolking bedoeld in de bijlage 1 van dit besluit;

2° de dienstverlening voor de rijopleidingen en de rijexamens, alsook voor de opleidingen voor het besturen van luchtvaartuigen met het oog op het onderhoud,

het voleindigen en het vernieuwen van kwalificaties en licenties, met naleving van de modaliteiten voorzien in het toepasselijke protocol;

3° de dienstverlening door de fotografen, met naleving van de modaliteiten voorzien in het toepasselijke protocol;

4° de dienstverlening door de schoonheidssalons, de bemande zonnebanken, de bemande zonnecentra, de niet-medische pedicurezaken, de nagelsalons, de massagesalons, de kapperszaken, de barbiers en de tatoeage- en piercingsalons, met naleving van de modaliteiten voorzien in het toepasselijke protocol bepaald door de minister van Werk en de minister van Middenstand en Zelfstandigen overeenkomstig de afspraken in het Overlegcomité ter zake.

Dienstverlening aan en in huis is verboden, behalve voor wat betreft:

1° de dienstverlening door de handelszaken, private en publieke bedrijven en diensten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de vitale belangen van de Natie en de behoeften van de bevolking bedoeld in de bijlage 1 van dit besluit;

2° de dienstverlening door de vastgoedsector voor de bezichtigingen van onroerend goed, met naleving van de modaliteiten voorzien in het toepasselijke protocol;

3° de diensten voor haarverzorging."

Art. 3. Artikel 8bis van hetzelfde besluit wordt opgeheven.

Art. 4. In artikel 9 van hetzelfde besluit wordt de bepaling onder 5° vervangen als volgt:

"5° een bezoeker mag worden vergezeld door één persoon van hetzelfde huishouden of door het duurzaam onderhouden nauw contact bedoeld in artikel 15bis. De minderjarigen van het eigen huishouden of de personen die nood hebben aan begeleiding kunnen worden begeleid door één volwassene;"

Art. 5. In artikel 13 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het tweede lid wordt vervangen als volgt: "De bezoekers worden toegelaten gedurende een periode van maximum 30 minuten.";

2° het derde lid wordt vervangen als volgt: "Een bezoeker mag worden vergezeld door één persoon van hetzelfde huishouden of door het duurzaam onderhouden nauw contact bedoeld in artikel 15bis. De minderjarigen van het eigen huishouden of de personen die nood hebben aan begeleiding kunnen worden begeleid door één volwassene."

Art. 6. In artikel 15, § 1, van hetzelfde besluit worden de woorden "vier personen" vervangen door de woorden "tien personen".

Art. 7. In artikel 19bis van hetzelfde besluit wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 8. In artikel 27, § 4, eerste en tweede lid, van hetzelfde besluit worden de woorden "7bis, § 1 en 8, §§ 2, 3 en 4" telkens vervangen door de woorden "5, 7bis, § 1 en 8".

Art. 9. Artikel 28 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

"De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot en met 31 mei 2021."

Art. 10. Hetzelfde besluit wordt aangevuld met een artikel 29bis, luidende:

"Art. 29bis. De minister van Binnenlandse Zaken kan, na gemotiveerd advies van de bevoegde ministers, de betrokken lokale overheden en de federale minister van Volksgezondheid, toelating geven om af te wijken van de regels van dit besluit

gedurende proef- en pilootprojecten.

De organisatie van de proef- en pilootprojecten gebeurt overeenkomstig het protocol dat zal worden bepaald door de bevoegde ministers en de federale Minister van Volksgezondheid houdende een kader, kalender en stappenplan voor de organisatie van proef- en pilootprojecten, zowel binnen als buiten, overeenkomstig de afspraken in het Overlegcomité ter zake."

Art. 11. Dit besluit treedt in werking op 26 april 2021.

Brussel, 24 april 2021.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

A. VERLINDEN

Raad van State

afdeling Wetgeving

Advies 69.253/AV van 23 april 2021 over een ontwerp van ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'

Op 16 april 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen* een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'. Het ontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 22 april 2021. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques Jaumotte, voorzitter van de Raad van State, Marnix Van Damme, Pierre Vandernoot, Martine Baguet en Wilfried Van Vaerenbergh, kamervoorzitters, Chantal Bamps, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Cambier, Bert Thys, Bernard Blero, Wouter Pas, Koen Muylle, Patrick Ronvaux en Christine Horevoets, staatsraden, Jan Velaers, Sébastien Van Drooghenbroeck, Christian Behrendt en Johan Put, assessoren, en Gregory Delannay, hoofdgriffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier Delgrange, eerste auditeur-afdelingshoofd, Jonas Riemslagh, auditeur, Cedric Jenart en Anne-Stéphanie Renson, adjunct-auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 april 2021.

Nota

* 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.

Voorlopige tekst in één taal. Zolang de vertaling niet beschikbaar is, zijn formele aanpassingen nog mogelijk

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

I. STREKKING VAN HET ONTWERP

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'.

Het doel van het ontwerp is tweeledig.

Enerzijds worden bepaalde maatregelen in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 gewijzigd. Het betreft in hoofdzaak versoepelingen van bestaande maatregelen.

Anderzijds wordt het temporele toepassingsgebied van het aldus gewijzigde besluit (artikel 28) verlengd tot en met 31 mei 2021 (artikel 7 van het ontwerp).

1.2. De wijzigingen aan de zogenaamde coronamaatregelen kunnen als volgt worden samengevat.

De in artikel 5, tweede lid, 14°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 vervatte regel dat er in beginsel individueel gewinkeld moet worden, wordt vervangen door de regel dat een consument in beginsel mag worden vergezeld door één persoon van hetzelfde huishouden (artikel 1 van het ontwerp).

Het verbod op het uitoefenen van zogenaamde contactberoepen (artikel 8, § 4, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020) wordt, zij het onder voorwaarden, opgeheven voor wat betreft "de schoonheidssalons, de bemande zonnebanken, de bemande zonnecentra, de niet-medische pedicurezaken, de nagelsalons, de massagesalons, de kapperszaken, de barbiers en de tatoeage- en piercingsalons" en op het verbod inzake dienstverlening aan en in huis wordt een uitzondering voor diensten voor haarverzorging toegevoegd (artikel 2 van het ontwerp).

De regeling inzake het aanbieden van goederen aan consumenten via een systeem van bestellen en afhalen, van leveren, of via een systeem op afspraak in artikel 8bis van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 wordt opgeheven (artikel 3 van het ontwerp).

De drempel voor de algemene beperking op samscholingen (artikel 15 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020) wordt verhoogd van vier naar tien personen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld (artikel 4 van het ontwerp).

Van de regels vervat in het te wijzigen besluit kan worden afgeweken in het kader van zogenaamde proef- en pilootprojecten. Deze regeling geldt ten aanzien van "de door de bevoegde ministers, in afstemming met de betrokken lokale overheden, de federale minister van Binnenlandse Zaken en de federale minister van Volksgezondheid geselecteerde proef- en pilootprojecten die worden georganiseerd op basis van het protocol dat zal worden bepaald door de bevoegde ministers en de federale Minister van Volksgezondheid houdende een kader, kalender en stappenplan voor de organisatie van proef- en pilootprojecten, zowel binnen als buiten, overeenkomstig de beslissing van het Overlegcomité ter zake" (artikel 8 van het ontwerp - nieuwe tweede lid van artikel 29 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020).

Daarnaast worden enkele wijzigingen met een veeleer technisch karakter aangebracht. De tijdelijke 'raamregeling' op treinen met een toeristische

bestemming (artikel 19bis van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020) wordt opgeheven (artikel 5 van het ontwerp) en de regeling inzake het toezicht door de ambtenaren van de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (artikel 27, § 4, eerste en tweede lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020) wordt uitgebreid met een verwijzing naar artikel 5 van het te wijzigen besluit (artikel 6 van het ontwerp).

1.3. Het te nemen besluit treedt in werking op 26 april 2021 (artikel 9 van het ontwerp).

II. ONTVANKELIJKHEID

2. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3^o, 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.

De spoedeisendheid van de adviesaanvraag wordt volgens de adviesaanvrager gemotiveerd door "de noodzakelijkheid om maatregelen te overwegen die gegrond zijn op epidemiologische resultaten die van dag op dag evolueren en waarvan de laatste de maatregelen hebben gerechtvaardigd, dat het zodoende dringend is om bepaalde maatregelen aan te passen, te nemen en te verlengen, zodat die op 26 april 2021 in werking kunnen treden. De maatregelen werden beslist tijdens het Overlegcomité dat is bijeengekomen op 14 april 2021 en werden goedgekeurd op de Ministerraad van 15 april 2021".

