

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

SERVICE PUBLIC FEDERAL INTERIEUR

[C – 2021/31513]

7 MAI 2021. — Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

La Ministre de l'Intérieur,

Vu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, l'article 4 ;

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les articles 11 et 42 ;

Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les articles 181, 182 et 187 ;

Vu l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 28 avril 2021 ;

Vu l'accord du Secrétaire de l'Etat au Budget, donné le 28 avril 2021 ;

Vu l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil, donné le 28 avril 2021 ;

Vu l'urgence motivée par la nécessité d'envisager des mesures fondées sur les résultats épidémiologiques qui évoluent de jour en jour, les derniers ayant justifié les mesures décidées lors des Comités de concertation qui se sont tenus les 14 et 23 avril 2021 ; qu'il est dès lors urgent d'adapter, de prendre et de prolonger certaines mesures ;

Vu l'avis 69.305/AG du Conseil d'Etat, donné le 6 mai 2021 et reçu le 6 mai 2021, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (voir annexe) ;

Considérant la concertation entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes dans le cadre des Comités de concertation fréquemment organisés, en particulier les Comités de concertation des 14, 23 et 28 avril 2021 pour les mesures prises dans l'arrêté ;

Considérant les avis du RAG et du GEMS ;

Considérant l'avis du Conseil Supérieur de la Santé du 9 juillet 2020 ;

Considérant l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne qui consacre le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale et de la préparation active à la potentialité de ces crises ; que ce principe implique que lorsqu'un risque grave présente une forte probabilité de se réaliser, il revient aux autorités publiques d'adopter des mesures urgentes et provisoires ;

Considérant l'article 6, 1. c) du Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ;

Considérant la Constitution, l'article 23 ;

Considérant l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano ;

Considérant la loi du 9 octobre 2020 portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 précité ;

FEDERALE OVERHEIDSDIENST BINNENLANDSE ZAKEN

[C – 2021/31513]

7 MEI 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 28 april 2021 ;

Gelet op het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting, gegeven op 28 april 2021 ;

Gelet op het advies van de in Raad vergaderde Ministers, gegeven op 28 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 bijegekomen op 14 en 23 april 2021 ; dat het zodoende dringend is om bepaalde maatregelen aan te passen, te nemen en te verlengen ;

Gelet op het advies 69.305/AV van de Raad van State, gegeven op 6 mei 2021 en ontvangen op 6 mei 2021, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3^o, 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, 23 en 28 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 ;

Considérant l'accord de coopération du 24 mars 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune concernant le transfert de données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou aux services de police en vue du respect de l'application de la quarantaine ou du test de dépistage obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou à un test de dépistage obligatoires à leur arrivée en Belgique ;

Considérant la loi du 8 avril 2021 portant assentiment à l'accord de coopération du 24 mars 2021 précité ;

Considérant l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national ;

Considérant l'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise du coronavirus COVID-19 ;

Considérant les protocoles déterminés par les ministres compétents en concertation avec les secteurs concernés ;

Considérant la Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 ;

Considérant la Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels et la possible levée de cette restriction ;

Considérant la déclaration de l'OMS sur les caractéristiques du coronavirus COVID-19, en particulier sur sa forte contagiosité et son risque de mortalité ;

Considérant la qualification par l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 ;

Considérant que, en date du 16 mars 2020, l'OMS a relevé à son degré maximum le niveau de la menace liée au coronavirus COVID-19 qui déstabilise l'économie mondiale et se propage rapidement à travers le monde ;

Considérant l'allocution liminaire du Directeur général de l'OMS du 12 octobre 2020 précisant que le virus se transmet principalement entre contacts étroits et entraîne des flambées épidémiques qui pourraient être maîtrisées par l'application de mesures ciblées ;

Considérant la déclaration du Directeur général de l'OMS Europe du 15 octobre 2020, indiquant que la situation en Europe est très préoccupante et que la transmission et les sources de contamination ont lieu dans les maisons, les lieux publics intérieurs et chez les personnes qui ne respectent pas correctement les mesures d'autoprotection ;

Considérant la déclaration du Directeur général de l'OMS du 26 octobre 2020, précisant que tout doit être mis en œuvre pour protéger les travailleurs du secteur des soins de santé ; que les écoles et les entreprises peuvent rester ouvertes mais que des compromis doivent être faits ; que le directeur général confirme que le virus peut être supprimé par une action rapide et ciblée ;

Considérant la déclaration du 18 mars 2021 du docteur Hans Henri P. Kluge, directeur régional de l'OMS pour l'Europe, dans laquelle il a indiqué que chaque semaine, plus de 20 000 personnes meurent du virus dans la région ; que le nombre de personnes qui meurent de la COVID-19 en Europe est maintenant plus élevé qu'à la même période l'année dernière ; que le variant plus contagieux B.1.1.7 devient le variant dominant dans la région européenne ; que les effets et les avantages des vaccins sur la santé ne sont pas encore immédiatement apparents ; qu'à l'heure actuelle il est nécessaire de demeurer ferme dans l'application de l'ensemble de la gamme des mesures en réponse à la propagation du virus ;

Considérant que notre pays est en niveau d'alerte 4 (alerte très élevée) au niveau national depuis le 13 octobre 2020 ;

Considérant que la moyenne journalière des nouvelles contaminations avérées au coronavirus COVID-19 en Belgique sur les sept derniers jours a connu une légère augmentation à 3502 cas confirmés positifs à la date du 28 avril 2021 ;

Considérant qu'à la date du 28 avril 2021, au total 2858 patients atteints du coronavirus COVID-19 sont pris en charge dans les hôpitaux belges ; qu'à cette même date, au total 892 patients sont pris en charge dans les unités de soins intensifs ;

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 opflakeringen 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 stijging kende tot 3502 bevestigde positieve gevallen op 28 april 2021;

Overwegende dat op 28 april 2021 in totaal 2858 patiënten getroffen door COVID-19 worden behandeld in de Belgische ziekenhuizen; dat op diezelfde datum in totaal 892 patiënten worden behandeld op de diensten van de intensieve zorg;

Considérant que l'incidence au 28 avril 2021 sur une période de 14 jours est de 425 sur 100 000 habitants ; que le taux de reproduction basé sur le nombre de nouvelles hospitalisations s'élevé à 0,89 ;

Considérant que le taux d'engorgement des hôpitaux, en particulier des services de soins intensifs, demeure élevé ; que la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 demeure une réalité et que ceci a un effet significativement négatif sur la santé publique ; que les hôpitaux ont activé la phase 2A du plan d'urgence pour les hôpitaux ;

Considérant que la situation demeure particulièrement précaire et qu'il doit être évité que le nombre d'infections et de contaminations augmente à nouveau ;

Considérant que le variant B.1.1.7 est devenu dominant en Belgique ; que ce variant est plus contagieux et qu'en conséquence le virus circule encore plus rapidement au sein de la population ; qu'il est dès lors nécessaire de prolonger certaines mesures ;

Considérant que la campagne de vaccination a été lancée et qu'elle a déjà un impact évident sur les infections des plus de 65 ans ; que par conséquent le nombre d'hospitalisations et de décès des résidents des centres de soins résidentiels semble diminuer ;

Considérant qu'il est important qu'il existe une cohérence maximale dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximaliser leur efficacité ; que ces mesures doivent s'appliquer à l'ensemble du territoire ; que les autorités locales ont toutefois la possibilité, en fonction de la situation épidémiologique sur leur territoire, de prendre des mesures plus sévères pour autant qu'elles soient proportionnelles et limitées dans le temps ;

Considérant l'urgence et le risque sanitaire que présente le coronavirus COVID-19 pour la population ;

Considérant que le coronavirus COVID-19 est une maladie infectieuse qui touche généralement les poumons et les voies respiratoires ;

Considérant que le coronavirus COVID-19 se transmet d'un individu à un autre par voie aérienne ; que la transmission de la maladie semble s'opérer par tous les modes possibles d'émission par la bouche et le nez ;

Considérant qu'il est nécessaire d'éviter que des nouveaux variants et mutations qui pourraient affecter l'efficacité des vaccins apparaissent ou se propagent ; que, par conséquent, des règles strictes pour prévenir la propagation du virus sont encore nécessaires ; que, dès lors, il convient de prolonger certaines mesures ;

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, certains rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent encore un danger particulier pour la santé publique ;

Considérant que les mesures limitant et encadrant les rassemblements sont toujours indispensables et proportionnées afin de préserver le droit fondamental à la vie et à la santé de la population ; qu'en ce qui concerne le nombre maximum de personnes autorisées à se rassembler, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis sont toujours inclus dans ce nombre, sauf disposition expresse contraire ;

Considérant que l'interdiction des rassemblements sur la voie publique et dans l'espace public de plus de 3 personnes entre minuit et 5 heures du matin contribue à diminuer les festivités, les réunions et la consommation d'alcool dans l'espace public dans des conditions où les mesures de distanciation sociale ou de port du masque ne sont pas appliquées ; que cette limitation contribue ainsi à garder sous contrôle le nombre de contaminations et le taux de transmission du virus ;

Considérant qu'au vu de la situation sanitaire très instable et mitigée, ces limitations sont nécessaires afin d'éviter que la situation ne s'aggrave rapidement à nouveau et que les efforts déployés par l'ensemble de la population et par tous les secteurs concernés, y compris les secteurs de l'économie et de la santé, ne soient pas réduits à néant ; que seules des mesures strictes peuvent garantir que la situation demeure sous contrôle et que les autres mesures puissent être réduites ;

Considérant qu'il est toutefois nécessaire de prendre en compte la santé mentale de la population ; que le risque de contagion est moindre en extérieur ; qu'à ce stade les activités en extérieur doivent donc être privilégiées dans la mesure du possible ; que, pour ces raisons, entre autres les parties extérieures des parcs d'attraction, des brocantes et marchés aux puces professionnels et des foires commerciales peuvent rouvrir sous certaines conditions ; qu'un public de 50 personnes au maximum peut à nouveau assister à l'exercice du culte, des événements, des représentations culturelles et autres et des compétitions sportives professionnelles, pour autant qu'ils soient organisés à l'extérieur ;

Overwegende dat de incidentie op 28 april 2021 over een periode van 14 dagen 425 op 100.000 inwoners bedraagt ; dat het reproductiegetal op basis van de nieuwe hospitalisaties 0,89 bedraagt ;

Overwegende dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, 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 sommige 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 ;

Overwegende dat de maatregelen houdende een beperking en omkadering van samenscholingen nog steeds onontbeerlijk en proportioneel zijn om het fundamentele recht op leven en gezondheid van de bevolking te vrijwaren ; dat kinderen tot en met 12 jaar, voor wat betreft het maximum aantal toegelaten personen bij bijeenkomsten, steeds worden meegeteld, tenzij uitdrukkelijk anders wordt gesteld ;

Overwegende dat het verbod op samenscholingen op de openbare weg en in de openbare ruimte van meer dan 3 personen tussen middernacht en 5 uur 's morgens bijdraagt tot een vermindering van het aantal festiviteiten, ontmoetingen en het gebruik van alcohol in de openbare ruimte onder omstandigheden waarin de maatregelen betreffende de social distancing of het dragen van mondklappers niet worden toegepast ; dat deze beperking aldus bijdraagt tot een vermindering van het aantal besmettingen en van de snelheid waarmee het virus wordt overgedragen ;

Overwegende dat deze beperkingen, gezien de gemengde en zeer onstabiele gezondheidssituatie, noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de situatie opnieuw snel verslechtert en om ervoor te zorgen dat de inspanningen van de gehele bevolking en van alle betrokken sectoren, met inbegrip van de economische en de gezondheidssector, niet teniet worden gedaan ; dat alleen strenge maatregelen ervoor kunnen zorgen dat de situatie weer onder controle wordt gebracht en dat de andere maatregelen kunnen worden beperkt ;

Overwegende dat er evenwel rekening moet worden gehouden met het mentale welzijn van de bevolking ; dat het risico op besmetting buiten kleiner is ; dat in deze fase buitenactiviteiten daarom in de mate van het mogelijke de voorkeur moeten krijgen ; dat, om die redenen, onder andere de buitengebieden van pretparken, van professionele brocante- en rommelmarkten en van handelsbeurzen onder bepaalde voorwaarden terug kunnen heropenen ; dat een publiek van maximum 50 personen terug erediens, evenementen, culturele en andere voorstellingen en professionele sportieve wedstrijden mag bijwonen, voor zover die buiten worden georganiseerd ;