Deze motivering kan worden aanvaard.

III. VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Dit advies is gegeven door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De aldus toebedeende termijn verstrijkt op woensdag 28 april 2021.

Aangezien het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken' van toepassing is tot en met 25 april 2021 (artikel 28 van het besluit) en deze ontworpen wijzigingstekst in werking moet treden op maandag 26 april 2021, heeft de algemene vergadering het opportuun geacht dit advies te geven zonder te wachten tot de laatste dag van de toebedeende termijn, en zelfs integendeel het advies te geven binnen de initiële termijn van vijf werkdagen.

In die omstandigheden wil de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State de aandacht te vestigen op het feit dat, binnen de vooropgestelde termijn van vijf werkdagen voor de behandeling van de adviesaanvraag en het geven van het advies, het onderzoek dat zij aldus uitgevoerd heeft, strikt beperkt gebleven is tot de wijzigingsbepalingen die haar voorgelegd zijn, alsook tot de vooropgestelde toepassingstermijn van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, in zoverre die periode betrekking heeft op de wijzigingen die in het ministerieel besluit in kwestie aangebracht zijn en aldus niet over het volledig besluit, zoals het verlengd wordt door artikel 7 van het ontwerp.

IV. ALGEMENE OPMERKINGEN

A. RECHTSGROND

4. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in:

- artikel 4 van de wet van 31 december 1963 `betreffende de civiele bescherming';
- de artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 `op het politieambt';
- de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 `betreffende de civiele veiligheid'.

Het gaat om dezelfde rechtsgronden als die waarnaar verwezen wordt in de aanhef van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 zelf, alsook in de verschillende ministeriële besluiten tot wijziging van dat besluit.(1)

In het eerste lid van de aanhef wordt tevens verwezen naar artikel 23 van de Grondwet. Hoewel die bepaling, die onder meer een positieve verplichting inzake de bescherming van de gezondheid in hoofde van de overheid bevat(2), deel uitmaakt van de juridische context waarin het voorliggende ontwerpbesluit tot stand komt, biedt zij als dusdanig geen rechtsgrond aan de minister om een dergelijk besluit te nemen.(3)

5. Aan de gemachtigde van de minister is gevraagd om toe te lichten welke ingeroepen bepalingen concreet rechtsgrond bieden voor de verschillende onderdelen van het ontwerp. Een dergelijk overzicht werd niet gegeven. Het antwoord van de gemachtigde kwam er integendeel op neer dat de aangehaalde wetsbepalingen samen rechtsgrond bieden voor het geheel van de maatregelen. Volledigheidshalve kan verder worden opgemerkt dat, anders dan het geval was in advies 68.936/AV over het voorontwerp van `pandemiewet', in onderhavig dossier in beginsel niet moet worden onderzocht in welke mate delegaties door de wetgever aan de minister mogelijk zijn. Daarover zijn weliswaar prejudiciële vragen gesteld aan het Grondwettelijk Hof.(4) Zolang het Hof zich daarover niet heeft uitgesproken en desgevallend een ongrondwettigheid heeft vastgesteld, blijven de desbetreffende wetsbepalingen van kracht. Bij het onderzoek van een ontwerpbesluit wordt in beginsel uitgegaan van de bepalingen die de wetgever tot stand heeft gebracht, al moeten die uiteraard nog worden geïnterpreteerd.

6. Artikel 4 van de wet van 31 december 1963 `betreffende de civiele bescherming' luidt als volgt:

"De Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, organiseert de middelen en lokt de maatregelen uit welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Hij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen.

Die coördinatie heeft ook betrekking op alle maatregelen in verband met het aanwenden van de middelen van de Natie, die reeds in vreedstijd moeten worden genomen met het oog op de civiele bescherming in oorlogstijd.

De Minister oefent zijn bevoegdheid uit ten aanzien van de vraagstukken met betrekking tot de civiele bescherming die in internationale organisaties worden behandeld, en naar aanleiding van de op dat gebied dienstige internationale uitwisselingen."

7. Artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 `op het politieambt' luidt als volgt:

"Onverminderd de bevoegdheden die hun zijn toegekend door of krachtens de wet, oefenen de minister van Binnenlandse Zaken en de gouverneur de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde uit

wanneer deze, al dan niet vrijwillig, hun verantwoordelijkheden niet nakomen, wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist.

De bij het eerste lid bedoelde bevoegdheden betreffen maatregelen van bestuurlijke politie in de zin van artikel 3, 1°, behalve diegene die het voorwerp uitmaken van artikel 42 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus."

Artikel 3, 1°, van de wet op de politieambt, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 11 van dezelfde wet definieert de "politiemaatregelen" als elke juridische of materiële uitvoerbare handeling van bestuurlijke of gerechtelijke politie die voor de burgers een aanwijzing, een verplichting of een verbod inhoudt.

De verwijzing in datzelfde artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 naar de door de burgemeester of de gemeentelijke instellingen uitgeoefende bevoegdheden moet bovendien begrepen worden als een verwijzing naar de relevante bepalingen ter zake van de Nieuwe Gemeentewet, in het bijzonder haar artikelen 119, 134 en 135. Artikel 42 van dezelfde wet luidt als volgt:

"Wanneer hij in gevaar gebracht wordt bij het vervullen van zijn opdracht of wanneer personen in gevaar zijn, kan ieder lid van het operationeel kader de hulp of bijstand vorderen van de ter plaatse aanwezige personen en in geval van absolute noodzaak kan hij eveneens de hulp of bijstand vorderen van enig ander nuttig persoon.

De gevorderde hulp of bijstand mag de persoon die ze verleent niet in gevaar brengen."

8. De artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid' luiden tot slot als volgt:

"Art. 181. § 1. De minister of zijn afgevaardigde kan, bij interventies in het kader van de opdrachten vermeld in artikel 11, in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen, de personen en zaken die hij nodig acht, opvorderen.

Dezelfde bevoegdheid wordt verleend aan de burgemeester, alsook aan de zonecommandant en, bij delegatie van deze laatste, aan de officieren tijdens interventies van deze diensten in het kader van hun opdrachten.

De Koning legt de procedure en de nadere regels van de opvordering vast.

§ 2. Dragen de kosten verbonden aan de opvordering van personen en zaken en vergoeden deze kosten aan de rechthebbenden:

1° de Staat, wanneer het de minister of zijn afgevaardigde is die overgaat tot de opvordering;

2° de gemeente wanneer het de burgemeester is die overgaat tot de opvordering;

3° de zone wanneer het de zonecommandant of de officieren zijn die overgaan tot de opvordering.

De kosten zijn niet verschuldigd wanneer ze voortvloeien uit de herstelling van de schade die veroorzaakt werd aan de opgevorderde personen en zaken en voortvloeien uit ongevallen die plaatsvonden in de loop van of door het feit van de uitvoering van de operaties met het oog waarop de opvordering plaatsvond,

wanneer het ongeval opzettelijk veroorzaakt werd door het slachtoffer.

§ 3. Tijdens de duur van de prestaties, worden de arbeidsovereenkomst en het leercontract geschorst ten voordele van de werknemers die deel uitmaken van deze diensten of die opgevorderd werden.

Art. 182. De minister of zijn gemachtigde kan in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen; om dezelfde reden kan hij iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden.

Dezelfde bevoegdheid wordt toegekend aan de burgemeester.

(...)

Art. 187. Weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikelen 181, § 1, en 182 zijn bevolen, wordt in vredetijd gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden, en met geldboete van zesentwintig euro tot vijfhonderd euro, of met één van die straffen alleen.

In oorlogstijd of in daarmee gelijkgestelde perioden wordt weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikel 185 zijn bevolen gestraft met gevangenisstraf van drie maanden tot zes maanden en met geldboete van vijfhonderd euro tot duizend euro, of met één van de straffen alleen. De minister of, in voorkomend geval, de burgemeester of de zonecommandant, kan bovendien de genoemde maatregelen ambtshalve doen uitvoeren, op kosten van de weerspannige of in gebreke gebleven personen."