Considérant que, pour les mêmes raisons, les terrasses ouvertes des établissements relevant du secteur horeca peuvent également rouvrir sous certaines conditions ;

Considérant qu'il y a lieu d'entendre par « terrasse ouverte », une partie d'un établissement appartenant au secteur horeca ou à une entreprise professionnelle de catering/traiteur, située à l'extérieur de son espace clos, où l'air libre peut circuler librement, où des sièges sont prévus et où l'on peut déguster des boissons et des aliments pour consommation immédiate ; que la terrasse doit être ouverte sur au moins un côté dans son entièreté, quelles que soient les conditions météorologiques, et qu'une ventilation suffisante doit être assurée ; qu'une terrasse couverte dont un ou plusieurs côtés sont entièrement ouverts peut donc également répondre à la définition d'une terrasse ouverte ; que le côté ouvert ne peut être partiellement fermé, par exemple par un brise-vent ou un store ; qu'une terrasse située dans un espace fermé, par exemple dans un centre commercial, ne peut être considérée comme une terrasse ouverte ;

Considérant que, sur les terrasses ouvertes, un maximum de quatre personnes par table est en principe autorisé ; qu'un ménage composé de plus de quatre personnes peut toutefois partager une table, quelle que soit sa taille ;

Considérant que, pour l'application du présent arrêté, il y a lieu d'entendre par « ménage », les personnes vivant sous le même toit ; que ce terme vise également les nouvelles configurations familiales telles que les familles recomposées ou d'autres situations dans lesquelles les personnes concernées ne vivent strictement parlant pas sous le même toit de manière ininterrompue ;

Considérant que les règles spécifiques aux ménages doivent à tout moment être appliquées en tenant compte du droit au respect de la vie privée ; qu'on n'attend par exemple pas des responsables ou du personnel d'un établissement horeca qu'ils vérifient s'il s'agit effectivement des membres d'un même ménage ;

Considérant que des assouplissements substantiels ne sont dès lors pas possibles aussi longtemps que le nombre d'infections et de contaminations ne chute pas significativement ; que pour le reste, les mesures existantes doivent donc bien être prolongées ;

Considérant qu'il est toujours fait appel au sens des responsabilités et à l'esprit de solidarité de chaque citoyen pour respecter la distanciation sociale et appliquer toutes les recommandations sanitaires ;

Considérant que les mesures d'hygiène restent indispensables ;

Considérant que les activités en extérieur doivent être, dans la mesure du possible, privilégiées ; que lorsque ce n'est pas possible, les pièces doivent être suffisamment aérées ;

Considérant que la situation sanitaire est évaluée régulièrement ; que cela signifie que des mesures plus strictes ne sont jamais exclues,

Arrête :

Article 1^{er}. L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, est complété par les 16°, 17°, 18° et 19° rédigés comme suit :

« 16° « terrasse ouverte » : une partie d'un établissement relevant du secteur horeca ou d'une entreprise professionnelle de traiteur ou catering, qui est située à l'extérieur de son espace clos, où l'air libre peut circuler librement, où des sièges sont prévus et où des boissons et des aliments sont offerts à la consommation immédiate ;

17° « compétition sportive professionnelle » : une compétition où les participants exercent le sport en question à titre professionnel ;

18° « CERM » : l'outil visé par le Comité de concertation lors de sa réunion du 23 avril 2021 qui permet à une autorité locale d'effectuer une analyse relative à l'organisation, sur son territoire, d'un événement donné au sens large, au regard des mesures sanitaires en vigueur, disponible sur le site Internet « covidetriskmodel.be » ;

19° « CIRM » : l'outil visé par le Comité de concertation lors de sa réunion du 23 avril 2021 qui permet à une autorité locale d'effectuer une analyse relative à une infrastructure donnée, sur son territoire, en vue de l'organisation d'événements au sens large, au regard des mesures sanitaires en vigueur, disponible sur le site Internet « covidetriskmodel.be/cirm ». ».

Art. 2. Dans l'article 3bis, alinéa 2, du même arrêté, la phrase « Les services et institutions précités peuvent notamment demander sur les lieux de travail de fournir la preuve qu'un voyage a été effectué pour des raisons purement professionnelles, telles que visées à l'annexe 2 au présent arrêté. » est abrogée.

Overwegende dat, om dezelfde redenen, ook de open terrassen van horeca-inrichtingen onder bepaalde voorwaarden terug kunnen heropenen;

Overwegende dat onder "open terras" moet worden begrepen een onderdeel van een inrichting die behoort tot de horecasector of van een professionele traiteur- of cateringonderneming dat gelegen is buiten de besloten ruimte daarvan, waar de open lucht vrij kan circuleren, waar men zitgelegenheid biedt en waar dranken en spijzen voor directe consumptie worden aangeboden; dat het terras minstens over één volledige zijde geopend dient te zijn, ongeacht de weersomstandigheden, en dat een voldoende ventilatie dient te worden verzekerd; dat een overdekt terras waarbij één of meerdere zijden volledig open zijn, dus ook kan beantwoorden aan de definitie van een open terras; dat de open zijde niet deels mag worden afgesloten, zoals bijvoorbeeld met een windscherm of zonnewering; dat een terras in een gesloten ruimte, zoals bijvoorbeeld in een winkelcentrum, niet kan worden beschouwd als een open terras;

Overwegende dat op de open terrassen in principe een maximum van vier personen per tafel is toegestaan; dat een huishouden dat groter is dan vier personen evenwel een tafel mag delen, ongeacht de grootte van dat huishouden;

Overwegende dat, voor de toepassing van dit besluit, onder "huishouden" moet worden begrepen de personen die onder hetzelfde dak wonen; dat hiermee ook wordt bedoeld op de nieuwe gezinsvormen, zoals nieuw samengestelde gezinnen of andere situaties waarbij de betrokkenen strikt genomen niet onafgebroken onder hetzelfde dak wonen;

Overwegende dat de regels specifiek voor huishoudens steeds moeten worden toegepast rekening houdende met het recht op eerbiediging van het privéleven; dat bijvoorbeeld niet wordt verwacht van de verantwoordelijken of het personeel van een horeca-inrichting dat zij nagaan of het inderdaad om de leden van eenzelfde huishouden gaat;

Overwegende dat andere versoepelingen nog niet mogelijk zijn zolang het aantal besmettingen en hospitalisaties niet significant daalt; dat de bestaande maatregelen daarom voor het overige dienen te worden verlengd;

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. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, wordt aangevuld met de bepalingen onder 16°, 17°, 18° en 19°, luidende:

"16° "open terras": een onderdeel van een inrichting die behoort tot de horecasector of van een professionele traiteur- of cateringonderneming dat gelegen is buiten de besloten ruimte daarvan, waar de open lucht vrij kan circuleren, waar men zitgelegenheid biedt en waar dranken en spijzen voor directe consumptie worden aangeboden;

17° "professionele sportieve wedstrijd": een wedstrijd waarbij de deelnemers de betrokken sport als beroep uitoefenen;

18° "CERM": het instrument bedoeld door het Overlegcomité tijdens diens vergadering van 23 april 2021 dat een lokale overheid in staat stelt een analyse te maken met betrekking tot de organisatie op haar grondgebied van een bepaald evenement in de ruime zin in het licht van de geldende sanitaire maatregelen, beschikbaar op de website "covidetriskmodel.be";

19° "CIRM": het instrument bedoeld door het Overlegcomité tijdens diens vergadering van 23 april 2021 dat een lokale overheid in staat stelt een analyse te maken met betrekking tot een bepaalde infrastructuur op haar grondgebied voor de organisatie van evenementen in de ruime zin in het licht van de geldende sanitaire maatregelen, beschikbaar op de website "covidetriskmodel.be/cirm". "

Art. 2. In artikel 3bis, tweede lid, van hetzelfde besluit wordt de zin "Voormelde diensten en instellingen kunnen op de arbeidsplaatsen onder meer vragen het bewijs te leveren dat om louter professionele redenen, zoals vermeld in bijlage 2 van dit besluit, werd gereisd." opgeheven.

Art. 3. Dans l'article 5 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

- 1° dans l'alinéa 2, 14°, les mots « article 15bis » sont remplacés par les mots « article 23, § 2 » ;
- 2° dans l'alinéa 3, les mots « article 15bis » sont remplacés par les mots « article 23, § 2 ».

Art. 4. Dans l'article 6 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

- 1° dans le paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit : « Les établissements relevant du secteur horeca et les autres établissements de restauration et débits de boissons sont fermés, sauf pour proposer des repas à emporter et à livrer et des boissons à emporter jusqu'à 22 heures au plus tard. » ;
- 2° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le 1° est remplacé comme suit : « 1° tous les types d'hébergement en ce compris leurs facilités sanitaires communes et leurs terrasses ouvertes, à l'exclusion des parties intérieures de leurs établissements de restauration et de leur débits de boissons, et de leurs autres facilités communes ; » ;
- 3° dans le paragraphe 1^{er}, l'alinéa 2 est complété par un 6°, rédigé comme suit : « 6° les terrasses ouvertes. » ;
- 4° il est ajouté un paragraphe 3, rédigé comme suit : « § 3. Par dérogation au paragraphe 2 et sans préjudice des protocoles applicables, les modalités suivantes sont d'application pour les terrasses ouvertes, en ce compris les terrasses ouvertes des salles de réception et de fêtes et celles dans le cadre des événements, des représentations et des compétitions visés à l'article 15, § 8 :
 - 1° les tables sont disposées de manière à garantir une distance d'au moins 1,5 mètre entre les tablées ;
 - 2° un maximum de 4 personnes par table est autorisé ;
 - 3° seules des places assises à table sont autorisées ;
 - 4° chaque personne doit rester assise à sa propre table ;
 - 5° aucun service au bar n'est autorisé ;
 - 6° un côté au moins de la terrasse est ouvert en tout temps dans son entièreté et doit assurer une ventilation suffisante ;
 - 7° la consommation des boissons et des repas doit avoir lieu obligatoirement à l'extérieur ;
 - 8° le client peut uniquement accéder à l'espace intérieur occasionnellement et pendant une courte durée pour faire usage des facilités sanitaires, pour accéder à la terrasse ouverte ou pour payer l'addition ;
 - 9° les clients et le personnel portent un masque ou toute autre alternative en tissu conformément à l'article 25 ;
 - 10° les heures d'ouverture de la terrasse ouverte sont limitées de 8h00 à 22h00 ;
 - 11° le niveau sonore ne peut dépasser les 80 décibels.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, 2°, un ménage peut partager une table, peu importe la taille de ce ménage. ».

Art. 5. Dans l'article 8, § 1^{er}, du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

- 1° dans l'alinéa 1^{er}, le 5° est abrogé ;
- 2° dans l'alinéa 1, 9°, les mots « , les marchés de Noël et les villages d'hiver » sont abrogés ;
- 3° dans l'alinéa 2, 3°, les mots « des parcs d'attractions, » sont insérés entre les mots « les espaces extérieurs » et les mots « des parcs naturels » ;
- 4° dans l'alinéa 2, 9°, 2^{ème} tiret, les mots « pour les personnes jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis, » sont abrogés ;
- 5° dans l'alinéa 2, 10°, 2^{ème} tiret, les mots « pour les personnes jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis, » sont abrogés ;
- 6° dans l'alinéa 2, 11°, les mots « article 15bis » sont remplacés par les mots « article 23, § 2 » ;
- 7° l'alinéa 2 est complété par des 12°, 13° et 14° rédigés comme suit :
 - « 12° les parties extérieures des brocantes et marchés aux puces, pour autant qu'ils soient organisés par des professionnels ;
 - 13° les terrasses ouvertes des salles de réception et de fêtes ;
 - 14° les parties extérieures des foires commerciales, en ce compris les salons. ».

Art. 3. In artikel 5 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in het tweede lid, 14°, worden de woorden "artikel 15bis" vervangen door de woorden "artikel 23, § 2";
- 2° in het derde lid worden de woorden "artikel 15bis" vervangen door de woorden "artikel 23, § 2".

Art. 4. In artikel 6 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in paragraaf 1 wordt het eerste lid vervangen als volgt: "De inrichtingen die behoren tot de horecasector en andere eet- en drankgelegenheden zijn gesloten, behalve voor het aanbieden en leveren van afhaalmaaltijden en dranken om mee te nemen tot ten laatste 22.00 uur.";
- 2° in paragraaf 1, tweede lid, wordt de bepaling onder 1° vervangen als volgt: "1° alle logiesvormen met inbegrip van hun gemeenschappelijke sanitaire voorzieningen en hun open terrassen, met uitsluiting van de binnengedeelten van hun eet- en drankgelegenheden en van hun andere gemeenschappelijke faciliteiten,";
- 3° in paragraaf 1 wordt het tweede lid aangevuld met een bepaling onder 6°, luidende: "6° de open terrassen.";
- 4° er wordt een paragraaf 3 toegevoegd, luidende: "§ 3. In afwijking van de tweede paragraaf en onverminderd de toepasselijke protocollen, zijn de volgende modaliteiten van toepassing voor de open terrassen, met inbegrip van de open terrassen van feest- en receptiezalen en deze in het kader van evenementen, voorstellingen en wedstrijden zoals bedoeld in artikel 15, § 8:
 - 1° de tafels worden zo geplaatst dat een afstand van minstens 1,5 meter tussen de tafelgezelschappen wordt gegarandeerd;
 - 2° een maximum van 4 personen per tafel is toegestaan;
 - 3° enkel zitplaatsen aan tafel zijn toegestaan;
 - 4° elke persoon moet aan zijn eigen tafel blijven zitten;
 - 5° er is geen enkele bediening aan de bar toegestaan;
 - 6° minstens één volledig zijde van het terras is te allen tijde geopend en dient een voldoende ventilatie te verzekeren;
 - 7° dranken en maaltijden dienen verplicht buiten te worden geconsumeerd;
 - 8° de klant mag de binnenruimte enkel occasioneel en kortstondig betreden om gebruik te maken van de sanitaire voorzieningen, om het open terras te betreden of om de rekening te betalen;
 - 9° de klanten en het personeel dragen een mondmasker of elk ander alternatief in stof overeenkomstig artikel 25;
 - 10° de openingsuren van de open terrassen zijn beperkt van 08.00 uur tot 22.00 uur;
 - 11° het geluidsniveau mag 80 decibels niet overschrijden.

In afwijking van het eerste lid, 2°, mag een huishouden een tafel delen, ongeacht de grootte van dat huishouden."

Art. 5. In artikel 8, § 1, van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in het eerste lid wordt de bepaling onder 5° opgeheven;
- 2° in het eerste lid, 9°, worden de woorden " , kerstmarkten en winterdorpen" opgeheven;
- 3° in het tweede lid, 3°, wordt het woord "pretparken," ingevoegd tussen de woorden "buitengedeelten van" en het woord "natuurparken";
- 4° in het tweede lid, 9°, tweede streepje, worden de woorden "voor personen tot en met 18 jaar," opgeheven;
- 5° in het tweede lid, 10°, tweede streepje, worden de woorden "voor personen tot en met 18 jaar," opgeheven;
- 6° in het tweede lid, 11°, worden de woorden "artikel 15bis" vervangen door de woorden "artikel 23, § 2";
- 7° het tweede lid wordt aangevuld met de bepalingen onder 12°, 13° en 14°, luidende:
 - "12° de buitengedeelten van brocante- en rommelmarkten, voor zover deze door professionelen worden georganiseerd;
 - 13° de open terrassen van de feest- en receptiezalen;
 - 14° de buitengedeelten van handelsbeurzen, met inbegrip van de salons."

Art. 6. Dans l'article 9, 5°, du même arrêté, les mots « article 15bis » sont remplacés par les mots « article 23, § 2 ».

Art. 7. Dans l'article 11 du même arrêté, les mots « 20 heures » sont remplacés par les mots « 22 heures ».

Art. 8. Dans l'article 13 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 1^{er}, la phrase introductive est remplacée par ce qui suit : « Les autorités communales compétentes peuvent autoriser des marchés, à l'exception des marchés annuels et des brocantes et marchés aux puces non professionnels, selon les modalités suivantes : » ;

2° dans l'alinéa 3, les mots « article 15bis » sont remplacés par les mots « article 23, § 2 ».

Art. 9. L'article 14 du même arrêté est remplacé par ce qui suit :

« Les rassemblements sur la voie publique et dans l'espace public de plus de trois personnes, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non-compris, sont interdits entre 00h00 et 5h00 du matin.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les membres d'un même ménage peuvent se retrouver ensemble sur la voie publique et dans l'espace public, peu importe la taille de ce ménage. »

Art. 10. Dans l'article 15 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 3, l'alinéa 2 est remplacé comme suit : « Un maximum de 50 personnes, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis, l'officier de l'état civil et le ministre du culte non-compris, peut être présent en même temps aux activités suivantes :

1° les funérailles et les crémations dans les espaces séparés des bâtiments prévus à cet effet et dans un cimetière dans le cadre d'une cérémonie funéraire, pour autant qu'ils soient organisés sans possibilité d'exposition du corps ;

2° les activités visées à l'alinéa 1^{er}, 1°, 3° et 4°, pour autant qu'elles soient organisées à l'extérieur sur les lieux prévus à cet effet, le cas échéant conformément au protocole applicable. » ;

2° le paragraphe 5 est remplacé par ce qui suit : « § 5. Un maximum de 25 personnes, encadrants non-compris, peut participer à des activités dans un contexte organisé, en particulier par un club ou une association, toujours en présence d'un entraîneur, encadrant ou superviseur majeur et dans le respect des règles prévues à l'article 18.

Un maximum de 10 enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis, encadrants non-compris, peut participer aux activités dans un contexte organisé, qui sont organisées à l'intérieur, en particulier par un club ou une association, toujours en présence d'un entraîneur, encadrant ou superviseur majeur et dans le respect des règles prévues à l'article 18. » ;

3° le paragraphe 6 est remplacé comme suit : « § 6. Toute personne peut participer aux compétitions sportives professionnelles et aux entraînements sportifs professionnels. Ces entraînements et compétitions peuvent seulement avoir lieu sans public, sous réserve du § 8.

Les compétitions sportives non professionnelles restent interdites. » ;

4° le paragraphe 8 est remplacé par ce qui suit : « § 8. Un public assis de maximum 50 personnes peut assister à des événements, des représentations culturelles ou autres, et des compétitions sportives professionnelles pour autant qu'ils soient organisés par des professionnels et pour autant qu'ils soient organisés à l'extérieur, dans le respect des modalités prévues par l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3 et par le protocole applicable, sous réserve de l'autorisation préalable des autorités locales compétentes conformément à l'article 16. » ;

5° il est ajouté un paragraphe 10 rédigé comme suit : « § 10. Un public de maximum 50 personnes peut assister aux foires commerciales, en ce compris les salons, conformément aux règles prévues par l'article 5, à l'exception du 3°, pour autant qu'elles soient organisées à l'extérieur, sous réserve de l'autorisation préalable des autorités locales compétentes conformément à l'article 16. » ;

Art. 6. In artikel 9, 5°, van hetzelfde besluit worden de woorden "artikel 15bis" vervangen door de woorden "artikel 23, § 2".

Art. 7. In artikel 11 van hetzelfde besluit worden de woorden "20.00 uur" vervangen door de woorden "22.00 uur".

Art. 8. In artikel 13 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid wordt de inleidende zin vervangen als volgt: "De bevoegde gemeentelijke overheid kan markten, met uitzondering van de jaarmarkten en de niet-professionele brocante- en rommelmarkten, toelaten onder de volgende modaliteiten:";

2° in het derde lid worden de woorden "artikel 15bis" vervangen door de woorden "artikel 23, § 2".

Art. 9. Artikel 14 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

"Samenscholingen op de openbare weg en in de openbare ruimte van meer dan drie personen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld, zijn verboden tussen 0.00 uur en 05.00 uur 's morgens.

In afwijking van het eerste lid, mogen de leden van eenzelfde huishouden zich samen bevinden op de openbare weg en in de openbare ruimte, ongeacht de grootte van dat huishouden."

Art. 10. In artikel 15 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 3 wordt het tweede lid vervangen als volgt: "Een maximum van 50 personen, kinderen tot en met 12 jaar, de ambtenaar van de burgerlijke stand en de bedienaar van de erediens niet meegeteld, mag tegelijkertijd aanwezig zijn bij de volgende activiteiten:

1° begrafenissen en crematies in afzonderlijke ruimtes van de gebouwen die hiervoor bestemd zijn en op een begraafplaats in het kader van een uitvaartceremonie, voor zover deze georganiseerd worden zonder de mogelijkheid tot blootstelling van het lichaam;

2° de activiteiten bedoeld in het eerste lid, 1°, 3° en 4°, voor zover deze buiten worden georganiseerd op de plaatsen die hiervoor bestemd zijn, desgevallend overeenkomstig het toepasselijke protocol.";

2° paragraaf 5 wordt vervangen als volgt: " § 5. Een maximum van 25 personen, de begeleiders niet meegeteld, mag activiteiten in georganiseerd verband bijwonen die buiten worden georganiseerd, in het bijzonder door een club of vereniging, steeds in aanwezigheid van een meerderjarige trainer, begeleider of toezichter en met naleving van de regels voorzien in artikel 18.

Een maximum van 10 kinderen tot en met 12 jaar, de begeleiders niet meegeteld, mag activiteiten in georganiseerd verband bijwonen die binnen worden georganiseerd, in het bijzonder door een club of vereniging, steeds in aanwezigheid van een meerderjarige trainer, begeleider of toezichter en met naleving van de regels voorzien in artikel 18.";

3° paragraaf 6 wordt vervangen als volgt: " § 6. Eenieder mag deelnemen aan professionele sportieve wedstrijden en professionele sporttrainingen. Deze wedstrijden en trainingen kunnen enkel plaatsvinden zonder publiek, onder voorbehoud van § 8.

Niet-professionele sportieve wedstrijden blijven verboden.";

4° paragraaf 8 wordt vervangen als volgt: " § 8. Een zittend publiek van maximum 50 personen mag evenementen, culturele en andere voorstellingen en professionele sportieve wedstrijden bijwonen voor zover deze door professionelen georganiseerd zijn en voor zover deze buiten worden georganiseerd met naleving van de modaliteiten voorzien in artikel 8, § 1, derde lid en in het toepasselijke protocol, mits voorafgaande toelating van de bevoegde gemeentelijke overheid overeenkomstig artikel 16.";

5° er wordt een paragraaf 10 ingevoegd, luidende: " § 10. Een publiek van maximum 50 personen mag handelsbeurzen, met inbegrip van salons, bijwonen overeenkomstig de regels voorzien in artikel 5, met uitzondering van de bepaling onder 3°, voor zover deze buiten worden georganiseerd, mits voorafgaande toelating van de bevoegde gemeentelijke overheid overeenkomstig artikel 16.";

6° il est ajouté un paragraphe 11 rédigé comme suit : « § 11. Des activités professionnelles nécessitant une présence physique dans le cadre d'un ménage ou de groupes de 10 personnes au maximum et visant des personnes avec des besoins de soin et de soutien spécifiques, organisées par des institutions reconnues dans le cadre des soins de santé de première ligne, préventive ou mentale, seront autorisées à condition d'être organisées, dans la mesure du possible, à l'extérieur. ».

Art. 11. L'article 15*bis* du même arrêté est remplacé par ce qui suit :

« Sans préjudice de l'article 23, chaque ménage est autorisé à accueillir à la maison ou dans un hébergement touristique maximum deux personnes en même temps, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non-compris, à condition que ces personnes fassent partie du même ménage. »

Art. 12. L'article 16 du même arrêté est remplacé par ce qui suit :

« Les autorités locales compétentes utilisent le CERM et, quand celui-ci est d'application, le CIRM, lorsqu'elles prennent une décision d'autorisation concernant l'organisation des activités autorisées par l'article 15, §§ 8, 9 et 10. ».

Art. 13. Dans l'article 18, 6°, du même arrêté, les mots « jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis » sont insérés entre les mots « chaque participant » et les mots « peut-être ».

Art. 14. Dans l'article 23, § 2, du même arrêté, le troisième tiret est remplacé par ce qui suit :

« aux personnes qui se rencontrent entre elles dans le cadre d'un contact rapproché durable, limité à maximum un même contact par personne par période de 6 semaines, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non-compris ; ».