In artikel 11 van de wet van 15 mei 2007, waarnaar verwezen wordt in artikel 181, § 1, van dezelfde wet, worden de verschillende algemene opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid als volgt opgesomd:

" § 1. [...]:

1° de redding van en de bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en de bescherming van hun goederen;

2° de dringende geneeskundige hulpverlening zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening;

3° de bestrijding van brand en ontploffing en hun gevolgen;

4° de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen met inbegrip van radioactieve stoffen en ioniserende straling;

5° de logistieke ondersteuning.

§ 2 Maken integraal deel uit van de opdrachten opgesomd in § 1, 1°, 3°, 5°, de proactie, de preventie, de preparatie, de uitvoering en de evaluatie.

In de zin van deze paragraaf, worden begrepen onder:

1° proactie: alle maatregelen om de risico's te inventariseren en te analyseren;

2° preventie: alle maatregelen om het zich voordoen van de risico's te beperken of de gevolgen van het zich voordoen te minimaliseren;

3° preparatie: alle maatregelen om te garanderen dat de dienst klaar is om het hoofd te bieden aan een reëel incident;

4° uitvoering: alle maatregelen die genomen worden wanneer er zich daadwerkelijk een incident voordoet;

5° evaluatie: alle maatregelen om de proactie, preventie, preparatie en uitvoering te

verbeteren via lessen getrokken uit het incident."

9. De concrete draagwijdte van de verschillende zonet vermelde rechtsgronden, heeft, wat de bevoegdheid van de federale overheid op zich betreft, het voorwerp gemaakt van een algemene analyse door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het voornoemde advies 68.936/AV, gegeven op 7 april 2021 over een voorontwerp van 'pandemiewet'.

De kwestie van het bestaan, in die verschillende teksten, van een toereikende rechtsgrond voor het vaststellen, bij ministeriële besluiten, van de huidige maatregelen in de strijd tegen de COVID-19-pandemie geeft momenteel aanleiding tot controverse zowel in de doctrine als in de rechtspraak, wat oorzaak is van enige rechtsonzekerheid, met name op het vlak van de rechtspraak van de gewone hoven en rechtbanken. Zo kan gewezen worden op een vonnis van de correctionele rechtbank van Charleroi(5) en op een arrest van het hof van beroep van Bergen,(6) waarin geoordeeld werd dat de bestaande ministeriële besluiten niet ter zijde geschoven dienden te worden. De Franstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel daarentegen heeft in een beschikking van 31 maart 2021, uitgesproken in kort geding, geoordeeld dat de ministeriële besluiten van 18 en 28 oktober 2020 geen toereikende rechtsgrond hebben.(7) De Belgische Staat heeft evenwel hoger beroep ingesteld tegen die beschikking.

Het is in die context dat de minister van Binnenlandse Zaken het initiatief genomen heeft om het hierboven vermelde voorontwerp van 'pandemiewet' uit te werken, welk voorontwerp ertoe strekt een duidelijk en coherent juridisch kader te voorzien teneinde in de toekomst beter om te kunnen gaan met "epidemische noodsituaties", in de zin zoals gedefinieerd in dat voorontwerp van wet.

10.1. Over de zo-even aangehaalde wetsbepalingen heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, in het kader van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, in de context van de COVID-19-pandemie onder meer ook het volgende opgemerkt(8):

"10. (...) Krachtens artikel 4, eerste lid, van de wet van 31 december 1963, die zowel in oorlogstijd als in vreedstijd geldt, organiseert de minister van Binnenlandse Zaken de middelen en lokt de maatregelen uit welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Zij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen.

De 'civiele bescherming' beoogt niet alleen de bescherming en het voortleven van de bevolking, evenals de vrijwaring van 's Lands patrimonium in oorlogstijd te verzekeren doch eveneens hulp en bijstand te verlenen in vreedstijd in geval van rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen zoals branden, overstromingen en andere dergelijke rampen (Parl. St., Senaat, 1961-1962, 338, 2). Onder dergelijke catastrofes lijken ook besmettingen met een levend virus te kunnen worden begrepen, zoals te dezen de besmetting met SARS-CoV-2 die leidt tot COVID-19. Dat ook besmettingen met een levensbedreigend virus door de noodplanning worden gevat, lijkt ook steun te vinden in het koninklijk besluit van 31 januari 2003 dat, zoals hiervoor is gebleken, in zijn aanhef verwijst naar diverse crisissituaties waaronder besmettelijke ziekten.

Volgens artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 omvat de 'civiele veiligheid' alle

civiele maatregelen en middelen nodig voor het volbrengen van de opdrachten vermeld in de wet om te allen tijde personen en hun goederen en leefomgeving te hulp te komen en te beschermen. Onder 'civiele maatregelen' worden de maatregelen verstaan die noch van politionele, noch van militaire aard zijn (artikel 3 juncto artikel 1, § 2, 7°, van de wet van 15 mei 2007). In geval van dreigende omstandigheden kan de minister of zijn gemachtigde 'de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen; om dezelfde reden kan hij iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden' (artikel 182 van de wet van 15 mei 2007). Weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van (onder meer) artikel 182 zijn bevolen, wordt in vredetijd gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden, en met een geldboete van zesentwintig euro tot vijfhonderd euro, of met één van die straffen alleen (artikel 187, eerste lid). De minister of, in voorkomend geval, de burgemeester of de zonecommandant, kan bovendien de genoemde maatregelen ambtshalve doen uitvoeren, op kosten van de weerspannige of in gebreke gebleven personen (artikel 187, laatste lid).

11. Daarnaast oefenen de minister van Binnenlandse Zaken en de gouverneur op grond van de wet van 5 augustus 1992 ook bevoegdheden inzake bestuurlijke politie uit. Krachtens artikel 11 van die wet oefenen zij immers, en zulks onverminderd de bevoegdheden die hun zijn toegekend door of krachtens de wet (zoals, te dezen, de bevoegdheden inzake civiele veiligheid), de bevoegdheden van de burgemeester in subsidiaire orde uit (onder meer) 'wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist'. Die bevoegdheden betreffen - behalve diegene die het voorwerp uitmaken van artikel 42 van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' - maatregelen van bestuurlijke politie in de zin van artikel 3, 1°, van diezelfde wet. Onder (politie)maatregel in de zin van artikel 3, 1°, van de wet van 5 augustus 1992 wordt verstaan 'elke juridische of materiële uitvoerbare handeling van bestuurlijke of gerechtelijke politie die voor de burgers een aanwijzing, een verplichting of een verbod inhoudt'.

Er dient vastgesteld dat het op grond van artikel 135, § 2, tweede lid, 5°, van de Nieuwe Gemeentewet tot de taak van de gemeenten behoort om, ten behoeve van de inwoners, te voorzien in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Meer bepaald wordt de volgende zaak van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd, "5° het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden". In subsidiaire orde "wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist" komt die taak en de erbij horende uitoefening van

politieele bevoegdheid de minister van Binnenlandse Zaken toe (artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992). (...)"

In hetzelfde arrest van 30 oktober 2020 werd vervolgens opgemerkt dat de aangevochten maatregelen, namelijk de "verplichte sluiting van de horeca, met uitzondering van randactiviteiten" voor een maand, "lijkt te kunnen worden ingepast in de bij artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 rechtstreeks aan de minister toegewezen bevoegdheid zodat aan het algemeen rechtsbeginsel vervat in artikel 105 van de Grondwet op zich lijkt te zijn voldaan". Tevens werd geoordeeld dat "in de opgelegde sluiting een verplaatsingsverbod [lijkt] te kunnen worden gezien in de zin van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 krachtens hetwelk de minister in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, kan verplichten zich te verwijderen van plaatsen, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn en zelfs, wat het geval is bij een (gehele) lockdown, om dezelfde reden iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking kan verbieden".(9)

10.2. In enkele latere arresten, steeds uitgesproken in het kader van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, is, onder verwijzing naar dit arrest van 30 oktober 2020, in gelijklopende zin geoordeeld met betrekking tot de sluiting van de horeca(10) en de sluiting van bepaalde kansspelinrichtingen(11).

10.3. In een ander arrest van 30 oktober 2020 oordeelde de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, eveneens in het kader van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, dat een middel waarin werd aangevoerd dat de minister, mede in het licht van het in artikel 14 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel in strafzaken, haar bevoegdheden te buiten was gegaan met het vaststellen van een tijdelijke avondklok niet ernstig was.(12)

Daarbij merkte de Raad van State op dat "de bepalingen van de wet van 31 december 1963 betreffende opvordering van personen en goederen, de maatregelen ter evacuatie van bepaalde plaatsen of de isolatiemaatregelen" zijn overgeheveld naar titel XI van de wet van 15 juli 2007 en dat in de memorie van toelichting over die bepalingen van de wet van 31 december 1963 werd gesteld dat tot "de bijzondere rampen waarin de voormelde zeer ruime bevoegdheid aan de minister wordt gegeven (...) onder meer de gevallen waarin "er gevaar voor radioactiviteit of voor besmetting bestaat" (Parl.St. Senaat 1961-1962, stuk 338, 5)" behoren.(13)

10.4. Uit wat voorafgaat en uit de bestaande rechtsgronden die de minister van Binnenlandse Zaken uitdrukkelijk de bevoegdheid verlenen om ter zake op te treden, lijkt te kunnen worden afgeleid, uiteraard onder voorbehoud van een eventuele grondwettigheidstoetsing van de delegatie aan de minister die het Grondwettelijk Hof dienaangaande zou moeten uitvoeren(14) en onder voorbehoud van een finaal oordeel door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State of van het Hof van cassatie over de draagwijdte van de rechtsgrond van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, dat de tussenkomst van de minister bevoegd voor Binnenlandse zaken in het kader van de coronapandemie in beginsel aanvaard mag worden op basis hetzij van de ene of de andere vermelde rechtsgrond, hetzij een combinatie van deze verschillende rechtsgronden, onder meer telkens de genomen maatregel kan gekwalificeerd worden als een plaats- of verplaatsingsverbod, waarbij het mits naleving van een of meerdere voorwaarden

of modaliteiten alsnog toegelaten is zich op een bepaalde plaats te bevinden of zich naar een bepaalde plaats te begeven.

11. Op grond van het bovenstaande kan worden aangenomen dat de ontworpen wijzigingen vervat in de artikelen 1 tot 5 en 8 van het ontwerp kunnen worden geacht voldoende rechtsgrond te vinden in de aanhef van het ontworpen ministerieel besluit opgenomen verscheidene wetsbepalingen. De meeste ervan mogen met name worden beschouwd als een regeling waarbij de betrokkenen worden verplicht "zich te verwijderen van plaatsen of streken" of waarbij "iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking" wordt verboden, zij het dat het telkens gaat om een plaats- of verplaatsingsverbod waar een complex stelsel van voorwaarden aan wordt gekoppeld: artikel 1 van het ontwerp regelt de voorwaarden voor het winkelen met meer dan één persoon; artikel 2 betreft de verplichte sluiting dan wel mogelijke opening van bepaalde handelszaken waarbij de afstand van 1,5 meter tussen de dienstverlener en de consument niet kan worden gegarandeerd, alsook de dienstverlening aan en in huis; artikel 4 betreft de mate waarin personen, op het grondgebied, kunnen samenkomen; artikel 3 en artikel 5 van het ontwerp heffen regels met een vergelijkbare strekking op.

12. Artikel 8 van het ontwerp voert de mogelijkheid in om, onder bepaalde voorwaarden, af te wijken van de in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 vervatte regels in het kader van proef- en pilootprojecten. In zoverre de regels waarvan kan worden afgeweken op grond van de ontworpen bepaling rechtsgrond vinden in de bepalingen die in het aanhef opgesomd worden, bieden die wetsbepalingen ook rechtsgrond voor artikel 8 van het ontwerp. In zoverre de afwijking betrekking heeft (of kan hebben) op andere onderdelen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, moet in beginsel rechtsgrond worden gezocht in de wetsbepalingen die ook rechtsgrond kunnen bieden voor de bepalingen in kwestie.

13. Artikel 6 van het ontwerp wijzigt in artikel 27, § 4, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 de verwijzing naar andere bepalingen van dat besluit, zodat de ambtenaren van de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie bijkomend bevoegd worden gemaakt voor de opsporing en vaststelling van inbreuken op de artikelen 5 en 8, § 1, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020.

De gemachtigde lichtte de doelstelling van deze bepaling als volgt toe:

"Artikel 6 van het ontwerp omvat een uitbreiding van de controlebevoegdheid van de Algemene Directie Economische Inspectie, die ook zal kunnen optreden naar aanleiding van meldingen die ze ontvangt van consumenten of ondernemingen jegens de in die bepaling genoemde inrichtingen. (...) De Economische Inspectie controleert o.a. op de naleving van maatregelen voortvloeiende uit het MB (en desgevallend op geconcretiseerde maatregelen voortvloeiende uit de sectorprotocollen)."

De vraag rijst evenwel aan welke wetsbepaling de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken de bevoegdheid ontleent om, naast de politieambtenaren van de lokale en federale politie, ambtenaren van het algemeen bestuur de bevoegdheid te verlenen inzake de opsporing en vaststelling van inbreuken op het ministerieel besluit van 28 oktober 2020.

Die bevoegdheid lijkt, wat betreft de Algemene Directie Economische Inspectie, alvast niet te kunnen worden afgeleid uit boek XV ("Rechtshandhaving") van het Wetboek van economisch recht. Zo wordt bij artikel XV.2 van dat wetboek de minister bevoegd voor Economie (en niet de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken) gemachtigd om ambtenaren aan te stellen voor de "opsporing en vaststelling van inbreuken op de bepalingen van dit Wetboek, van zijn uitvoeringsbesluiten en van de verordeningen van de Europese Unie waarvoor dit boek in sancties voorziet, met uitzondering van de bepalingen opgenomen in Boek IV en de uitvoeringsbesluiten ervan". Ook de bepalingen over de bijzondere bevoegdheden van die ambtenaren in de artikelen XV.10/1 en volgende van het Wetboek van economisch recht bevatten geen mogelijkheid om ze bevoegd te maken voor de opsporing en vaststelling van bepalingen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020. Overeenkomstig artikel XV.10 van het Wetboek van economisch recht kan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, aan de voornoemde ambtenaren bijkomende specifieke bevoegdheden toekennen om inbreuken op te sporen en vast te stellen, mits dat koninklijk besluit binnen 18 maanden na de inwerkingtreding ervan wordt bekrachtigd bij wet. Van die mogelijkheid kan evenwel geen gebruik worden gemaakt in het ontworpen ministerieel besluit, tenzij eerst een koninklijk besluit wordt uitgewerkt ter uitvoering van de laatstgenoemde wetsbepaling.

Artikel 4 van de wet van 31 december 1963 bepaalt weliswaar dat de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken de voorbereiding en de toepassing coördineert van de maatregelen inzake civiele bescherming die nodig zijn voor het geheel van 's lands grondgebied, zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen. De Raad van State meent echter te moeten betwijfelen of op een dergelijke algemene bepaling kan worden gesteund om aan ambtenaren van die ministeriële departementen de bevoegdheid te verlenen tot de opsporing en vaststelling van inbreuken op het ministerieel besluit van 28 oktober 2020.

Het is dan ook raadzaam om een meer zekere rechtsgrond hiervoor te creëren. Te dien aanzien kan erop worden gewezen dat artikel 8, 4°, van het voorontwerp van 'pandemiewet' bepaalt dat het toezicht op de naleving van de maatregelen die ter uitvoering van de artikelen 4 en 5 van die aan te nemen wet worden genomen, wordt verzekerd door onder meer die Algemene Directie Economische Inspectie.

B. BEVOEGDHEID

14. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft recentelijk in haar voornoemde advies 68.936/AV van 7 april 2021, het volgende in herinnering gebracht:

"De bevoegdheid tot bestrijding van een epidemische noodsituatie is geen bevoegdheid die als zodanig exclusief aan één overheid - de federale, de gemeenschaps- of de gewestelijke - is toegewezen. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving reeds eerder(15) en ook nog tijdens de huidige COVID-19-pandemie(16) in herinnering heeft gebracht, is 'elke overheid verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden.(17)'

(...) In de strijd tegen een epidemische noodsituatie kan de federale overheid maatregelen nemen in het kader van haar bevoegdheden inzake:

- het gezondheidsbeleid;
- de handhaving van de openbare orde, meer bepaald de handhaving van de gezondheid in het openbaar (sanitaire politie);
- de civiele bescherming en civiele veiligheid;
- de controle van de buitengrenzen;
- sanitaire maatregelen in het kader van andere federale bevoegdheden".