Art. 15. Dans l'article 25, alinéa 2, du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :

1° le 9° est remplacé par ce qui suit : « 9° lors des événements, des représentations culturelles ou autres et des compétitions sportives professionnelles ; » ;

2° un 10° est ajouté, rédigé comme suit : « 10° lors des foires commerciales, en ce compris les salons. ».

Art. 16. L'article 28 du même arrêté est remplacé par ce qui suit :

« Les mesures prescrites par le présent arrêté sont d'application jusqu'au 30 juin 2021 inclus. »

Art. 17. Le présent arrêté entre en vigueur le 8 mai 2021.

Bruxelles, le 7 mai 2021.

A. VERLINDEN

6° er wordt een paragraaf 11 ingevoegd, luidende: "§ 11. Professionele activiteiten die fysieke aanwezigheid vereisen in het kader van een huishouden of van groepen van maximaal 10 personen, gericht op mensen met specifieke zorg- en ondersteuningsnoden, georganiseerd door erkende instanties binnen de eerstelijnsgezondheidszorg, preventieve gezondheidszorg of geestelijke gezondheidszorg, zijn toegelaten mits deze activiteiten in de mate van het mogelijke buiten worden georganiseerd."

Art. 11. Artikel 15*bis* van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

"Onverminderd artikel 23, mag ieder huishouden maximum twee personen tegelijkertijd in huis of in een toeristisch logies ontvangen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld, op voorwaarde dat deze personen tot hetzelfde huishouden behoren."

Art. 12. Artikel 16 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

"De bevoegde lokale overheid gebruikt de CERM en, wanneer van toepassing, de CIRM, wanneer ze een toelatingsbeslissing neemt met betrekking tot de organisatie van de door artikel 15, §§ 8, 9 en 10 toegelaten activiteiten."

Art. 13. In artikel 18, 6°, van hetzelfde besluit worden de woorden "tot en met 18 jaar" ingevoegd tussen de woorden "elke deelnemer" en het woord "vergezeld".

Art. 14. In artikel 23, § 2, van hetzelfde besluit wordt het derde streepje vervangen als volgt:

"op personen onderling die elkaar ontmoeten in het kader van een duurzaam onderhouden nauw contact, beperkt tot maximum één zelfde contact per persoon per 6 weken, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld;"

Art. 15. In artikel 25, tweede lid, van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de bepaling onder 9° wordt vervangen als volgt: "9° tijdens de evenementen, culturele en andere voorstellingen en professionele sportieve wedstrijden;"

2° er wordt een bepaling onder 10° toegevoegd, luidende: "10° tijdens de handelsbeurzen, met inbegrip van de salons."

Art. 16. Artikel 28 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

"De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot en met 30 juni 2021."

Art. 17. Dit besluit treedt in werking op 8 mei 2021.

Brussel, 7 mei 2021.

A. VERLINDEN



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.305/AG
du 6 mai 2021

advies 69.305/AV
van 6 mei 2021

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 28 octobre 2020 portant des
mesures d'urgence pour limiter
la propagation du coronavirus
COVID-19'

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'

Le 29 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables *, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

Le projet a été examiné par l'assemblée générale le 5 mai 2021. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET et Wilfried VAN VAERENBERGH, présidents de chambre, Chantal BAMPS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bert THYS, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2021.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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.

Op 29 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 5 mei 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, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2021.

*

* 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.

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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. 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’.

De wijzigingen betreffen hoofdzakelijk versoepelingen van de zogenaamde coronamaatregelen. Zo mogen “open terrassen” worden uitgebaat, wordt de avondklok vervangen door een samenscholingsverbod tussen 0.00 uur en 5.00 ’s morgens en worden bepaalde activiteiten, zoals onder meer evenementen, culturele voorstellingen en professionele sportieve wedstrijden, onder voorwaarden, toegelaten. Het ontwerp bevat tevens een regeling met betrekking tot de veiligheid van dienstenchequewerknemers.

Daarnaast wordt het temporele toepassingsgebied van het aldus gewijzigde besluit verlengd tot en met 30 juni 2021.

Het te nemen besluit treedt in werking op 8 mei 2021.

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 8 mei 2021 in werking kunnen treden. De maatregelen werden beslist tijdens het Overlegcomité dat is bijeengekomen op 23 april 2021 en werden goedgekeurd op de Ministerraad van 28 april 2021”.

Zoals het al gebeurd is met het advies 69.253/AV, gegeven op 23 april 2021, over een ontwerp dat het ministerieel besluit van 24 april 2021 geworden is ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, mag deze motivering aanvaard worden.

III. VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Het is de tweede keer dat de afdeling Wetgeving aldus geadieerd wordt omtrent een adviesaanvraag over een aanpassing door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken van een aantal bestaande maatregelen ter bestrijding van het coronavirus en over de verlenging van bestaande maatregelen.

In haar advies 69.253/AV van 23 april 2021 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, gelet op de zeer korte termijn waarbinnen ze een advies moest uitbrengen, beslist haar onderzoek te beperken tot de wijzigingsbepalingen en de werkingssfeer *ratione temporis* ervan, en dit om de volgende redenen:

“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°, 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”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor dit advies, dat in hoofdzaak beperkt is tot het onderzoek van de nieuwe versoepelingsmaatregelen.

Het spreekt hoe dan ook vanzelf dat het feit dat geen opmerking wordt gemaakt over de ene of de andere bepaling van het ontwerp, niet betekent dat deze bepalingen niet vatbaar zijn voor kritiek of voor verbetering. Het stilzwijgen van de afdeling Wetgeving over die bepalingen kan niet worden aangegrepen om het ontwerpbesluit op de ene of de andere manier uit te leggen.

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, waaronder het ministerieel besluit van 24 april 2021 waarover de afdeling Wetgeving advies 69.253/AV heeft uitgebracht.

Zoals ook in advies 69.253/AV werd opgemerkt valt de vraag in welke mate delegaties door de wetgever aan de minister bevoegd voor Binnenlandse zaken mogelijk zijn in beginsel buiten het onderzoek van onderhavige adviesaanvraag. Daarover zijn weliswaar prejudiciële vragen gesteld aan het Grondwettelijk Hof.¹ 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.

5. 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 lukt 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 vredetijd 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.”

6. 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.”

¹ Zie o.a. de zaken 7543 en 7544 ingediend op 9 maart 2021.

Artikel 3, 1^o, 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.”

7. 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^o de Staat, wanneer het de minister of zijn afgevaardigde is die overgaat tot de opvordering;

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

3^o 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.”

8. De concrete draagwijdte van de verschillende zonet vermelde rechtsgronden, heeft, wat de bevoegdheid van de federale overheid op zich betreft, het voorwerp uitgemaakt van een algemene analyse door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het advies 68.936/AV gegeven op 7 april 2021 over een voorontwerp dat het ontwerp van wet geworden is ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (lees hierna , het ontwerp van ‘pandemiewet’).²

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 Charleroi³ en op een arrest van het Hof van beroep van Bergen,⁴ 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.⁵ De Belgische Staat

² *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001.

³ 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 ».

⁴ 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.”

⁵ 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).

heeft evenwel hoger beroep ingesteld tegen die beschikking⁶. Terwijl onderhavige adviesaanvraag hangende was :

- werd bij een beschikking van 30 april 2021 van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel over de sluiting van de horeca onder meer opnieuw geoordeeld dat die niet kon worden gesteund op de wet van 15 mei 2007;⁷

⁶ Bij een arrest van een Franstalige Kamer van het Hof van beroep van Brussel van 27 april 2021 (Brussel, 27 april 2021, 2021/KR/7) werd de zaak ondertussen vastgesteld op de zitting van 18 mei 2021 en werden de partijen uitgenodigd hun standpunt te geven omtrent het voornoemde advies 69.253/AV van 23 april 2021.

⁷ Rb. Brussel (Fr.), beschikking, 30 april 2021, nr. 2021/23/C: « 35. À première vue, la fermeture des « établissements relevant du secteur horeca » ne s'apparente pas à une mesure de « réquisition des personnes et des choses », telle que visée à l'article 181 de la loi du 15 mai 2007. L'État belge ne le soutient d'ailleurs pas. 36. Une telle mesure ne sous semble pas non plus, de prime abord, constituer une mesure d'éloignement des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés. Les établissements relevant du secteur horeca et les restaurants ne semblent pas, à première vue, constituer des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés. Nous ne voyons pas non plus de similarité entre cette mesure de fermeture et une mesure d'assignation d'un lieu de séjour provisoire aux populations éloignées des lieux dangereux, relevant du pouvoir du ministre de l'Intérieur. De même, cette mesure de fermeture des établissements horeca n'a rien de commun, de près ou de loin et selon le sens commun, avec une mesure d'interdiction de tout déplacement ou mouvement de la population, visée à l'article 182 de la loi du 15 mai 2007. Or, dans la mesure où toute infraction aux articles 181 et 182 est sanctionnée pénalement par l'article 187 de la loi du 15 mai 2007, l'habilitation que ces dispositions contiennent doit s'interpréter strictement. Même en admettant que la loi du 15 mai 2007 ait vocation à s'appliquer, à long terme, à une situation de crise sanitaire comme celle que nous connaissons [...] et que le législateur n'ait pas entendu citer exhaustivement et dans le détail toutes les mesures que le ministre de l'intérieur pourrait prendre en pareil cas, son interprétation doit rester raisonnable et évidente, compte tenu des sanctions pénales qui assortissent ces mesures et des principes de légalité et de sécurité juridique rappelées plus haut. À notre sens, considérer que la fermeture de l'horeca constitue une mesure d'interdiction de déplacement au sens de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007, comme le soutient l'État belge, revient à donner à ce concept un sens que le législateur n'a pas voulu lui donner. Il en va *a fortiori* ainsi des autres mesures (horaire) encadrant la vente des repas à emporter, avec ou sans boissons alcoolisées (cfr. *supra*). En outre, même s'il fallait considérer qu'une mesure de fermeture des établissements horeca pouvait, en principe, être décidée par le ministre de l'Intérieur au titre de son habilitation à interdire tout déplacement – ce que nous ne pensons pas à première vue –, encore faudrait-il que : - ce soit aux fins de permettre l'éloignement des populations, des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés (cfr. *supra*), [et que] - la mesure atteigne le but visé, à savoir empêcher tout déplacement. Or, tel ne nous semble pas être le cas. Premièrement, la fermeture des restaurants n'a pas, de prime abord, été décidée afin de permettre l'éloignement des populations des zones les plus dangereuses. Deuxièmement, cette mesure, non seulement, n'a pas pour objet d'interdire les déplacements – ce que permet l'article 182 – mais elle n'a même pas pour effet d'empêcher ceux-ci, puisque les personnes peuvent continuer à se déplacer librement, partout en Belgique, sans devoir justifier d'un motif particulier, sous la seule réserve du couvre-feu et, le cas échéant, du port du masque. Troisièmement, la mesure ne semble pas non plus pouvoir se revendiquer d'une interdiction partielle – selon la règle « qui peut le plus peut le moins » [...] – (la mesure viserait à interdire seulement de se déplacer « pour se rendre dans un établissement relevant du secteur horeca »), puisque de tels déplacements restent permis afin d'y retirer une commande de plats à emporter (cfr. *supra*). En outre, le principe de sécurité juridique exige que tout justiciable puisse comprendre quel comportement est incriminé ; l'habilitation légale doit être suffisamment intelligible pour répondre aux exigences de prévisibilité, de clarté et de précision (cfr. *supra*). Il nous semble difficilement soutenable à cet égard qu'en lisant les termes des articles 181 et 182 de la loi du 15 mai 2007, le justiciable puisse comprendre et s'attendre à ce que l'ouverture de restaurants, ou la vente par ceux-ci de repas et boissons alcoolisées ou non, à emporter, au-delà de certaines heures, constituent des comportements passibles d'emprisonnement sur base de l'article 187 de cette loi (...). 40. À la lumière de ce qui précède, *prima facie*, et tenant compte des principes de légalité, de sécurité juridique et d'interprétation stricte du droit pénal, les mesures, notamment de fermeture, et les sanctions pénales prévues respectivement aux articles 6 et 26 de l'arrêté ministériel litigieux (tel que modifié à plusieurs reprises), ne paraissent pas pouvoir se fonder valablement sur les articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Ceci suffit à constater qu'à tout le moins les sanctions pénales édictées par l'article 26 [...] sont, *prima facie*, illégales, en ce qu'elles se fondent sur cette loi, en ce que leur auteur semble avoir méconnu les limites de son habilitation, et en ce qu'elles semblent contrevirer aux articles 12 et 14 de la Constitution et aux principes de légalité, de sécurité juridique et d'interprétation stricte de la loi pénale».

- en werd bij het voormelde arrest van het Hof van beroep van Brussel van 27 april 2021 besloten tot een ongelijke behandeling op grond van artikel 15, § 3, van het voornoemde ministerieel besluit van 28 oktober 2020 die een schending impliceert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.⁸

Het is in die context dat de regering het initiatief genomen heeft om ondertussen het hierboven vermelde ontwerp van 'pandemiewet' uit te werken, welk ontwerp ertoe strekt in 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 ontwerp van wet.

9.1. 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 opgemerkt⁹:

"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.

⁸ Brussel, 27 april 2021, 2021/KR/17: " Sans être contredit et à raison, il [le plaignant] invoque la violation : - de l'article 19 de la Constitution [...]; - de l'article 23 de la Constitution [...]; - des principes d'égalité et de non-discrimination constatés par les articles 10 et 11 de la Constitution, en constatant que « le citoyen qui souhaite assouvir son besoin de spiritualité religieuse peut participer à un rassemblement de 15 personnes dans un lieu de culte pour assister à une cérémonie religieuse et le ministre du culte peut organiser librement un tel rassemblement, moyennant le respect des règles énoncées à l'article 15 de l'AM du 28 octobre 2020. Par contre, le citoyen qui souhaite assouvir son droit à l'épanouissement culturel ne peut pas participer à un rassemblement de 15 personnes, ni dans un lieu de culte ni dans une salle de concert, pour assister à un concert de musique, dans le respect des mêmes règles. Et un artiste ne peut organiser librement un tel rassemblement à l'inverse d'un ministre du culte », alors qu'une cérémonie religieuse pourrait parfaitement prendre une forme musicale et se transformer de facto en concert. Ainsi qu'il l'indique, ce traitement discriminatoire demeure dépourvu de toute justification devant la Cour et aucune raison scientifique n'est avancée pour justifier que si 15 personnes se rassemblent au nom d'un dieu et d'une philosophie, le risque de contamination serait moins élevé que si les mêmes 15 personnes se rassemblaient, dans exactement les mêmes conditions, sans invoquer une quelconque croyance ou recherche philosophique. Ce traitement discriminatoire est d'autant moins admissible qu'il est constitutif d'une infraction à la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discriminations qui punit notamment les discriminations à l'égard de personnes ou de groupes fondées sur la conviction religieuse ou philosophique » (n° 29 – p. 21).

⁹ 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.*

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^o, 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 vreedstijd 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^o, van diezelfde wet. Onder (politie)maatregel in de zin van artikel 3, 1^o, 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^o, 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^o het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötiën 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 politionele 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”.¹⁰

9.2. 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 horeca¹¹ en de sluiting van bepaalde kansspelinrichtingen¹².

9.3. In een ander arrest van 30 oktober 2020 oordeelde de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 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.¹³

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 mei 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)” behoren¹⁴.

9.4. Uit wat voorafgaat en uit de bestaande rechtsgronden die de minister bevoegd voor 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 uitvoeren¹⁵ en onder voorbehoud van een finaal oordeel door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State of door 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

¹⁰ RvS (AV) 30 oktober 2020, nr. 248.818, *nv Umami*, 11.

¹¹ RvS 13 november 2020, nr. 248.918, *bv Mainego*; RvS 4 februari 2021, nr. 249.723, *bv Mainego e.a.*

¹² RvS 24 februari 2021, nr. 249.904, *nv Derby e.a.*

¹³ RvS (AV) 30 oktober 2020, nr. 248.819, *Verelst e.a.*, 25-30.

¹⁴ RvS (AV) 30 oktober 2020, nr. 248.819, *Verelst e.a.*, 28.

¹⁵ Zie thans de verschillende prejudiciële vragen aanhangig bij het Grondwettelijk Hof (*supra*, randnummer 4).

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

9.5. Er moet worden vastgesteld dat artikel 26 van het te wijzigen ministerieel besluit van 28 oktober 2020 als volgt luidt:

“Inbreuken op de bepalingen van de volgende artikelen worden beteugeld met de straffen bepaald door artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid:

- artikelen 5 tot en met 11, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de relatie tussen de werkgever en de werknemer;
- artikel 13, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de relatie tussen de werkgever en de werknemer, en op de verplichtingen van de bevoegde gemeentelijke overheid;
- artikelen 14, 15, 15bis, 19, 21 en 25.”

De in het eerste lid van artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 voorziene sanctie geldt in geval van “[w]eigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikelen 181, § 1, en 182 zijn bevolen”. Aangezien het niet aan de minister toekomt om het toepassingsgebied van die bepaling uit te breiden of te beperken, lijkt de minister zelf van oordeel te zijn dat de onderdelen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 die in het geciteerde artikel 26 worden opgesomd rechtsgrond vinden in (onder meer) artikel 182 van de wet van 15 mei 2007¹⁶, terwijl de onderdelen die buiten die opsomming vallen geen rechtsgrond kunnen vinden in die wetsbepaling.

Hieromtrent ondervraagd verklaarden de gemachtigden van de Minister het volgende:

“De bepalingen die niet worden gesanctioneerd via artikel 26, vinden hun rechtsgrond in artikel 11 van de wet op het politieambt. Deze bepalingen zijn bovendien vaak gelinkt aan andere wetgeving waarvan de naleving door andere instanties wordt gecontroleerd (zoals wetgeving in verband met welzijn op het werk) of die verwijzen naar andere instanties van de Federale, regionale of lokale overheid. Overigens is de naleving van sommige bepalingen die niet werden hernomen in artikel 26, zeer moeilijk controleerbaar en dus ook weinig sanctioneerbaar op het terrein.

Een duiding:

- artikel 5 tot en met 11 betreffen de voorwaarden waaronder bepaalde handelszaken mogen openen, goederen en diensten kunnen worden geleverd en dergelijke meer. Bij niet naleving van deze regels zal een sanctie conform art. 26 volgen;
- art. 12 betreft een bepaling ten aanzien van de lokale overheid, die niet gesanctioneerd kan worden conform art. 26;
- artikel 13, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de relatie tussen de werkgever en de werknemer, en op de verplichtingen van de bevoegde gemeentelijke overheid;

¹⁶ Artikel 181, § 1, van de wet van 15 mei 2007 betreft de mogelijkheid voor de minister om “de personen en zaken die hij nodig acht” op te vorderen. Het actueel voorliggende ontwerp lijkt geen dergelijke maatregelen te bevatten.

- artikelen 14, 15, 15bis betreffen verplichtingen in hoofde van de burger, die gesanctioneerd worden conform art. 26;
- artikel 16 betreft een bepaling bestemd voor de lokale overheid;
- artikel 18 bepaalt de modaliteiten waaronder een evenement zoals bepaald in artikel 15 kan worden georganiseerd. Een overtreding van artikel 18 kan op zich niet gesanctioneerd worden, indien artikel 18 niet wordt gerespecteerd zal dit leiden tot een overtreding van artikel 15”.

9.6. Specifiek over de handhaving van het ontworpen artikel 2, § 2bis, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 (artikel 2 van het ontwerp), dat de situatie van dienstenchequewerknemers betreft, wees de gemachtigde op artikel 238 van het Sociaal Strafwetboek, omtrent de “verplichtingen opgelegd in het raam van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken”, dat als volgt luidt:

“Met een sanctie van niveau 2 wordt bestraft de werkgever, zijn aangestelde of zijn lasthebber, of eenieder die in de ondernemingen de verplichtingen opgelegd bij artikel 15 van het bijzondere-machtenbesluit nr. 37 tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers niet naleeft.

Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder ‘ondernemingen’ : ‘alle arbeidsplaatsen’ zoals gedefinieerd in artikel 16, 10°, van dit Wetboek.

Voor de in het eerste lid bedoelde inbreuken begaan door de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber, wordt de geldboete vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers.”

Artikel 15 van het bijzonderemachtenbesluit nr. 37¹⁷ luidt op zijn beurt als volgt:

“De verplichtingen voorzien in het raam van de dringende maatregelen genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken dienen in de ondernemingen te worden gerespecteerd als preventiemaatregelen om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren.”

Het gegeven dat de niet-naleving van bepaalde maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, namelijk diegene die gelden in ondernemingen en die kunnen worden beschouwd als preventiemaatregelen om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren, op grond van deze bepalingen kan worden gesanctioneerd, neemt uiteraard niet weg dat de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken in de eerste plaats over een dienstige rechtsgrond moet beschikken om die maatregelen vast te stellen.

10. Gelet op het bovenstaande kunnen met betrekking tot de rechtsgrond van het voorliggende ontwerp de volgende opmerkingen worden gemaakt.

¹⁷ Bijzondere-machtenbesluit nr. 37 van 24 juni 2020 ‘tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers’.

10.1. Het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 bestaat in essentie uit twee onderdelen. Het eerste lid bepaalt dat de werkgever aan de dienstenchequewerknemer welbepaald veiligheidsmateriaal ter beschikking moet stellen. Het tweede lid bevat een regeling inzake het al dan niet mogen verlaten van de werkplek voor de dienstenchequewerknemer indien deze het werk niet in veilige omstandigheden kan verrichten of verderzetten. Over de draagwijdte van deze laatste bepaling verschaften de gemachtigden van de Minister de volgende toelichting:

“Cette disposition apporte des clarifications en précisant les modalités dans lesquelles le travailleur peut exercer son droit. Conformément à l'article 27, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, le travailleur a droit à la rémunération qui lui serait revenue s'il avait pu accomplir normalement sa tâche journalière.”

Zoals eerder is gebleken gaat de minister er niet van uit dat de ontworpen regeling gesteund kan worden op artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 (randnummer 9.5). Deze zienswijze kan worden bijgevallen, aangezien de ontworpen regelingen bezwaarlijk kunnen worden beschouwd als een plaats- of verplaatsingsverbod waaraan al dan niet bepaalde voorwaarden of modaliteiten zijn verbonden.

Ook artikel 4 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ en artikel 11 van de wet van 15 augustus 1992 ‘op het politieambt’ worden in de aanhef van het ontwerpbesluit als rechtsgrond naar voor geschoven.

Op grond van deze bepalingen kan de minister enerzijds o.m. de middelen organiseren en de maatregelen uitlokken welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming (artikel 4 wet 31 december 1963) en anderzijds onder bepaalde voorwaarden in de plaats treden van de burgemeester en de gemeentelijke instellingen, wat o.m. impliceert dat de minister “politieverordeningen” zal kunnen uitvaardigen in de zin van artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet (artikel 11 van de wet van 15 augustus 1992).

De Raad van State kan ermee instemmen dat de verplichting om op bepaalde plaatsen of in bepaalde omstandigheden een mondkap te dragen of over desinfecterende gel of een gelijkaardig product te beschikken, in beginsel, ook als een sanitaire politie maatregel kan worden beschouwd.

De draagwijdte van het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, eerste lid, gaat echter heel wat verder. Het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, eerste lid, houdt voor de werkgevers immers zeer precieze verplichtingen in om mondkapen en desinfecterende gel of een gelijkaardig product ter beschikking te stellen. Het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, tweede lid, betreft daarenboven in wezen een arbeidsrechtelijke bepaling, die voorziet in de kennisgeving aan de werkgever en de opschorting van het werk of het recht om de werkplaats te verlaten, al is daarbij het akkoord van de werkgever nodig indien de onveilige situatie minder dan de helft van de voorziene prestatietijd duurt.

10.2. Alhoewel ook het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, sanitaire oogmerken heeft, houdt het in die mate een gedetailleerde regeling in van verplichtingen voor de werkgever en rechten voor de werknemer inzake de veiligheid op het werk, dat er twijfel kan over bestaan of de in de aanhef

vermelde wetsbepalingen daartoe een voldoende rechtsgrond kunnen bieden en of niet veeleer rechtsgrond dient te worden gezocht in de wetgeving inzake de veiligheid op het werk.

Ook de stellers van het ontwerp van besluit lijken dit overigens te beseffen aangezien zij naast de reeds vermelde bepalingen ook nog andere mogelijke rechtsgronden naar voor schuiven.