In casu vallen verschillende maatregelen die het voorliggende ontwerp beoogt te versoepelen, binnen het toepassingsgebied van de federale bevoegdheden inzake sanitaire politie, civiele bescherming en/of civiele veiligheid.

In dat verband heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in haar advies 68.936/AV het volgende gepreciseerd:

"Op grond van haar ruime bevoegdheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming en de civiele veiligheid heeft de federale overheid in het verleden maatregelen uitgevaardigd die een ingrijpende weerslag hebben op beleidsdomeinen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en/of de gewesten behoren. Zo heeft de federale overheid, in het verleden, in de strijd tegen een epidemische noodsituatie maatregelen genomen zoals het sluiten van onderwijsinstellingen, het verbieden van culturele evenementen of het slechts openhouden van de scholen of het slechts toestaan van de culturele evenementen onder bepaalde sanitaire voorwaarden (aantal deelnemers, mondkemperplicht en sociale afstandsvereiste, enz.). Alhoewel deze maatregelen een duidelijk sanitaire dimensie hebben, kunnen ze, omwille van hun ingrijpende impact op beleidsdomeinen van andere overheden, slechts door de federale overheid worden genomen wanneer het belangrijkste aspect ervan, gelet op hun inzet, kan geacht worden betrekking te hebben op de sanitaire politie, de civiele bescherming en/of civiele veiligheid, waarvoor de federale overheid is bevoegd. Het komt de Raad van State voor dat dit laatste slechts het geval zal zijn, wanneer aan drie voorwaarden is voldaan.

In de eerste plaats moet de federale overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden steeds het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Dit algemeen beginsel, dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyauté(18), is in deze aangelegenheid des te meer van belang daar de federale bevoegdheden inzake de handhaving van de openbare orde (sanitaire politie), de civiele bescherming en de civiele veiligheid zo ruim zijn dat ze, uit hun aard, een ingrijpende weerslag kunnen hebben op domeinen die tot de bevoegdheid van andere overheden behoren. Een verantwoorde uitoefening van deze bevoegdheden, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, veronderstelt dat aan de beslissing van de federale overheid een zorgvuldige, op wetenschappelijke inzichten gebaseerde, afweging voorafgaat tussen enerzijds de redelijkerwijze te verwachten resultaten van de overwogen maatregel in de strijd tegen een epidemische noodsituatie en anderzijds de weerslag ervan op de beleidsdomeinen die aan de gemeenschappen en de gewesten toebehoren. Het komt de Raad van State voor dat de draagwijdte die het evenredigheidsbeginsel heeft in het leerstuk over de beperkingsvoorwaarden van grondrechten, mutatis mutandis, ook hier geldt. Het beginsel impliceert dat de overheid in het licht van de aard van de feiten waarop zij steunt, van de ernst van die feiten en van de omstandigheden

van de zaak dient aan te tonen dat de maatregel die zij overweegt te nemen een noodzakelijke, passende en evenredige maatregel is: wat dat betreft, komt het er heel in het bijzonder op aan zich ervan te vergewissen dat er een voldoende rechtstreeks en nauw verband is tussen enerzijds de toedracht en de omstandigheden van de zaak en anderzijds de verstoring van de openbare orde die men met de voorgenomen politiemaatregel wil voorkomen opdat de maatregel(19) kan worden verantwoord.'(20)

Een tweede voorwaarde is dat de federale overheid, die zich voorneemt een maatregel te nemen die een rechtstreekse weerslag heeft op domeinen die tot de materiële bevoegdheid van de deelstaten behoren, vooraf overleg dient te plegen met die andere overheden(21). Hoewel een dergelijk overleg niet mag leiden tot een afstand of overdracht van bevoegdheid, is het onontbeerlijk om de gevolgen van de genomen maatregelen voor de beleidsdomeinen die tot de bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen en de gewesten behoren correct te kunnen inschatten en zich zo een juist beeld te vormen van het al dan niet evenredig karakter van de genomen maatregelen. Een dergelijk overleg is een voorwaarde die moet vervuld zijn om met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming te kunnen zijn.

Deze verplichting om overleg te plegen sluit overigens niet uit dat de federale overheid, gelet op de verwevenheid van de bevoegdheden, het overleg voert in het overlegcomité, opgericht bij de artikelen 31 en 31/1 van de gewone wet van 9 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en over de te nemen maatregelen een consensus nastreeft.

Het kan evenwel gebeuren dat, in spoedeisende situaties(22), dit overleg niet kan plaatsvinden, omdat anders de doeltreffendheid van de te nemen maatregelen aangetast zou worden. Wanneer dat het geval is, moet de federale overheid kunnen verantwoorden waarom het niet mogelijk is dat overleg te plegen en moet ze, vervolgens, dat overleg aanvatten zodra de omstandigheden dat toelaten.

De federale overheid moet er ten slotte, als derde voorwaarde, ook over waken dat zij zich strikt beperkt tot hetgeen kan worden ingepast in haar bevoegdheden inzake sanitaire politie, civiele bescherming of civiele veiligheid en daarbij niet overgaat tot het louter uitoefenen van de materiële bevoegdheden van een andere overheid. Het komt de federale overheid niet toe om, in het kader van de bestrijding van een epidemische noodsituatie op grond van de bevoegdheden inzake bestuurlijke politie, civiele bescherming en/of civiele veiligheid, maatregelen te nemen zonder sanitaire dimensie. Zo kan de federale overheid bv. een mondmaskerplicht en een sociale afstandsvereiste opleggen in scholen en musea, voor zover dat een evenredige en noodzakelijke maatregel is (randnummer 33), en - in uiterste omstandigheden - zelfs beslissen deze te sluiten(23). Ze kan daarbij evenwel niet aan de gemeenschappen alternatieve regelingen voor het onderwijs en voor cultuurbeleving opleggen, zoals bv. de verplichting om afstandsonderwijs aan te bieden of om in een online-museum-aanbod te voorzien, of - omgekeerd - deze uitsluiten. Dergelijke maatregelen kunnen immers niet als sanitaire maatregelen worden beschouwd".

15. In casu leidt het onderzoek van de drie bovengenoemde vereisten tot de volgende opmerkingen:

- wat het vereiste van materiële evenredigheid betreft, blijkt uit de aanhef van het voorliggende ontwerpbesluit dat het werd voorafgegaan door een analyse van de recente wetenschappelijke gegevens(24);
- wat het vereiste inzake overleg betreft, dit is in acht genomen aangezien uit het dossier dat aan de Raad van State is voorgelegd, blijkt dat er op 14 april 2021 in het overlegcomité een overleg is georganiseerd;
- tot slot passen de versoepelingsmaatregelen waarin het voorliggende ontwerp voorziet, in het kader van wat als sanitaire maatregelen kan worden gekwalificeerd. 16. In het bijzonder met betrekking tot de proef- en pilootprojecten uit artikel 8 van het ontwerp rijst de vraag of de federale overheid daarvoor bevoegd is in het kader van haar bevoegdheden inzake civiele veiligheid, civiele bescherming en sanitaire politie.

Er kan worden aangenomen dat die proef- en pilootprojecten voor de federale overheid waardevolle informatie opleveren voor de evaluatie en eventuele bijsturing van de maatregelen die vervat zijn in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, maar dat betekent nog niet, zoals de Raad van State heeft uiteengezet in voornoemde advies 68.936/AV, dat de federale overheid aan de gemeenschappen (en de gewesten) "alternatieve regelingen voor het onderwijs en voor cultuurbeleving [kan] opleggen".(25)

De stellers van het ontwerp zijn zich allicht bewust van de mogelijkheid dat die proef- en pilootprojecten verweven kunnen zijn met bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, aangezien in artikel 8 van het ontwerp gewag wordt gemaakt van "de bevoegde ministers"(26) die die projecten mee selecteren en mee het protocol bepalen met een kader, kalender en stappenplan voor de organisatie van die projecten. Bovendien wordt verwezen naar de overeenstemming hiervan met "de beslissing van het Overlegcomité ter zake". Er is ook sprake van zulke "beslissing" in het ontworpen artikel 8, § 4, eerste lid, 4°, van het ministerieel besluit (artikel 2 van het ontwerp).

Op de vraag wat de juridische draagwijdte is van de laatstgenoemde "beslissing", antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Deze toevoeging moet verzekeren dat de protocollen worden opgesteld op basis van de genomen beslissingen van het Overlegcomité van 5 februari 2021 waar de specifieke modaliteiten voor het heropenen van de contactberoepen uitdrukkelijk werden toegelicht en het Overlegcomité van 19 maart 2021 en 14 april 2021 waar de mogelijkheid voor het organiseren van pilootprojecten werd besproken."

Deze "beslissingen" van het Overlegcomité hebben evenwel geen bindende juridische waarde(27) en kunnen evenmin tot gevolg hebben dat de federale overheid haar zo-even geschetste bevoegdheden te buiten gaat door proef- en pilootprojecten te organiseren waarvoor de gemeenschappen of de gewesten bevoegd zijn.(28) Het is wel mogelijk dat de federale overheid meewerkt aan die organisatie, specifiek vanuit het oogpunt van haar bevoegdheden, onder meer door voor die proef- en pilootprojecten vrijstelling te verlenen van maatregelen vervat in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 en met de bedoeling om op basis van de bevindingen van die proef- en pilootprojecten die maatregelen te evalueren en bij te sturen. Tevens kan de federale overheid eigen proef- en pilootprojecten organiseren binnen haar materiële bevoegdheden.

In de zo-even geschetste bevoegdheidsconforme interpretatie kan de ontworpen bepaling doorgang vinden.

C. VORMVEREISTEN

17. Aangezien de wettelijke bepalingen die een rechtsgrond opleveren voor het voorliggende ontwerp de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken niet machtigen om af te wijken van de verplichte voorafgaande vormvereisten, dienen deze hoe dan ook vervuld te worden.

18. Aangezien de wettelijke bepalingen die de rechtsgrond vormen van het ontwerp niet vereisen dat dat ontwerp vastgesteld wordt op basis van overleg binnen de Ministerraad, volgt uit artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' dat het in beginsel niet verplicht is in verband daarmee een impactanalyse uit te voeren. Daaruit en uit artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 'houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' volgt dat er geen reden is om in de aanhef een lid te wijden aan een eventuele grond tot vrijstelling van de verplichting om een impactanalyse uit te voeren.

Het zesde lid van de aanhef moet bijgevolg vervallen.

V. ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking inzake de inperking van grondrechten -
evenredigheid/gelijkheid

19. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar arrest nr. 249.904 van 24 februari 2021, nv Derby, het volgende geoordeeld :

"Les parties requérantes ne contestent pas que l'arrêté ministériel attaqué poursuit un objectif de santé publique et qu'il s'agit là d'un objectif légitime. Ainsi que le relève le préambule de l'arrêté attaqué, la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 demeure élevée, le risque pour la santé publique persiste et des compromis doivent être faits. La prolongation de la mesure de fermeture des bureaux de paris s'inscrit donc dans un ensemble de mesures qui emportent des restrictions à la liberté de mouvement du public et aux entreprises. Ces mesures sont prises afin de protéger la santé de la population dans des circonstances dangereuses. Elles ont toutes pour objectif de ralentir et de rendre gérable la résurgence et la propagation exponentielle du coronavirus, compte tenu également de l'apparition et de la circulation de variants. De la sorte, l'arrêté ministériel attaqué consacre un nouveau point d'équilibre déterminé par la partie adverse, en tenant compte de l'évolution de la situation sanitaire et notamment de l'évolution du nombre d'infections, des hospitalisations, du taux de positivité et du taux de reproduction, afin de continuer à limiter la propagation du virus. S'il prévoit ainsi quelques assouplissements progressifs, notamment pour les professions de contact non médicales ou les activités extérieures, il impose et maintient encore de nombreuses autres restrictions afin d'atteindre cet équilibre. En ce sens, toutes les mesures prévues par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié notamment par l'arrêté ministériel attaqué, forment un tout indivisible et indissociable.

L'arrêté ministériel attaqué participe clairement à la stratégie de la partie adverse fondée sur un équilibre permanent à trouver entre, d'une part la prévention de

nouvelles contaminations, la protection du fonctionnement des hôpitaux et du secteur de la santé, et d'autre part, la sauvegarde de l'économie belge et le bien-être général de la population. La partie adverse a opté, depuis plusieurs mois, pour une réouverture progressive de certains secteurs au regard des exigences sanitaires et économiques. Le Ministre de l'Intérieur dispose d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour rechercher un équilibre entre des intérêts distincts et souvent conflictuels, afin de parvenir à une décision qui sert l'intérêt général et il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle du Ministre sur la stratégie à suivre dans le cadre la gestion d'une pandémie.

(...)

S'agissant du principe de proportionnalité, il convient de rappeler que l'arrêté ministériel attaqué consacre un nouveau point d'équilibre tenant compte de l'évolution de la situation sanitaire et notamment de l'évolution du nombre d'infections, des hospitalisations, du taux de positivité et du taux de reproduction afin de continuer à limiter la propagation du virus et que si l'arrêté attaqué prévoit quelques assouplissements progressifs notamment pour les professions de contact non médicales ou les activités extérieures, il impose et maintient encore de nombreuses autres restrictions afin d'atteindre cet équilibre. Toutes les mesures prévues par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié notamment par l'arrêté ministériel attaqué, forment donc un tout indivisible et indissociable et c'est au regard de cet ensemble qu'il convient d'apprécier la proportionnalité des mesures.

Les parties requérantes ne contestent pas que l'arrêté ministériel attaqué poursuit un objectif de santé publique et qu'il s'agit là d'un objectif légitime. S'il est exact que la santé publique doit s'entendre aussi bien de la santé physique que de la santé mentale, il ressort du préambule de l'arrêté attaqué que la partie adverse a bien eu égard, dans le cadre de son appréciation de la proportionnalité de l'ensemble de ces mesures, à la problématique de la santé mentale puisqu'elle décide de procéder progressivement à la réouverture des professions de contact non médicales dont les prestations de service pourront précisément contribuer au bien-être mental des citoyens. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la partie adverse n'a, dès lors, pas, lors de son appréciation, négligé la santé mentale des citoyens".

Bij het voorliggende ontwerp worden een aantal maatregelen die opgelegd waren bij het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 versoepeld, maar worden ook verschillende beperkingen gehandhaafd. Op die wijze wordt met het voorliggende ontwerp ernaar gestreefd een nieuw evenwicht te vinden tussen enerzijds het voorkomen van nieuwe besmettingen en het beschermen van de werking van de ziekenhuizen en van de gezondheidssector, en anderzijds het vrijwaren van de Belgische economie en het algemeen welzijn van de bevolking.

De adviesaanvrager zal in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel in staat moeten zijn om aan te tonen dat de onderscheiden behandelde categorieën van personen, met name in artikel 2 van het ontwerp, in een redelijk verband staan met de nagestreefde doelstellingen via objectieve en pertinente middelen.

Algemene opmerking inzake het gebruik van 'protocollen'

20.1. Verschillende bepalingen uit het ontwerp bevatten verwijzingen naar protocollen (ontworpen artikelen 8, § 4, eerste lid, 2°, 3° en 4° ; 8, § 4, tweede lid, 2° en ontworpen artikel 29, tweede lid).

Artikel 1, 3°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 definieert een protocol als "het document bepaald door de bevoegde minister in overleg met de betrokken sector dat de regels bevat die de ondernemingen en verenigingen van de bedoelde sector dienen toe te passen bij de uitoefening van hun activiteiten."

20.2. Het antwoord van de gemachtigde op de vraag wat de juridische waarde is van deze protocollen is ambivalent:

"De protocollen en gidsen vormen een indicatief beoordelingskader. De protocollen en gidsen kunnen enkel verordenende maatregelen, zoals bepaald in het MB, concretiseren, maar zijn zelf niet verordenend.

Artikel 29 van het huidige ministerieel besluit bepaalt dat bepalingen van een protocol of gids die minder strikt zijn dan de regels van het ministerieel besluit buiten toepassing worden gelaten. Voor proef- en pilootprojecten kan hier van worden afgeweken op grond van de nieuw ontworpen bepaling."

Hoewel de gemachtigde de verordenende kracht van de protocollen ontkent, blijkt dat deze wel verordenende bepalingen 'kunnen concretiseren'. Bovendien valt niet in te zien waarom het ontworpen artikel 29, eerste lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 bepalingen van protocollen (of gidsen) buiten toepassing zou moeten laten indien deze toch niet abstract en algemeen verbindend zouden zijn.

Vooral de mogelijkheid in het ontworpen artikel 29, tweede lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 om aan de hand van protocollen af te wijken van bepalingen uit het ministerieel besluit voor proef- en pilootprojecten toont aan dat er toch een verordenende waarde uitgaat van deze protocollen. Ook elders stelt de gemachtigde dat "de Economische Inspectie controleert [...] op de naleving van maatregelen voortvloeiende uit het MB (en desgevallend op geconcretiseerde maatregelen voortvloeiende uit de sectorprotocollen)". Er dient eindelijk ook worden opgemerkt dat de in het ontworpen artikel 8, § 4, eerste lid, 2°, 3° en 4°, en tweede lid, 2° (artikel 2 van het ontwerp) bepaalde uitzonderingen aan het verbod om bepaalde dienstenprestaties te verrichten worden vergezeld van een referentie aan "de naleving van de modaliteiten voorzien in het toepasselijke protocol" en dat de definitie zelf van het begrip "protocol" in artikel 1, 3°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 melding maakt van de "toe te passen regels".

20.3. Die ambivalentie dient te worden opgeheven. Van tweeën immers één: ofwel hebben de protocollen geen verordend karakter maar dan zijn de concretisering die ze inhouden niet bindend, kunnen de protocollen niet afwijken van het ministerieel besluit, en kan de naleving ervan niet worden gecontroleerd en gehandhaafd door het instellen van een strafvordering bij niet-naleving ervan; ofwel zijn de protocollen wel verordenend en zijn de maatregelen die ze inhoudend wel bindend, doch dan dienen deze maatregelen te worden opgenomen in besluiten van de daartoe bevoegde overheid.

Aanhef

21. Gelet op de essentiële informatieve waarde van de aanhef bij het voorgelegde ontwerp, moet deze worden nagelezen op relevantie en actualiteit.(29)

Artikel 1

22. In het tweede lid van het ontworpen artikel 5 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 wordt de bepaling onder 14° vervangen als volgt: "14° een consument mag worden vergezeld door één persoon van hetzelfde huishouden of door het duurzaam onderhouden nauw contact bedoeld in artikel 15bis. De minderjarigen van het eigen huishouden of de personen die nood hebben aan begeleiding kunnen worden begeleid door één volwassene."

23.1. Nog los van eventuele bewijsproblemen over wie een duurzaam onderhouden nauw contact zoals bedoeld in artikel 15bis van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 uitmaakt, moet de verhouding tussen de eerste en tweede zinsnede verduidelijkt worden.

Minderjarigen of personen die nood hebben aan begeleiding kunnen ook consumenten zijn.

Indien ook zij slechts kunnen begeleid worden door één volwassene van hetzelfde huishouden of door een volwassen duurzaam onderhouden nauw contact, is de tweede zinsnede overbodig.

Indien de volwassen begeleider kan toegevoegd worden aan de gezelschap van hetzelfde huishouden of door een duurzaam onderhouden nauw contact, dient dit verduidelijkt te worden in het dispositief van de ontworpen bepaling.

23.2. Meer algemeen rijst de vraag hoe de in artikel 1, 2°, van het ontwerp voorziene versoepeling zich verhoudt tot andere bepalingen van het te wijzigen ministerieel besluit. Zo bepaalt artikel 13, tweede lid, van dat besluit met betrekking tot markten dat er "individueel [wordt] gewinkeld en gedurende een periode van maximum 30 minuten".

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

"Dit is een terechte bedenking. Deze discrepantie is ongewild ontstaan.

We stellen voor om volgend bijkomend artikel aan het ontwerp toe te voegen:

`Artikel X. In artikel 13 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het tweede lid wordt vervangen als volgt: `De bezoekers worden toegelaten gedurende een periode van maximum 30 minuten.';

2° het derde lid wordt vervangen als volgt: `Een bezoeker mag worden vergezeld door één persoon van hetzelfde huishouden of door het duurzaam onderhouden nauw contact bedoeld in artikel 15bis. De minderjarigen van het eigen huishouden of de personen die nood hebben aan begeleiding kunnen worden begeleid door één volwassene.'

Het lijkt allicht bovendien raadzaam om een analoge wijziging door te voeren voor de winkelcentra (art. 9 MB)."

Onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt onder randnummer 23.1 kan hiermee worden ingestemd.

Artikel 7

24. Artikel 7 van het ontwerp verlengt de maatregelen in het te wijzigen besluit tot en met 31 mei 2021.

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

"De maatregelen worden steeds geëvalueerd in het licht van de epidemiologische resultaten die van dag op dag evolueren. Op het Overlegcomité van 14 april 2021

werd er gecommuniceerd over de geplande stapsgewijze versoepelingen vanaf 8 mei 2021 op voorwaarde dat de leeftijdsgroep 65+ een vaccinatiegraad van meer dan 80 procent heeft bereikt en mits de toestand op de afdeling intensieve zorgen verbeterd is. Op 23 april 2021 is er reeds een nieuw Overlegcomité gepland om de epidemiologische situatie te evalueren en indien nodig de maatregelen aan te passen."

In zoverre de overheid er zich toe engageert om er steeds over te waken dat de vastgestelde maatregelen voldoen aan de vereisten inzake evenredigheid in het licht van de actuele toestand, kan met deze werkwijze worden ingestemd.

Le président du Conseil d'Etat - De voorzitter van de Raad van State Jacques Jaumotte	Le greffier en chef - De hoofdgriffier Gregory Delannay
--	--

Nota's

(1) Tot op heden is bij de afdeling Wetgeving nota bene nog geen adviesaanvraag ingediend in verband met die verschillende ministeriële besluiten, of in verband met ministeriële besluiten die reeds voorheen ter zake zijn vastgesteld.

(2) Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie' (hierna 'pandemiewet'), opm. 5.

(3) Een verwijzing naar een dergelijke bepaling moet worden ingeleid door "overwegende" in plaats van "gelet op". Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, aanbeveling 40.

(4) Zie o.a. de zaken 7543 en 7544 ingediend op 9 maart 2021.

(5) Rb. Henegouwen, 9 februari 2021, 20C001830, p. 31-34 : « S'il est acquis que le principe de légalité des incriminations et des peines implique que le pouvoir législatif est le pouvoir naturel pour prendre des mesures restrictives des droits et libertés individuels, les délégations à d'autres pouvoirs sont largement admises. Il convient également de relever que la délégation à un Ministre seul peut se justifier eu égard à l'urgence de la situation. [...] Il résulte des développements qui précèdent qu'il n'y a pas lieu d'écarter l'application de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Les poursuites exercées par le Ministère public sur la base de cet arrêté doivent, partant, être déclarées recevables ».

(6) Bergen, 8 februari 2021, 2020/H/361, p. 8: "Il résulte de la lecture conjointe des dispositions précitées que l'imposition de mesures de confinement destinées à protéger la population face à une situation de danger sanitaire inopiné relève des pouvoirs conférés au ministre de l'Intérieur par la loi du 15 mai 2007. La véritable limite à ce cadre d'habilitation consiste dans la proportionnalité des mesures prises par rapport à la catastrophe subie ou à la menace encourue. En l'espèce, les

interdictions de sortie (sauf cas autorisés) et de rassemblement, ou encore l'obligation de respect de la distanciation sociale peuvent être analysées comme des modalités relatives ou atténuées de confinement (en ce sens, KUTY F., Les implications pénales de la sécurité civile - Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1ère partie), J.T., Chronique judiciaire, 2020, p. 298) et sont en lien avec les risques alors encourus, notamment de propagation du virus et de saturation des hôpitaux, que l'arrêté ministériel entendait contrer. [...] En conséquence, il ressort de ce qui précède que les arrêtés ministériels dont le ministère public sollicite l'application ont bien été pris en exécution de la loi d'habilitation du 15 mai 2007, adoptée pour fournir une réponse urgente et temporaire à des situations de catastrophes soudaines ou imminentes." (7) Rb. Brussel (Fr.), beschikking, 31 maart 2021, nr. 2021/14/C: "[...] il apparaît que la situation liée à la pandémie de la Covid-19 n'est pas, prima facie, visée par la loi du 15 mai 2007 [...]. La loi du 15 mai 2007 vise des situations bien spécifiques qui ne recouvrent pas la situation de gestion d'une pandémie [...] Il s'avère que la fermeture des divers établissements (culturels, festifs, sportifs, récréatifs, événementiel, horeca, des professions de contact), la suspension de l'obligation scolaire, la limitation des rassemblements public ou privé, la limitation de circuler depuis et vers la Belgique échappent, prima facie, aux notions que le langage courant nous impose, des termes 'réquisition et évacuation' et, partant, au cadre restrictif et prévisible de l'habilitation prévue par la loi du 15 mai 2007"(n° 66 -p. 23); 'Si l'urgence des premiers temps de l'épidémie aurait pu expliquer qu'il faille s'appuyer sur la loi du 15 mai 2007, il ne paraît plus justifier de s'en prévaloir plusieurs mois après l'émergence de la crise sanitaire [...]' (n° 67 - p. 24); 'Par identité de motifs et pour autant que de besoin, les mêmes constats d'illégalité apparente peuvent être posés pour les autres dispositions à l'appui desquelles l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents ont été édictés' (n° 73 - p. 25).

(8) RvS (AV) 30 oktober 2020, nr. 248.818, nv Umami, 10-11. Zie in dezelfde zin, nog steeds over de sluiting van de horeca, na een omstandige motivering, RvS 4 februari 2021, nr. 249.723, bv Mainego e.a.

(9) RvS (AV) 30 oktober 2020, nr. 248.818, nv Umami, 11.

(10) RvS 13 november 2020, nr. 248.918, bv Mainego; RvS 4 februari 2021, nr. 249.723, bv Mainego e.a.

(11) RvS 24 februari 2021, nr. 249.904, nv Derby e.a.

(12) RvS (AV) 30 oktober 2020, nr. 248.819, Verelst e.a.Ac 25-30.

(13) RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819, Verelst e.a., 28.

(14) Wat dat betreft blijken er thans verschillende prejudiciële vragen aanhangig te zijn bij het Grondwettelijk Hof.

(15) Voetnoot 19 van het voormelde advies: Adv. RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' (Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-

2232/1).

(16) Voetnoot 20 van het voornoemde advies: voornoemde adv. RvS 67.142/AV van 25 maart 2020, opm. 6.

(17) Voetnoot 21 van het voornoemde advies: voornoemde adv. RvS 53.932/AV; Zie ook: adv. RvS 53.018/VR van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer', opmerking 9; adv. RvS 66.387/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 december 2019 'betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2', opmerking 7.5; GwH 15 februari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

(18) Voetnoot 74 van het geciteerde advies: Het beginsel van de federale loyauteit houdt voor elke overheid de verplichting in om bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren en de belangen van de andere entiteiten niet te schaden. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. (GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, overw. B.11; zie ook: J. Vanpraet, "De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling", in B. Seutin en G. van Haegendoren (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 53, nr. 75).

(19) Voetnoot 75 van het geciteerde advies: Voetnoot 4 in de geciteerde tekst: Ter zake bestaat een vaste en uitvoerige rechtspraak, in het bijzonder over maatregelen van algemene bestuurlijke politie die door gemeenteoverheden genomen zijn: zie bijvoorbeeld RvS 21 april 2006, nr. 157.849, bvba. "La Démarche"; 23 april 2010, nr. 203.235, cv Trocadero; 24 maart 2017, nr. 237.779, Amilcar c.s.

(20) Voetnoot 76 van het geciteerde advies: Adv. RvS 63.791/2/V van 6 augustus 2018 over een voorontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving', alg. opm. 1, b).

(21) Voetnoot 77 van het geciteerde advies: Zie GwH, 18 maart 2021, nr. 47/2021, overw. B.15: "Zoals in B.11 is vermeld, verplicht het beginsel van de federale loyauteit elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt. Wanneer de aangelegenheid die hij wenst te regelen dermate verweven is met de aangelegenheid die onder de bevoegdheid van een andere wetgever valt, kan hij zijn bevoegdheid slechts uitoefenen na vooraf die andere wetgever te hebben geraadpleegd." Zie eveneens CC, 21 december 2017, nr. 145/2017, overw. B. 60.2.

(22) Voetnoot 78 van het geciteerde advies: Verwezen wordt naar randnummers 66 en 67 hieronder in verband met de gevallen waarin zich noodsituaties zouden kunnen voordoen waarin heel snel maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding van een epidemische noodsituatie, zoals die welke beoogd worden in het voorontwerp.

(23) Voetnoot 79 van het geciteerde advies: Reeds in voornoemde advies

67.142/AV van 25 maart 2020 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving gesteld dat de Koning op grond van de hem toegekende bijzondere machten bevoegd was tot "het sluiten van scholen of universiteiten".

(24) Zie de leden 33 en volgende van het voorliggende voorontwerp:

"Overwegende dat ons land sinds 13 oktober 2020 op nationaal niveau in alarmniveau 4 (zeer hoge alertheid) zit;

Overwegende dat het daggemiddelde van de nieuwe vastgestelde besmettingen met het coronavirus COVID-19 in België over de voorbije zeven dagen een lichte daling kende tot 3.436 bevestigde positieve gevallen op 15 april 2021;

Overwegende dat op 14 april 2021 in totaal 3.049 patiënten getroffen door COVID-19 worden behandeld in de Belgische ziekenhuizen; dat op diezelfde datum in totaal 941 patiënten worden behandeld op de diensten van de intensieve zorg;

Overwegende dat de incidentie op 15 april 2021 over een periode van 14 dagen 468 op 100.000 inwoners bedraagt; dat het reproductiegetal op basis van de nieuwe hospitalisaties 0,95 bedraagt;

Overwegende dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, zeer hoog blijft; dat de druk op de ziekenhuizen en op de continuïteit van de niet-COVID-19-zorg nog steeds reëel is en dat dit een aanzienlijk negatief effect heeft op de volksgezondheid; dat de ziekenhuizen zijn overgeschakeld naar fase 2A van het ziekenhuisnoodplan; Overwegende dat de situatie zeer precair blijft en dat moet worden voorkomen dat het aantal besmettingen en hospitalisaties opnieuw toeneemt;

Overwegende dat de variant B.1.1.7 dominant is geworden in België; dat deze variant besmettelijker is en daardoor het virus nog vlotter kan circuleren onder de bevolking; dat het daarom noodzakelijk is om bepaalde maatregelen te verlengen;

Overwegende dat de vaccinatiecampagne van start is gegaan en dat dit al een duidelijk effect heeft op de besmettingen van de 65-plussers; dat het aantal ziekenhuisopnames en overlijdens van bewoners van woonzorgcentra daardoor lijkt af te nemen;

Overwegende dat het van belang is dat er een maximale coherentie bestaat bij het nemen van maatregelen voor de handhaving van de openbare orde, teneinde de efficiëntie ervan te maximaliseren; dat deze maatregelen dienen te gelden voor het ganse grondgebied; dat de lokale overheden evenwel de mogelijkheid hebben om, rekening houdend met de epidemiologische toestand op hun grondgebied, strengere maatregelen te nemen voor zover die proportioneel en in de tijd beperkt zijn".

(25) Adv. RvS 68.936/AV, opmerking 35.

(26) Het valt niet uit te sluiten dat daarmee wordt verwezen naar ministers van de gemeenschaps- en gewestregeringen (zie bijvoorbeeld artikel 20, derde lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020).

(27) Adv.RvS 68.188/4 van 27 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering 'portant exécution de l'article 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé' (algemene opmerkingen), alsook (wat

betreft de Nationale Veiligheidsraad) adv.RvS 67.543/4 van 11 juni 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering `portant sur les mesures d'urgence en matière de taxis, location de voitures avec chauffeur et services assimilés' (opmerking bij artikel 1).

(28) Het zou dan ook verkieslijk zijn om in artikelen 2 en 8 van het ontwerp te verwijzen naar "het overleg" of "de afspraken" in het Overlegcomité.

(29) Zo is het onduidelijk waarom de eerste overweging luidt: "Overwegende het overleg tussen de regeringen van de deelstaten en de bevoegde federale overheden binnen de Nationale Veiligheidsraad, die is bijeengekomen op 10, 12, 17 en 27 maart 2020, op 15 en 24 april 2020, op 6, 13, 20 en 29 mei 2020, op 3, 24 en 30 juni 2020, op 10, 15, 23 en 27 juli 2020, op 20 augustus 2020, alsook op 23 september 2020;", zonder dat deze bijeenkomsten rechtstreeks relevant zijn voor het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 en zonder nadien naar de bijeenkomsten van het overlegcomité te verwijzen.