Gevraagd om de rechtsgrond van artikel 2 van het ontwerp toe te lichten, verwezen de gemachtigden van de Minister in de eerste plaats naar de in de aanhef van het ontworpen besluit aangehaalde wetsbepalingen. Zij voegden daar evenwel het volgende aan toe:

“D’autre part, les mesures de l’arrêté ministériel cadrent dans les dispositions relatives à la santé et au bien-être des travailleurs : la loi relative au bien-être des travailleurs lors de l’exécution de leur travail, article 4 ; le Code du bien-être au travail, notamment :

- article I.2-26
- Artikel 4, §1, art. 5, §3
- art. 6 Welzijnswet Werknemers 4/8/1996
- artikel I.2-2, art. I.2-16, art. I.2-24 Codex Welzijn op het werk;

en de wet van 20 juli 2001 : art. 7 nonies wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen”.

De Raad van State stelt echter vast dat geen van deze bepalingen de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken machtigt om de ontworpen maatregelen te nemen. De machtigingen vervat in de artikelen 4, 5 en 6 van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ zijn allen gericht tot de Koning. De uitoefening van de in artikel 4, § 1, vierde lid, van de wet van 4 augustus 1996 voorziene machtiging¹⁸ om, in geval van een epidemie of pandemie, bijzondere preventiemaatregelen te

¹⁸ Deze bepaling werd ingevoerd in artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996 door artikel 57 van de wet van 20 december 2020 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’ (inwerking getreden op 1 oktober 2020). In de memorie van toelichting werd daaromtrent het volgende uitgelegd: “Dit artikel voegt in de Welzijnswet van 4 augustus 1996 de mogelijkheid in om, in geval van een epidemie of pandemie, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit bijzondere preventiemaatregelen te bepalen die nodig zijn voor de bescherming van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Het gaat om tijdelijke maatregelen van dringende aard, die alleen gelden voor de duur van de epidemie of de pandemie, en slechts zolang deze een impact heeft op de werkvloer. Een epidemie of een pandemie, zoals de huidige coronaviruspandemie, is een gezondheids crisis van buitengewone omvang op nationale of internationale schaal. Het kan bijvoorbeeld gaan om een gezondheids crisis die, door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) als “public health emergency of international concern” wordt beschouwd, (wat overeenkomt met het hoogste alarmniveau), of om een gezondheids crisis die door de Koning na in Ministerraad overlegd besluit als een epidemie of een pandemie wordt beschouwd. Een gezondheids crisis van een dergelijke omvang heeft een weerslag op alle ondernemingen en instellingen en dus op het welzijn van alle werknemers. In zo’n situatie is het noodzakelijk om heel specifieke, tijdelijke preventiemaatregelen van materiële, technische en/of organisatorische aard te kunnen nemen om de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op hun werk zo goed mogelijk te beschermen. Aangezien deze bepaling in de Welzijnswet van 4 augustus 1996 wordt ingeschreven, kunnen de uitvoeringsbesluiten alleen maatregelen bevatten die betrekking hebben op welzijn, veiligheid en gezondheid op het werk. Hierbij kan gedacht worden aan hygiënemaatregelen, maatregelen over afstand houden op het werk, enz. die in normale omstandigheden niet nodig zijn en die aldus het gebruikelijke kader inzake welzijn op het werk kunnen aanvullen om een antwoord te bieden op de specifieke problemen in de arbeidscontext als gevolg van een epidemie of pandemie. De Codex over het Welzijn op het werk bevat weliswaar een aantal preventiemaatregelen die specifiek bedoeld zijn voor werknemers die ten gevolge van de aard van hun werk een risico lopen op blootstelling aan biologische agentia, in het bijzonder in boek VII van de Codex over het Welzijn op het werk. Deze beantwoorden echter niet of

bepalen vereist bovendien het voorafgaandelijke overleg in Ministerraad van het ontworpen koninklijk besluit. De door de gemachtigden aangehaalde bepalingen van de Codex over het welzijn op het werk houden weliswaar verband met de ontworpen regeling¹⁹ maar geen van die bepalingen bevat delegaties om bijkomende of afwijkende regelingen vast te stellen.²⁰ De in artikel 7^{nonies} van de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van buurtdiensten en -banen’ vervatte machtiging om “de bijzondere modaliteiten te bepalen van de reglementering inzake veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk die van toepassing zijn bij de uitvoering van een arbeidsovereenkomst dienstencheques” is ten slotte eveneens aan de Koning gericht.

Gelet op al het voorgaande en op de twijfels die er kunnen rijzen met betrekking tot de in de aanhef vermelde rechtsgronden, althans wat artikel 2, § 2^{bis}, van het ontwerp betreft, beveelt de Raad van State aan om de uitgewerkte regeling op te nemen in een koninklijk besluit dat rechtsgrond vindt in de vermelde wetsbepalingen inzake de veiligheid op het werk.²¹

B. BEVOEGDHEID

11. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft recentelijk in advies 68.936/AV van 7 april 2021 herinnerd aan het volgende:

“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 eerder²² en ook nog tijdens de huidige COVID-19-pandemie in

onvoldoende aan de bijzondere situatie van een epidemie of een pandemie, waar het virus alomtegenwoordig is in de maatschappij: deze situatie vereist een aantal specifieke maatregelen die op alle arbeidsplaatsen gelden en die niet beperkt blijven tot de werknemers die ten gevolge van de aard van hun werk een risico lopen. Het kader dat de Koning op deze manier kan bepalen, kan derhalve de nodige maatregelen bevatten om de verspreiding op de arbeidsplaats van een alomtegenwoordig virus te bestrijden en ervoor te zorgen dat werknemers hun werk kunnen (blijven) doen in zo veilig en gezond mogelijke omstandigheden. De sociale partners moeten betrokken worden bij het uitwerken van de maatregelen in uitvoering van deze bepaling. Op deze verplichte betrokkenheid bestaat geen enkele afwijking, gelet op de artikelen 46 en 95 van de Welzijnswet van 4 augustus 1996, die opleggen dat de ontwerpen van uitvoeringsbesluiten voor advies moeten worden voorgelegd aan de sociale partners via de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk. Ten slotte gelden ook de algemene regels inzake de strafbepalingen die het Sociaal Strafwetboek en in het bijzonder artikel 127 SSW, oplegt bij inbreuken op de Welzijnswet van 4 augustus 1996 en de uitvoeringsbesluiten ervan”.

¹⁹ Zo bepaalt artikel I.2-26 van de Codex over het welzijn op het werk dat de werknemer “die, in geval van een niet te vermijden, ernstig en onmiddellijk gevaar, zijn werkpost of een gevaarlijke zone verlaat, (...) daar geen nadeel van [mag] ondervinden en moet worden beschermd tegen alle ongerechtvaardigde nadelige gevolgen daarvan” en dat hij “onmiddellijk het bevoegde lid van de hiërarchische lijn en de interne dienst hiervan in kennis” stelt.

²⁰ Overigens zou een delegatie aan de minister in de Codex in eerste instantie gericht zijn aan “de Minister tot wiens bevoegdheid het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk behoort” (art. I.1-3, 3°, Codex).

²¹ Het is vaste adviespraktijk van de Raad van State, dat voor zover dezelfde bepaling in een koninklijk besluit wordt opgenomen en dat het niet verder gaat dan de opmerkingen gemaakt door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in onderhavig advies daarover niet opnieuw een advies dient te worden gevraagd aan de Raad van State.

²² *Voetnoot 19 van het geciteerde 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).

herinnering heeft gebracht²³, is ‘elke overheid verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden.’²⁴

(...)

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 de meeste versoepelingsmaatregelen van het voorliggende ontwerp onder de federale bevoegdheden inzake sanitaire politie, civiele bescherming en/of civiele veiligheid.

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

“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.

33. 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 loyauteit²⁵, is in deze aangelegenheid des te meer van belang daar de federale

²³ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Voornoem[d] adv. RvS 67.142/AV van 25 maart 2020, opm. 6

²⁴ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Voornoem[d] 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.

²⁵ 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

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 kan worden verantwoord.”^{26,27}

34. 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 overheden²⁸. 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.

bevoegdheidsverdeling”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 53, nr. 75).

²⁶ 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.

²⁷ 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).

²⁸ 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 loyaliteit 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.

Het kan evenwel gebeuren dat, in spoedeisende situaties,²⁹ 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.

35. 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 mondkemperplicht 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 sluiten³⁰. 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.”

12.1. *In casu* geeft het onderzoek van de drie voornoemde vereisten aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- wat het vereiste inzake materiële evenredigheid betreft, blijkt uit de aanhef van het voorliggende ontwerp dat het voorafgegaan is door een analyse van de recente wetenschappelijke gegevens;³¹

²⁹ 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.

³⁰ Voetnoot 79 van het geciteerde advies: Reeds in voornoem[d] 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”.

³¹ Zie tweëndertigste lid en volgende van de aanhef van het voorliggende ontwerp:

“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 stijging kende tot 3.502 bevestigde positieve gevallen op 28 april 2021;

Overwegende dat op 28 april 2021 in totaal 2.858 patiënten getroffen door COVID-19 worden behandeld in de Belgische ziekenhuizen; dat op diezelfde datum in totaal 892 patiënten worden behandeld op de diensten van de intensieve zorg;

Overwegende dat de incidentie op 28 april 2021 over een periode van 14 dagen 425 op 100.000 inwoners bedraagt; dat het reproductiegetal op basis van de nieuwe hospitalisaties 0,89 bedraagt;

Overwegende dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, 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;

- wat het vereiste inzake overleg betreft, dat is in acht genomen aangezien uit het dossier dat aan de Raad van State voorgelegd is, blijkt dat op 14 en 23 april 2021 een overleg georganiseerd is binnen het Overlegcomité;
- ten slotte kunnen de versoepelingsmaatregelen die in het voorliggende ontwerp beoogd worden, beschouwd worden als sanitaire maatregelen.

12.2. Wat meer bepaald de beperking van het geluidsniveau betreft zoals bedoeld in artikel 3, 3°, van het ontwerp (ontworpen artikel 6, § 3, eerste lid, 11°), hebben de gemachtigden van de Minister, op de vraag welke doelstelling op het vlak van gezondheid daarmee wordt nagestreefd, het volgende geantwoord: “[e]en geluidsdrempel is noodzakelijk omdat vastgesteld is dat mensen in gezelschap veel luider gaan spreken en daardoor ook veel krachtiger besmette druppels kunnen verspreiden, wanneer zij in een lawaaiëring omgeving vertoeven”. Uit die uitleg van de gemachtigden blijkt dat de beperking van het geluidsniveau beschouwd kan worden als een sanitaire maatregel in de strijd tegen het coronavirus, die genomen kan worden door de federale overheid ondanks het feit dat die maatregel een weerslag heeft op de gewestelijke bevoegdheid inzake de strijd tegen de geluidshinder zoals bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

12.3. Wat betreft de maatregelen met betrekking tot de dienstencheques, zoals bedoeld in artikel 2 van het ontwerp, die vallen onder de materiële bevoegdheid van de federale overheid inzake arbeidsrecht en welzijn op het werk (art. 6, § 1, II, 3°, et VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980).³² Hoewel de gewesten, overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 8°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bevoegd zijn voor de dienstencheques, blijft de federale overheid “echter bevoegd voor de aspecten die verband houden met het arbeidsrecht (op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet), zoals die inzake de arbeidsvoorwaarden in de sector, de regeling met betrekking tot het welzijn van de werknemers op het werk, de voorzieningen voor sociaal overleg, het loonbeleid en de arbeidsovereenkomst dienstencheques (hoofdstuk II, afdeling 2, van de wet van 20 juli 2001) die de werknemer verbindt met het

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”.

³² Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord: « Het ontwerp grijpt niet in op de gewestelijke bevoegdheden inzake dienstencheques, het ontwerp legt vanuit de federale bevoegdheid veiligheid en gezondheid op het werk en [uit] gezondheidsoogpunt specifieke maatregelen [vast]. Het ontwerp concretiseert de verplichtingen inzake veiligheid en gezondheid die de erkende onderneming – in [haar] hoedanigheid van werkgever van de dienstenchequewerknemer – al heeft in het kader van de welzijnswetgeving en de generieke gids veilig werken. De regionale bevoegdheid is vooral gericht op de erkenning van de dienstenchequeondernemingen, maar dit doet geen afbreuk aan de verplichtingen van de onderneming als werkgever in het kader van welzijn op het werk”.

dienstenchequebedrijf, met inbegrip van de sanctionering van de inbreuken op het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht”.³³

C. VORMVEREISTEN

13. Aangezien bij de wetsbepalingen die rechtsgrond bieden voor het voorliggende ontwerp de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken niet gemachtigd wordt om af te wijken van de verplichte voorafgaande vormvereisten, moeten die vormvereisten in ieder geval in acht genomen worden.

V. ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking inzake de inperking van grondrechten – evenredigheid en gelijkheid

14. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in advies 69.253/AV van 23 april 2021 herinnerd aan het volgende:

“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

³³ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 126.

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'État 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”.

Dezelfde algemene opmerking kan herhaald worden met betrekking tot het voorliggende ontwerp.

Artikel 1

15. Uit de lezing van artikel 1 blijkt niet duidelijk in hoeverre de gedeeltelijk of volledig overdekte terrassen al dan niet inbegrepen zijn in de definitie van “open terras” aangezien vereist wordt dat “de open lucht [er] vrij kan circuleren”.

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden van de Minister het volgende geantwoord:

“Een terras is een buiten de besloten ruimte van een horeca-inrichting gelegen deel van die inrichting waar de open lucht vrij kan circuleren en waar men zitgelegenheid biedt en waar dranken of spijzen voor directe consumptie zijn te nuttigen. Het terras moet minstens over één volledige zijde geopend zijn ongeacht de weersomstandigheden en dient een voldoende ventilatie te verzekeren. Bovendien mag de open zijde niet deels afgesloten worden, zoals bijvoorbeeld met een windscherm of zonnewering. Terrassen in een gesloten publieke ruimte (zoals een winkelcentrum) vallen niet onder de definitie van een open terras. Indien een terras dus overdekt is, maar er één of meerdere zijden volledig open zijn, dan beantwoordt dit aan de definitie van ‘open terras’”.

Het verdient bijgevolg aanbeveling de definitie in die zin te verduidelijken.

Artikel 2

16. Tevens rekening houdend met het uitdrukkelijke voorbehoud dat hierboven is gemaakt met betrekking tot de vraag of de rechtsgrond, die enkel de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken machtigt om met betrekking tot dit precieze aspect op te treden via een gewoon ministerieel besluit (zie randnummer 10.2), wel voldoende is, dienen de volgende opmerkingen gemaakt te worden.

17. Het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, voorziet in maatregelen die ertoe strekken werknemers die met een arbeidsovereenkomst dienstencheques werken, zoals bedoeld in hoofdstuk II van de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van buurtdiensten en -banen’, op hun werkplaats te beschermen. Aangezien het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, zoals dat verankerd is in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, inhoudt dat personen die zich in dezelfde situatie bevinden, op dezelfde wijze behandeld moeten worden, moet de steller van het ontwerp in staat zijn te verantwoorden waarom de geplande maatregelen beperkt zijn tot die ene categorie werknemers, en dit ten aanzien van andere categorieën thuiswerkers van wie gesteld zou kunnen worden dat ze zich op zijn minst in een vergelijkbare situatie bevinden. Er wordt bijvoorbeeld gedacht aan de huishoudhulpen, aan de personen die bezig zijn in thuiszorgdiensten, enz.

18. Gevraagd of in het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, tweede lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ook niet moet worden verwezen naar de preventiemaatregelen bedoeld in het eerste lid van die ontworpen bepaling, verklaarden de gemachtigden van de Minister het volgende:

“Doel is dat zowel de algemene verplichtingen inzake preventie, veiligheid en bescherming op het werk worden nageleefd, als de specifieke van het MB (§ 2), als § 2*bis*.

We kunnen dit in de definitieve tekst MB verduidelijken.

De bepaling viseert de situatie waarin de werknemer, aangekomen op een werkplaats, vaststelt dat de andere preventiemaatregelen, andere dan deze vermeld in alinea 1, niet gerespecteerd worden of kunnen worden.

Er wordt immers vooropgesteld dat het nagaan of de nodige beschermingsmiddelen ter beschikking werden gesteld vóór het uitsturen van de werknemer.

De werknemer moet bij aanvang van de werkdag controleren of voldoende beschermingsmiddelen werden ter beschikking gesteld; deze controle moet niet worden uitgesteld tot op het moment van de aanvang van prestatie op een werkplaats.

Het is noodzakelijk dat de werkgever met de gebruiker duidelijke en concrete afspraken maakt over de te nemen preventiemaatregelen om de dienstenchequewerknemer tijdens het uitvoeren van zijn werk bij de gebruiker zo goed mogelijk te beschermen. Als de dienstenchequewerknemer vaststelt dat hij het werk niet in veilige omstandigheden kan aanvangen of verderzetten omdat de afspraken over de preventiemaatregelen niet worden nageleefd, moet hij zijn werkgever hiervan onmiddellijk op de hoogte brengen, en mag hij zijn prestaties opschorten zolang de situatie aanhoudt. Dit zou bv. het geval kunnen zijn als de werknemer bij aankomst of tijdens het werk vaststelt dat iemand in de woning in quarantaine is zonder dat dit gemeld werd, als er niet verlucht wordt, als er te veel personen in de ruimtes aanwezig zijn die er niet wonen...”

19. De ontworpen regeling moet hoe dan ook opnieuw worden onderzocht in het licht van de bovenstaande opmerkingen.

Artikelen 2 en 3

20. Het ontworpen artikel 2, § 2*bis*, tweede lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 verwijst naar “de preventiemaatregelen bedoeld in paragraaf 2”. Luidens die paragraaf betreffen “[d]eze passende preventiemaatregelen (...) veiligheids- en gezondheidsvoorschriften van materiële, technische en/of organisatorische aard zoals bepaald in de ‘Generieke gids om de verspreiding van COVID-19 op het werk tegen te gaan’, die ter beschikking wordt gesteld op de website van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, aangevuld met richtlijnen op sectoraal en/of ondernemingsniveau, en/of andere passende maatregelen die minstens een gelijkwaardig niveau van bescherming bieden”.

Gevraagd om het juridische statuut van die maatregelen toe te lichten, onder meer rekening houdend met de voorwaarden inzake de delegatie van verordenende bevoegdheden verklaarden de gemachtigden van de Minister het volgende:

“De generieke gids is het resultaat van een samenwerking tussen de Minister van Werk, de FOD WASO en de sociale partners van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk. Deze gids reikt concrete en haalbare preventiemaatregelen aan ter ondersteuning van werkgevers en ter bescherming van werknemers op het werk, tijdens de verplaatsingen naar en van de werkplaats (bv. bij gemeenschappelijk vervoer), of tijdens andere werkgerelateerde activiteiten (zoals bv. gebruik van refters, kleedkamers en andere sociale voorzieningen, contacten met klanten, leveranciers en onderaannemers,...).

De werkgever kan zich voor het nemen van de preventiemaatregelen voorzien in het Ministerieel Besluit baseren op de generieke gids, die een hele reeks algemene maatregelen bevat om de werkplaats ‘coronasafe’ te maken, en op de sectorgidsen (voor zover beschikbaar) waarin de algemene maatregelen van de gids worden aangevuld met

sectorspecifieke maatregelen. In elk geval zal de werkgever samen met zijn preventiediensten en met het CPBW moeten nagaan welke concrete preventiemaatregelen het meest geschikt zijn in de context van zijn bedrijf.

Zowel de generieke gids als de sectorgidsen zijn goede praktijken die de werkgever kan gebruiken bij het uitwerken van de concrete preventiemaatregelen. Wanneer de werkgever de maatregelen treft die opgenomen zijn in deze gidsen, ontstaat er een vermoeden dat de werkgever zijn verplichtingen correct is nagekomen.

De werkgever kan ook andere maatregelen nemen dan de maatregelen die in de generieke gids (of de sectorgids) staan, op voorwaarde dat deze maatregelen dezelfde bescherming bieden aan de werknemers: het Ministerieel Besluit laat immers uitdrukkelijk toe dat ook 'andere passende maatregelen die minstens een gelijkwaardig niveau van bescherming bieden' toegelaten zijn. Als de werkgever deze andere maatregelen neemt, moet hij desgevraagd wel kunnen aantonen dat het beschermingsniveau equivalent is".

21. In het ontworpen artikel 6, § 3 (artikel 3 van het ontwerp), wordt bovendien bepaald welke modaliteiten van toepassing zijn voor de open terrassen "onverminderd de toepasselijke protocollen".

Op een vraag aangaande de juridische draagwijdte van die protocollen hebben de gemachtigden van de Minister het volgende ambivalente antwoord gegeven:

"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."

22. In advies 69.253/AV van 23 april 2021 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving reeds het volgende opgemerkt over de juridische draagwijdte van de protocollen:

"20.2. [...] 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 [ten slotte] ook [te] 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.”

Deze opmerking kan ook gemaakt worden bij artikel 8, 4°, van dit ontwerp (nieuw ontworpen artikel 15, § 10).

Artikel 3

23. Luidens het ontworpen artikel 6, § 3, tweede lid, “mag een huishouden een tafel delen, ongeacht de grootte van dat huishouden”.

Het “huishouden” wordt in artikel 1, 6°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 gedefinieerd als “personen die onder hetzelfde dak wonen”. In de zin van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 komt het begrip huishouden dan ook niet (noodzakelijkerwijze) overeen met het begrip gezin, maar kan dat begrip dus ook slaan op, bijvoorbeeld, medehuurders of op personen die eenzelfde kot delen.

Naar aanleiding van de vraag wat de strekking is van dat begrip, hebben de gemachtigden het volgende gepreciseerd:

“De notie ‘huishouden’ dient begrepen te worden zoals het begrip dat in het normale taalgebruik bekend is. In die zin valt een rusthuis, of een internaat dus niet onder de notie ‘huishouden’”.

Evenwel hebben de begrippen “huishouden” en “ménage” blijkbaar niet dezelfde betekenis in het normale taalgebruik.

Gelet op het feit dat dit begrip medebepalend is voor de vraag of afgeweken kan worden van het eerste lid van het ontworpen artikel 6, § 3, en dat sancties opgelegd kunnen worden ingeval men zich niet aan dat begrip houdt, is het raadzaam een duidelijkere definitie te geven van het begrip “huishouden” voor elke vermelding van dat begrip in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, en daarbij eveneens rekening te houden met de gevallen die het gevolg zijn van nieuwe gezinsvormen, zoals nieuw samengestelde gezinnen of andere situaties waarbij de betrokkenen strikt genomen niet onafgebroken onder hetzelfde dak wonen.

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 14, tweede lid, (artikel 7 van het ontwerp: de mogelijkheid waarover de leden van eenzelfde huishouden zouden beschikken om zich tussen middernacht en 5 uur ‘s ochtends samen te verplaatsen) en voor het ontworpen artikel 15*bis* (artikel 9 van het ontwerp: de mogelijkheid waarover een huishouden zou beschikken om maximaal twee personen tegelijkertijd te ontvangen in huis of in een toeristisch logies).

24. In het ontworpen artikel 6, § 3, eerste lid, wordt bepaald welke modaliteiten de horecasector dient toe te passen wat de open terrassen betreft. Luidens de bepaling onder 2° is een maximum van vier personen per tafel toegestaan. Het tweede lid van diezelfde paragraaf voorziet evenwel in een afwijking ten gunste van de huishoudens.

Wegens de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven die een dergelijke interpretatie zou kunnen meebrengen, kan de afwijking waarin het voornoemde tweede lid voorziet *a priori* niet redelijkerwijze opgevat worden als een verplichting voor de verantwoordelijken van de betrokken inrichtingen of voor hun personeel om na te gaan of het inderdaad om de leden van eenzelfde “huishouden” gaat, zodat ze, als zij dat niet zouden nagaan, de strafrechtelijke straffen vastgelegd in artikel 26 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 zouden kunnen oplopen, tenzij het evident zou blijken dat de verantwoordelijken van de betrokken inrichtingen of hun personeel moesten bewust zijn dat de rond eenzelfde tafel verzamelde personen klaarblijkelijk geen leden van eenzelfde “huishouden” waren in de zin zoals gepreciseerd conform de vorige opmerking.

Artikel 4

25. In het ontworpen artikel 8, § 1, tweede lid, 12°, is alleen sprake van de “buitengedeelten van brocante- en rommelmarkten, voor zover het professionele verkopers betreft”, zodat niet-professionele verkopers niet onder die regeling vallen.

Een dergelijke verschillende behandeling dient verantwoord te worden in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dat verankerd is in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Op het verzoek om voor de voormelde verschillende behandeling pertinente redenen op te geven, hebben de gemachtigden van de Minister het volgende geantwoord:

“Le fait que l’organisation est assurée par un professionnel renforce la qualité de cette organisation. Le professionnel a été informé par sa fédération sur les protocoles à respecter. Un professionnel dispose le cas échéant de personnel apte à appliquer et faire respecter le protocole. Ils disposent du savoir-faire et savoir être vis-à-vis du public. Il est identifiable et tenu au respect des règles fixées dans l’AM.”

De gemachtigden van de Minister preciseren in hun antwoord evenwel niet of het de organisatie is die door een professional opgezet moet worden, of (ook) de verkopers professionals moeten zijn, of noch of de twee categorieën professionals moeten zijn. Naar gelang van het antwoord op die vraagstelling zal de steller van het ontwerp in staat moeten zijn om nader te verantwoorden waarom niet-professionele verkopers, in voorkomend geval in het kader van een professioneel georganiseerde brocante of rommelmarkt, niet in staat zouden zijn om de sanitaire maatregelen na te leven.

26. De vraag rijst of, al was het maar met het oog op de rechtszekerheid, niet uitdrukkelijk moet worden bepaald dat “de open terrassen van de feest- en receptiezalen”, bedoeld in het ontworpen artikel 8, § 1, tweede lid, 13°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, eveneens onderworpen zijn aan de voorwaarden voor de open terrassen zoals bepaald in het ontworpen artikel 6, § 3, van het te wijzigen besluit.

Artikel 5

27. Bij artikel 5 worden de open terrassen anders behandeld dan de overige inrichtingen waar alcoholische dranken verkocht worden wat de tijdstippen betreft waarop ze die dranken mogen verkopen, aangezien de open terrassen ze mogen verkopen tot 22 uur, terwijl alle overige inrichtingen ze slechts tot 20 uur mogen verkopen.

Een dergelijke verschillende behandeling dient verantwoord te worden in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dat verankerd is in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Op het verzoek om voor de voormelde verschillende behandeling pertinente redenen op te geven, hebben de gemachtigden van de Minister het volgende geantwoord:

“Het einduur voor take away is 22u, net als voor de open terrassen. Het einduur voor nachtwinkels is ook 22u. En winkels hebben hun gebruikelijke uren.”

Met dat antwoord geven de gemachtigden van de Minister geen verantwoording voor de vastgestelde verschillende behandeling qua tijdstippen waarop alcoholische dranken verkocht mogen worden (doch alleen qua openingsuren van bepaalde inrichtingen³⁴). De steller van het ontwerp moet er bijgevolg in staat zijn om te mogen aantonen dat dit verschil van behandeling op een redelijk en objectieve rechtvaardiging rust.

Artikel 7

28. Het is niet volledig duidelijk hoe het eerste en het tweede lid zich tot elkaar verhouden, aangezien in het eerste lid sprake is van samenscholingen, terwijl het tweede lid betrekking heeft op verplaatsingen. Niet elke samenschooling vormt evenwel noodzakelijkerwijze een verplaatsing.

Zo kan niet duidelijk opgemaakt worden of een groep van vier volwassenen die niet tot hetzelfde huishouden behoren zich al dan niet samen mogen verplaatsen. Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden van de Minister het volgende geantwoord:

“Neen, dat mag niet. Het is enkel mogelijk om zich tussen 00u en 5u met meer dan 3 personen te verplaatsen indien al deze personen tot hetzelfde huishouden behoren.”

Ter wille van de rechtszekerheid moet het dispositief bijgevolg op dit punt verduidelijkt worden.

Artikel 8

29. Naar aanleiding van een vraag betreffende de definitie van het begrip professionele sportieve wedstrijden hebben de gemachtigden van de Minister de volgende verduidelijking gegeven:

³⁴ Zie daaromtrent ook de wet van 10 november 2006 ‘betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening’, in het bijzonder artikel 6, a).

“Professionele sportieve wedstrijden betreffen die waarbij de deelnemers de sport als beroep uitoefenen.”

Het zou goed zijn die verduidelijking in het dispositief op te nemen.

30. In de Franse tekst van de bepaling onder 2° moet het woord “accomplis” onmiddellijk volgen op de woorden “l’âge de 12 ans”.

31. De gemachtigden van de Minister zijn het ermee eens dat, in de bepaling onder 3°, de verwijzing naar artikel 18, 6°, weggelaten moet worden, aangezien de laatstgenoemde bepaling alleen betrekking heeft op de niet-professionele sporttrainingen.

32. In verband met de bepaling onder 4° rijst, wat de Franse tekst van het ontworpen artikel 15, § 10, betreft, de vraag of de voorwaarden die daarin opgelegd worden – namelijk, onder andere “door professionelen georganiseerd zijn” of nog “buiten worden georganiseerd” – zonder onderscheid gelden voor alle “evenementen, culturele en andere voorstellingen en professionele sportieve wedstrijden”.

Dat daarin het mannelijk meervoud – “pour autant qu’ils soient organisés ...” – gebruikt wordt, lijkt noodzakelijkerwijze die indruk te wekken. Voor zover in de aanhef “un public de 50 personnes au maximum peut à nouveau assister à l’exercice du culte, des événements, des représentations culturels et autres et des compétitions sportives professionnelles, pour autant qu’elles soient organisées à l’extérieur” staat, wordt daarin evenwel een andere lezing gesuggereerd, aangezien het vrouwelijk meervoud per definitie niet kan verwijzen naar de “événements” waarvan daarin sprake is.

De Franse tekst van het ontworpen besluit moet op dit punt verduidelijkt worden en in voorkomend geval moet de Nederlandse tekst dienovereenkomstig herzien worden om elke onduidelijkheid te vermijden.

33. Wat de bepaling onder 6° betreft, hebben de gemachtigden van de Minister op een vraag in verband met “de geldende regels” het volgende geantwoord:

“Geldende regels: de ‘gouden regels’ (handhygiëne, afstand, mondkempergebruik, ..).”

Uit het antwoord van de gemachtigden van de Minister kan opgemaakt worden dat daarmee blijkbaar wordt verwezen naar de regels vervat in de artikelen 23 tot 25 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020. Indien dat inderdaad de bedoeling van de steller van het ontwerp is, moet het dispositief in die zin verduidelijkt worden ter wille van de rechtszekerheid.

34. Wat de bepaling onder 6° betreft, hebben de gemachtigden van de Minister, naar aanleiding van de vraag of kinderen tot en met de leeftijd van 12 jaar meegeteld worden voor het maximumaantal van 10 personen, het volgende gepreciseerd:

“Kinderen zijn inbegrepen.”

Ter wille van de rechtszekerheid moet het dispositief in die zin aangevuld worden.

Artikel 9

35. Luidens artikel 9 wordt in de te wijzigen bepaling niet meer gewerkt met het begrip “duurzaam onderhouden nauw contact”.

Dat begrip wordt evenwel nog steeds gehanteerd in vele artikelen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 die bij voorliggende ontwerp niet gewijzigd worden.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden van de Minister het volgende bevestigd:

“[d]it is een terechte opmerking, en zal worden aangepast, naar art. 23, § 2, derde streepje”.

Het dispositief moet bijgevolg in die zin herzien worden.

Artikel 10

36. Krachtens het ontworpen artikel 16 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 gebruikt de bevoegde lokale overheid, wanneer ze een toelatingsbeslissing neemt met betrekking tot de organisatie van de door artikel 15, § 10, toegelaten activiteiten “de CERM en CIRM bedoeld door het Overlegcomité tijdens diens vergadering van 23 april 2021, die haar daartoe ter beschikking wordt gesteld op de website ‘info-coronavirus.be’ van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu”. Het ontworpen artikel 15, § 10, heeft betrekking op evenementen, culturele en andere voorstellingen en professionele sportieve wedstrijden die, onder bepaalde voorwaarden, kunnen worden bijgewoond door een zittend publiek van maximum 50 personen.

36.1. Gevraagd of “de CERM en CIRM” reeds beschikbaar waren en, zo ja, via welke URL, antwoordden de gemachtigden van de Minister:

“Zie <https://www.covideventriskmodel.be/>
<https://www.covideventriskmodel.be/cirm>”.

Onder voorbehoud van hetgeen hierna volgt, moeten, ter wille van de rechtszekerheid, de begrippen “CERM” en “CIRM” in het ministerieel besluit gedefinieerd worden. Er moet ook gewaakt worden dat in de ontworpen bepaling een correct en zo direct mogelijke URL wordt weergegeven.

36.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd om de draagwijdte en het juridische statuut van de CERM en CIRM toe te lichten, rekening houdend met het feit dat de ontworpen bepaling zich weliswaar formeel richt op de bevoegde lokale overheden, maar dat de mogelijke weigering om toelating te verlenen voor een activiteit ook de rechten van burgers raakt. De gemachtigde antwoordde hierop het volgende :

“De CIRM en de CERM zijn evaluatietools die de lokale overheden dienen te gebruiken bij het nemen van hun beslissing tot al dan niet toestaan van een evenement op hun grondgebied. Het geeft aan of het evenement conform de regels van het MB (bijvoorbeeld de regels voorzien in artikel 18, 23 en 25) kan worden georganiseerd.

De lokale overheid krijgt op die manier een duidelijk overzicht van de maatregelen die de organisatoren hebben genomen om conform te zijn met de regels van het MB; zo bijvoorbeeld geeft de CIRM een duidelijk beeld van hoeveel personen aanwezig kunnen zijn op een bepaalde plaats, rekening houdend met de afstand van 1,5m die is opgelegd in artikel 23 van het MB.

De uiteindelijke beslissing om een evenement toe te staan blijft dus een bevoegdheid van de lokale overheid. De juridisch bindende bepalingen blijven bijgevolg de bepalingen van het MB en de uiteindelijke, aanvechtbare, beslissing van de lokale overheid.”

In zoverre de CERM en CIRM louter een ondersteunende functie hebben voor de bevoegde lokale overheden, kan met de gehanteerde werkwijze worden ingestemd. Dat betekent niet alleen dat deze instrumenten geen afwijkingen mogen bevatten van het te wijzigen ministerieel besluit, maar ook dat de bevoegde lokale overheid niet zonder meer gebonden is door de uitkomst van de bedoelde modellen.

Artikel 13

37. Bij artikel 13 worden de maatregelen vervat in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals dat besluit bij voorliggend ontwerp gewijzigd wordt, verlengd tot en met 30 juni 2021.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden van de Ministers de volgende verduidelijking gegeven:

“De maatregelen worden steeds geëvalueerd in het licht van de epidemiologische resultaten die van dag op dag evolueren. Op de Overlegcomités van 14 en 23 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 zou bereiken en mits de toestand op de afdeling intensieve zorgen verbeterd zou zijn. Dit werd bevestigd op het Overlegcomité van 28 april 2021. Op 11 mei 2021 is er reeds een nieuw Overlegcomité gepland om de epidemiologische situatie te evalueren en indien nodig de maatregelen aan te passen”.

De algemene vergadering heeft in advies 69.253/AV van 23 april 2021 de volgende opmerking gemaakt:

“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”.

Er dient evenwel rekening te worden gehouden met het feit dat men thans, specifiek voor de maatregelen van bestuurlijke politie ingeval van een epidemische noodsituatie, een nieuw wettelijk kader aan het voorbereiden is.³⁵

Zoals de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving opgemerkt heeft in advies 68.936/AV van 7 april 2021, zal het, zodra dat wettelijk kader in werking is getreden,

³⁵ Cfr. ontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1897/001.

bijgevolg niet langer mogelijk zijn om, ter bestrijding van een epidemische noodsituatie, een beroep te doen op de rechtsgronden waarnaar in de aanhef van voorliggend ontwerp verwezen wordt. De maatregelen waarnaar in artikel 13 van voorliggend ontwerp verwezen wordt, mogen hoe dan ook niet verlengd worden tot na de afkondiging van een epidemische noodsituatie ten gevolge van COVID-19 naar aanleiding van de inwerkingtreding van dat nieuw wettelijk kader.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

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

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE