



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 33/2023
van 2 maart 2023**

Rolnummers : 7633, 7655, 7686, 7731, 7751, 7752, 7753, 7757, 7758 en 7759

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie », ingesteld door Luc Lamine en Michel Lamine, door Marguerite Weemaes, door Kristien Roelants en Geert Lambrechts, door Vincent Franquet, door Paolo Criscenzo, door Ivar Hermans en anderen, door Peter De Roover en anderen, door de vzw « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique » en anderen, door de vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Liga voor Mensenrechten » en door Karin Verelst en Jens Hermans.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 september 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 september 2021, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 augustus 2021, tweede editie) door Luc Lamine en Michel Lamine.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 oktober 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 oktober 2021, heeft Marguerite Weemaes beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 5 van dezelfde wet.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 november 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 november 2021, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 3 van dezelfde wet door Kristien Roelants en Geert Lambrechts, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Casteele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 januari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 januari 2022, heeft Vincent Franquet beroep tot gehele of gedeeltelijke (artikel 5, §§ 1 en 2) vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

e. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 februari 2022, heeft Paolo Criscenzo, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Bokoro N'Saku, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2 tot 10 van dezelfde wet.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 februari 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet door Ivar Hermans, D.D., Liliana Carlisi, Hugo Cornelis, Veerle Mattheussen, Bart Keppens, Sebastien Calebout, Ruth Reynders, Leon Vervecken, Thierry De Mees, Dirk Landuyt, Sofie Van Remoortel, Etienne Opsteyn, Tim Reynders, Koen Terryn, Petra Cops, Ivo Goossens, Joseph Cassimons, Gunter Knapen, Monique Janssen, Claudia Congedo, Gert Gabriëls, Birgit Goris, Ilse Lemmens, Christel Lemmens, Lawrence Blyden, Jimmy Wenmeekers, C.G., Michiel Vanoppen, Tamara Buvens, Inge Ketels, Koen Alen, Gerlinda Van Kogelenberg, Christiaan Van Mieghem, Antoinette Bos, Sarah Janssen, Tinneke De Keersmaecker, Wouter Van Betten, Walter Ospitalieri, Mirke Van Der Gucht en Luciana Colladet.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde wet. Bij het arrest nr. 80/2022 van 9 juni 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.080), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 oktober 2022, heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

g. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 februari 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 3, § 1 en § 2, tweede en derde lid, artikel 4, artikel 5, § 1 en § 2, en artikel 6, § 1, van dezelfde wet door Peter De Roover, Leo Joy Donné, Björn Anseeuw en Yngvild Ingels, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. E. Storme, advocaat bij de balie te Gent.

h. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 februari 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2, 3°, artikel 4, artikel 5 en artikel 6 van dezelfde wet door de vzw « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique », de vzw « Notre Bon Droit » en Thierry Vanderlinden, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Brusselmans, advocaat bij de balie van Waals-Brabant.

i. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 februari 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet door de vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Liga voor Mensenrechten », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Letellier, advocaat bij de balie te Brussel.

j. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 februari 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet door Karin Verelst en Jens Hermans, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. De Groote, advocaat bij de balie te Dendermonde.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7633, 7655, 7686, 7731, 7751, 7752, 7753, 7757, 7758 en 7759 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe, Mr. L. Schellekens, Mr. E. Myin, Mr. B. Lombaert, Mr. J. Simba en Mr. N. Tack, advocaten bij de balie te Brussel, heeft memories ingediend (in alle zaken), de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7633, 7686, 7751, 7752, 7753, 7757, 7758 en 7759 hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook memories van wederantwoord ingediend (in de zaken nrs. 7633, 7686, 7751, 7752, 7753, 7757, 7758 en 7759).

Bij beschikking van 12 oktober 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 26 oktober 2022 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge de verzoeken van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7752, 7757 en 7758 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 26 oktober 2022 de dag van de terechtzitting bepaald op 23 november 2022.

Op de openbare terechtzitting van 23 november 2022 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Vande Castele, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7686;
- . Mr. R. Bokoro N'Saku, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7751, en Paolo Criscenzo;
- . Ivar Hermans, in eigen persoon;
- . Mr. M. E. Storme, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7753;
- . Mr. D. Brusselmans, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7757, en Thierry Vanderlinden;
- . Mr. V. Letellier, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7758;
- . Mr. J. De Grootte, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7759;
- . Mr. D. D'Hooghe, Mr. L. Schellekens, Mr. B. Lombaert en Mr. J. Simba, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Zaak nr. 7633

A.1. De verzoekende partijen, zijnde twee natuurlijke personen, vorderen de vernietiging van de artikelen 3, § 2, derde lid, 4, § 1, derde lid, en § 3, derde lid, en 5, § 1, *b), d), e)* en *h)*, en § 2, *a), c), d)* en *g)*, van de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » (hierna : de Pandemiewet).

Ter ondersteuning van hun belang voeren zij aan dat, zolang de vaccinatie tegen het COVID-19-virus niet wettelijk verplicht is, of zolang de Belgische Staat niet bij wet bepaalt dat alle schade die door de vaccinatie wordt veroorzaakt, zal worden vergoed, zij weigeren zich te laten inenten tegen het COVID-19-virus. De verzoekende partijen kunnen door een inenting met het vaccin bloedklonters ontwikkelen en ze kunnen zich dan niet tot de Belgische Staat richten zoals iemand die zich krachtens een wettelijke verplichting zou hebben laten vaccineren. Ten minste kan de rechtstreekse of onrechtstreekse vaccinatiedwang bij de verzoekende partijen een levenslange angst veroorzaken.

A.2. De verzoekende partijen voeren ten gronde vijf middelen aan.

A.3.1. Het eerste middel heeft betrekking op artikel 5, § 1, *b), d), e)* en *h)*, en § 2, *a), c), d)* en *g)*, van de Pandemiewet en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 5, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van de enge interpretatie van uitzonderingen. De bestreden artikelen maken het mogelijk de uitoefening van bepaalde rechten afhankelijk te stellen van een vaccinatie, een PCR-test of een herstelcertificaat. Het opleggen van een vaccinatie, een PCR-test of een herstelcertificaat en het daaraan koppelen van vrijheidsbeperkende maatregelen is echter, volgens de verzoekende partijen, een exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever omdat het een inmenging in het recht op privéleven uitmaakt. Een machtiging aan de Koning om vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen moet, ingevolge het formeel wettigheidsbeginsel, in uitdrukkelijke bewoordingen in de machtigingswet worden geformuleerd en de federale wetgever moet steeds zelf de essentiële elementen ervan vaststellen.

A.3.2.1. Allereerst merkt de Ministerraad op dat het eerste middel onontvankelijk is, aangezien niet wordt uiteengezet op welke manier de door de verzoekende partijen aangevoerde referentienormen zouden worden miskend.

Vervolgens voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partijen er ten onrechte van uitgaan dat de Pandemiewet zou toelaten om vaccinaties te verplichten. Het « opleggen van fysieke of sanitaire maatregelen » (artikel 5, § 1, *h)*, en § 2, *g)*, van de Pandemiewet) is immers beperkt tot maatregelen zoals het houden van een bepaalde afstand van andere personen, het dragen van een persoonlijk beschermingsmiddel of de regels betreffende de handhygiëne. Een machtiging voor het (onrechtstreeks) verplicht stellen van een vaccinatie valt niet onder die bepalingen.

Ten slotte meent de Ministerraad dat in de artikelen 5, § 1, *b)*, en 5, § 2, *a)*, van de Pandemiewet enkel in een delegatie wordt voorzien om nadere regels of voorwaarden te bepalen voor de toegang tot één of meerdere categorieën van inrichtingen of delen van inrichtingen die publiek ontvangen, alsook van samenkomstplaatsen, en niet om lichaamsstoffen af te nemen. Eenzelfde redenering kan worden toegepast ten aanzien van de artikelen 5, § 1, *e)*, en 5, § 2, *d)*, van de Pandemiewet, waarin het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor verplaatsingen, de beperking daarvan of het verbod daarop wordt gedelegeerd.

A.3.2.2. Ten gronde is de Ministerraad van oordeel dat het eerste middel van de verzoekende partijen neerkomt op een schending van het recht op privéleven en meer bepaald van het formeel wettigheidsbeginsel dat erin vervat zit. Echter, de Pandemiewet kent geenszins een (onrechtstreekse) delegatie toe om een vaccinatie op te leggen, noch om lichaamsstoffen af te nemen. Om die reden wordt het recht op privéleven niet geschonden.

Daarnaast meent dat de Ministerraad dat, zelfs indien er sprake zou zijn van een delegatie van bevoegdheid, die delegatie verenigbaar is met het recht op privéleven en het formeel wettigheidsbeginsel. De machtiging aan de Koning is voldoende nauwkeurig omschreven en heeft betrekking op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Artikel 5, § 1, *b), d), e)* en *h)*, en § 2, *a), c), d)* en *g)*, van de Pandemiewet, gelezen in samenhang met andere bepalingen van de Pandemiewet, beantwoordt op voldoende wijze aan het formeel wettigheidsbeginsel. De wetgever heeft uitdrukkelijk en voldoende precies bepaald welke maatregelen van bestuurlijke politie kunnen worden genomen en in welke gevallen de bevoegdheid om deze maatregelen te nemen, kan worden uitgeoefend. Daarnaast geeft de memorie van toelichting nog verdere duiding per categorie van maatregelen en een precieze beschrijving van de gedelegeerde bevoegdheden.

A.3.3. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van antwoord vast dat de bestreden Pandemiewet werd aangenomen op een ogenblik dat de « uitzonderlijke omstandigheden » (nog) niet aanwezig waren. De Pandemiewet werd door de Koning ondertekend op 14 augustus 2021 en de « epidemische noodsituatie » werd pas afgekondigd op 28 oktober 2021 bij koninklijk besluit « houdende de afkondiging van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie », dat door de wetgever werd goedgekeurd bij de wet van 10 november 2021 « tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de afkondiging van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie ». De door de bestreden Pandemiewet aan de Koning en de minister verleende machtiging is dus ongrondwettelijk.

De verzoekende partijen merken wel op dat er eventueel een voorbehoud van interpretatie kan worden gemaakt. Rekening houdend met de stelling van de Ministerraad moet de bestreden wet in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de Koning niet toelaat een vaccinatie rechtstreeks of onrechtstreeks verplicht te stellen en Hem dus niet machtigt om het gebruik van bijvoorbeeld het Covid Safe Ticket voor te schrijven.

A.3.4. De Ministerraad merkt op dat het voorbehoud van interpretatie niet kan worden gevolgd. Het is niet uitgesloten dat op basis van de delegatie aan de Koning toegangsvoorwaarden vastgesteld worden. Dit neemt niet weg dat de Pandemiewet enkel de delegatie bevat om de toegangsvoorwaarden te regelen. De Pandemiewet alleen volstaat niet om de afgifte van test- of vaccinatiecificaten te regelen en delegeert deze bevoegdheid dan ook niet aan de Koning.

A.4.1. Het tweede middel heeft betrekking op artikel 5, § 1, *b), d), e)* en *h)*, en § 2, *a), c), d)* en *g)*, van de Pandemiewet, in zoverre het niet bepaalt dat diegenen die zich laten inenten met het vaccin, dat krachtens de bestreden wet wordt geëist om van bepaalde rechten gebruik te kunnen maken, altijd geacht worden zich te hebben laten inenten teneinde te voldoen aan een wettelijke verplichting. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 5, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het evenredigheidsbeginsel, met het redelijkheidsbeginsel, met het beginsel van de goede trouw, met het beginsel van de indirecte discriminatie, met de artikelen 1382 en 1383 van het oud Burgerlijk Wetboek en met artikel 11 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Volgens de verzoekende partijen verplicht artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het opstellen van een wettelijk kader wanneer de regelgeving de lichamelijke en fysieke integriteit raakt. Een wettelijke verplichting tot vaccineren ontbreekt in België. De categorie van personen die zich laat inenten om te voldoen aan een wettelijke verplichting en de categorie van personen die zich laat inenten om van bepaalde rechten gebruik te kunnen maken, zijn voldoende vergelijkbaar in het licht van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het recht op bescherming van de gezondheid (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet). Er is echter een niet te verantwoorden ongelijke behandeling op het gebied van hun bescherming in het geval het vaccin schade zou veroorzaken. De Staat moet immers enkel de schade vergoeden wanneer de vaccinatie verplicht is gesteld, maar niet wanneer de vaccinatie wordt aanbevolen. Wie zich echter laat inenten om solidair te zijn met de gemeenschap, heeft het recht te eisen dat de gemeenschap solidair is met hem, wanneer zijn solidariteit voor hem schadelijke gevolgen zou hebben.

A.4.2.1. Allereerst merkt de Ministerraad op dat in het tweede middel niet wordt uiteengezet in welk opzicht de artikelen 10, 11, 12 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 1, 5 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het evenredigheidsbeginsel, met het redelijkheidsbeginsel, met het beginsel van de goede trouw, met het beginsel van de indirecte discriminatie, met de artikelen 1382 en 1383 van het oud Burgerlijk Wetboeken met artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden geschonden door de bestreden artikelen van de Pandemiewet, waardoor het middel, voor wat deze artikelen betreft, als onontvankelijk moet worden afgewezen.

A.4.2.2. Ten gronde meent de Ministerraad dat de Pandemiewet in geen geval een onrechtstreekse vaccinatieverplichting oplegt, waardoor er geen verschil in behandeling kan bestaan tussen personen die zich laten inenten teneinde te voldoen aan een wettelijke verplichting enerzijds, en personen die zich laten inenten om te voldoen aan een « onrechtstreekse vaccinatieverplichting ».

A.4.3. De verzoekende partijen herhalen dat zij niet beweren dat de bestreden Pandemiewet een vaccinatieplicht oplegt; zij laken enkel het feit dat de bestreden Pandemiewet de Koning en de andere overheden toelaat de uitoefening van bepaalde rechten afhankelijk te maken van bepaalde inenting, zonder evenwel te bepalen dat diegenen die zich laten inenten altijd geacht worden zich te hebben laten inenten teneinde te voldoen aan een wettelijke verplichting.

De verzoekende partijen merken wel op dat er eventueel een voorbehoud van interpretatie kan worden gemaakt. De bestreden Pandemiewet moet, indien zij de Koning toch zou toelaten de uitoefening van bepaalde rechten afhankelijk te maken van een vaccinatie, zo worden geïnterpreteerd dat diegenen die de inenting in België laten toedienen altijd geacht worden zich te hebben laten inenten om te voldoen aan de wettelijke verplichting en dat de overheden die de vaccinatie « met een niet gebruikelijk vaccin » rechtstreeks of onrechtstreeks verplicht hebben gemaakt objectief aansprakelijk zijn voor de schade die met een redelijke waarschijnlijkheid kan worden geacht veroorzaakt te zijn dooreen in België uitgevoerde vaccinatie.

A.4.4. De Ministerraad herhaalt dat er geen sprake is van een vaccinatieverplichting, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks. Er is dan ook geen reden om in het kader van het vernietigingsberoep aan te nemen dat inenting geacht moeten worden toegediend te zijn om te voldoen aan een wettelijke verplichting, daar de Pandemiewet geen enkele (on)rechtstreekse vaccinatieverplichting oplegt.

Daarnaast merkt de Ministerraad op dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, anders dan dat de verzoekende partijen lijken te beweren, een overheid niet verplicht te voorzien in een systeem van (objectieve) aansprakelijkheid bij schade die voortvloeit uit een aanbevolen vaccinatie. Meer nog, ook indien er sprake zou zijn van een verplichte vaccinatie, moet de overheid niet *per se* voorzien in een systeem van objectieve aansprakelijkheid, wanneer de vaccins niet tegen de wil van een persoon worden toegediend.

A.5.1. Als derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan door artikel 5, § 1, *h*), en § 2, *g*), van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 15, 16 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 105 en 159 van de Grondwet, met de artikelen 1, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en de politieke rechten, met het beginsel van de strikte interpretatie van uitzonderingen en met het beginsel van de enge interpretatie van strafwetten en wetten die machtiging verlenen om strafbare feiten te omschrijven. De vernietiging van artikel 5, § 1, *h*), en § 2, *g*), van de Pandemiewet wordt gevorderd in zoverre het bepaalt dat het recht om in een woning of in aanhorigheden te ontvangen wie men wil, kan worden beperkt door de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken of enige andere overheid. Het recht op gezinsleven houdt het recht in als familie samen te zijn. Het recht om met zijn familie samen te zijn is dus een « essentieel element » van het recht op familieleven en de machtiging om aan dat « essentieel element » afbreuk te doen, moet in de delegatie- of machtigingswet uitdrukkelijk worden opgenomen. De bestreden bepalingen schenden het formeel wettigheidsbeginsel aangezien ook de essentiële elementen van de beperking worden gedelegeerd. Daarnaast wordt ook het materieel wettigheidsbeginsel geschonden, aangezien de beperking voldoende precies moet zijn, de gevolgen ervan moeten voorzien zijn en een dergelijke bepaling moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig moet zijn, hetgeen niet het geval is.

A.5.2.1. Allereerst merkt de Ministerraad op dat het derde middel deels onontvankelijk is, daar de verzoekende partijen niet aantonen in welk opzicht de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 105 en 159 van de Grondwet, met de artikelen 1 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag

voor de rechten van de mens, met artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en de politieke rechten, met het beginsel van de strikte interpretatie van uitzonderingen en met het beginsel van de enge interpretatie van strafwetten en wetten die machtiging verlenen om strafbare feiten te omschrijven, worden geschonden door de bestreden artikelen van de Pandemiewet.

A.5.2.2. Ten gronde stelt de Ministerraad vast dat in het « recht op respect voor de eigen woning » wordt voorzien in artikel 15 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat het ongestoord leven in de woning beschermt. De verzoekende partijen tonen geenszins aan op welke wijze dit recht geschonden zou zijn, nu zij dit enkel koppelen aan de bescherming « ten aanzien van beperkingen om in zijn woning te ontvangen wie men wil »; er wordt niet verduidelijkt waarom de bestreden artikelen van de Pandemiewet zouden toelaten dat beperkingen worden gesteld aan de keuze van personen die in de woning mogen worden ontvangen. In elk geval voorzien de bestreden artikelen van de Pandemiewet geenszins in een delegatie om te beperken wie men in zijn woning kan ontvangen. Artikel 5, § 1, h), en § 2, g), houdt enkel maatregelen van bestuurlijke politie in die betrekking hebben op het houden van een bepaalde afstand tot andere personen, het dragen van een persoonlijk beschermingsmiddel of regels betreffende de handhygiëne.

A.5.3. Opnieuw merken de verzoekende partijen op dat eventueel een voorbehoud van interpretatie kan worden gemaakt. De Ministerraad stelt dat de bestreden Pandemiewet geenszins voorziet in een delegatie om te beperken wie men in zijn woning of in de aanhorigheden kan ontvangen. De bestreden Pandemiewet moet dan ook in die zin worden geïnterpreteerd.

A.5.4. De Ministerraad merkt op dat de door de verzoekende partijen voorgestelde interpretatie dat er geen sprake zou zijn van een delegatie aan de Koning om te beperken wie men in de woning of in de aanhorigheden kan ontvangen, niet kan worden bijgetreden.

Ook is er geen schending van artikel 15 van de Grondwet, aangezien de bestreden Pandemiewet in geen geval vaststelt dat een huiszoeking kan plaatsvinden. Ook kan van een schending van het recht op privé- en gezinsleven geen sprake zijn.

A.6.1. Als vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan door artikel 3, § 2, derde lid, en artikel 4, § 3, derde lid, van de Pandemiewet van de artikelen 10, 11, 22, eerste lid, en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 187 van de Grondwet, met de artikelen 1, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en de politieke rechten, met het beginsel van de rechtsstaat en de heerschappij van het recht, met het beginsel van de goede trouw, met het beginsel van het verbod op wetsontduiking, met het algemeen beginsel van de terugwerkende kracht van de mildere strafwet, met artikel 5, derde lid, 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 (I) » en met artikel 7, derde lid, 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) ». De bestreden bepalingen laten de uitvoerende macht toe het recht op privéleven van de burgers te beperken tegen de wil van de volksvertegenwoordiging. De vernietiging van artikel 3, § 2, derde lid, en 4, § 3, derde lid, van de Pandemiewet wordt gevorderd in zoverre de bestreden artikelen bepalen dat de in die artikelen bedoelde besluiten, wanneer zij door de Kamer van volksvertegenwoordigers niet worden bekrachtigd, ophouden van kracht te zijn voor de toekomst, maar niet bepalen dat zij met terugwerkende kracht worden ingetrokken.

Volgens de verzoekende partijen is het formeel wettigheidsbeginsel geschonden omdat de ontstentenis van bekrachtiging door de Kamer van volksvertegenwoordigers moet gepaard gaan met een intrekking met terugwerkende kracht. Echter, de bestreden bepalingen lenen zich tot een grondwetsconforme interpretatie, met name de interpretatie dat niet-bekrachtigde besluiten met terugwerkende kracht worden ingetrokken.

A.6.2.1. Allereerst werpt de Ministerraad de gedeeltelijke onontvankelijkheid op van het vierde middel, omdat niet wordt uiteengezet in welk opzicht de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 187 van de Grondwet, met de artikelen 1, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en de politieke rechten, met het beginsel van de rechtsstaat en de heerschappij van het recht, met het beginsel van de goede trouw, met het beginsel van het verbod op wetsontduiking, met het algemeen beginsel van de terugwerkende kracht van de mildere strafwet, met artikel 5, derde lid, 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 (I) » en met artikel 7,

derde lid, 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) » worden geschonden door de bestreden bepalingen.

A.6.2.2. Ten gronde merkt de Ministerraad op dat er geen schending is van het formeel wettigheidsbeginsel. Anders dan de verzoekende partijen beweren is er niet langer sprake van een « retroactiviteitsleer ». Er kan derhalve geen schending zijn van artikel 22, eerste lid, van de Grondwet. De Ministerraad wijst er tevens op dat, in het kader van een wet als de Pandemiewet, er een robuust kader met maatregelen dient te zijn dat afdwingbaar is. Het parlement wordt alle kansen geboden om een grondig parlementair debat te voeren over de vraag of er al dan niet een epidemische noodsituatie is. Doch ondertussen moeten de maatregelen wel kunnen worden afgedwongen. Hierbij is het retroactief opheffen van bijvoorbeeld geldboetes niet aangewezen, waardoor een retroactieve intrekking geenszins bevorderlijk is voor het legitieme doel dat de Pandemiewet beoogt.

A.6.3. De verzoekende partijen stellen dat de « retroactiviteitsleer » door het Hof werd aanvaard in zijn arrest nr. 18/98 van 18 februari 1998 (ECLI:BE:GHCC:1998:ARR.018). De theorie van de « retroactiviteitsleer » wordt tevens toegepast in artikel 5, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 (I) en artikel 7, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 (II). De verwijzing door de Ministerraad naar het arrest nr. 83/2008 van 27 mei 2008 (ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.083) is niet correct, aangezien in dat arrest niets wordt gezegd over de gevolgen van het niet-goedkeuren van de machtigingsbesluiten door de wetgever.

In voorkomend geval menen de verzoekende partijen dat er een voorbehoud van interpretatie kan worden gemaakt. De bestreden artikelen 3, § 2, derde lid, en 4, § 3, derde lid, van de Pandemiewet kunnen grondwetsconform worden geïnterpreteerd in die zin dat de door de Kamer van volksvertegenwoordigers niet bekrachtigde besluiten met terugwerkende kracht worden ingetrokken.

A.6.4. In zijn memorie van wederantwoord wijst de Ministerraad erop dat de kritiek van de verzoekende partijen inzake de « retroactiviteitsleer » slechts relevant is in zoverre er een delegatie van essentiële elementen zou plaatsvinden in de Pandemiewet, hetgeen te dezen niet het geval is.

A.7.1. Het vijfde middel van de verzoekende partijen gaat uit van een schending door artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet en met de artikelen 1, 7 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De federale wetgever mag aan de minister van Binnenlandse Zaken geen bevoegdheden delegeren, zoals is gebeurd in artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet, nu deze delegaties geen detailregelingen uitmaken. De artikelen 33 en 37 van de Grondwet verhinderen de delegatie van bevoegdheid van de federale wetgever aan een federale minister; alleen de Koning of een regering kan een dergelijke delegatie uitvaardigen.

Het probleem van de onmogelijkheid van de Koning om onmiddellijk een koninklijk besluit te ondertekenen is een algemeen probleem dat op uniforme wijze moet worden opgelost. Door enkel voor epidemische noodsituaties een oplossing te bieden en niet voor andere koninklijke besluiten, wordt het gelijkheidsbeginsel geschonden.

A.7.2.1. De Ministerraad werpt de gedeeltelijke onontvankelijkheid op van het middel, aangezien niet wordt uiteengezet in welke mate de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 1, 7 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden geschonden door de bestreden artikelen van de Pandemiewet.

Vervolgens merkt de Ministerraad op dat het Hof niet bevoegd is om de bestreden artikelen te toetsen aan de artikelen 33 en 37 van de Grondwet, zelfs niet met verwijzing naar een miskennis van het gelijkheidsbeginsel, omdat het zich niet kan buigen over de relatie tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht. Er wordt, volgens de Ministerraad, niet verduidelijkt welke onderscheiden categorieën van personen ten onrechte ongelijk zouden worden behandeld. « Adressaten van toekomstige pandemiebesluiten » en « adressaten van andere toekomstige koninklijke besluiten » zijn geen omlinnde categorieën van personen, want de adressaten van toekomstige pandemiebesluiten zijn dezelfde als de adressaten van andere toekomstige koninklijke besluiten. Bovendien bestaan er nog verscheidene andere gevallen waarin in een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister wordt voorzien, al dan niet met objectieve redenen die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen. Als voorbeelden worden aangehaald : artikel XVIII.1 van het Wetboek van economisch recht, artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid », artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 « op het politieambt », artikel 4, eerste lid, van de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming ».

A.7.2.2. Ten gronde voert de Ministerraad aan dat de wetgever wel degelijk een verordenende bevoegdheid van bijkomstige aard kan opdragen aan een minister indien objectieve redenen een dringend optreden vereisen. De Ministerraad verwijst naar de arresten nrs. 10/2014 van 23 januari 2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.010) en 32/2007 van 21 februari 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.032), waarin het Hof heeft geoordeeld dat die wettelijke bevoegdheidsoverdracht dient in overeenstemming te zijn met het formeel wettigheidsbeginsel, hetgeen het geval is wanneer de delegatie enkel plaatsvindt voor uitzonderlijke omstandigheden, op een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige wijze geformuleerd wordt en wanneer ze bekrachtigd wordt door de wetgever binnen een relatief korte termijn, zoals vastgesteld in de machtigingswet. Ten slotte merkt de Ministerraad op dat artikel 33 van de Grondwet in geen geval relevant is, aangezien dit artikel impliceert dat de door de Grondwet toegekende machten en bevoegdheden niet kunnen worden gedelegeerd aan een andere staatsmacht. Dit betekent dat de Koning zijn bevoegdheid in beginsel niet kan overdragen aan een minister. Anders dan de verzoekende partijen beweren in hun verzoekschrift heeft deze grondwetsbepaling geen betrekking op delegaties van de federale wetgever aan de minister.

A.7.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de delegatie aan een minister niet ter discussie staat in het arrest nr. 10/2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.010). De prejudiciële vraag had in die zaak enkel betrekking op de eventuele schending van de artikelen 10, 11, 170, § 1, 172, tweede lid, van de Grondwet en niet op de grondwettelijkheid van de « delegatie » aan de minister en de belastingadministratie, waarover het Hof zich dan ook niet heeft over uitgesproken.

A.7.4. De Ministerraad wijst er ten slotte op dat de kritiek van de verzoekende partijen dat er geen sprake kan zijn van een delegatie aan de minister door de wetgever, zolang er geen noodtoestand is in de zin van artikel 15 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet kan worden gevolgd. Ingevolge artikel 187 van de Grondwet, is het immers niet mogelijk om de Grondwet geheel of gedeeltelijk te schorsen en ingevolge artikel 53 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is het evenmin mogelijk om van de grondrechten, gewaarborgd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, af te wijken. Om die redenen moeten de beperkingen van de grondrechten getoetst worden aan de gewone beperkingsvoorwaarden van titel II van de Grondwet en van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zaak nr. 7655

A.8.1. De verzoekende partij, zijnde een natuurlijke persoon, vordert de vernietiging van artikel 5, § 1, *b*), *d*), *e*) en *h*), en § 2, *a*), *c*), *d*) en *g*), van de Pandemiewet.

Ter ondersteuning van haar belang, werpt zij op dat zij enkele jaren geleden half verlamd is geraakt door een bloedklonter in de hersenen. De bestreden Pandemiewet kan zo worden geïnterpreteerd dat zij de Koning en andere overheden toelaat vrijheidsbeperkende maatregelen uit te vaardigen, waaronder een rechtstreekse of onrechtstreekse verplichte vaccinatie met het nog niet gebruikelijke COVID-19-vaccin.

A.8.2. De Ministerraad meent dat de verzoekende partij niet beschikt over het rechtens vereiste belang. De bestreden Pandemiewet verleent aan de Koning geen machtiging om een vaccinatie verplicht te stellen. Zelfs indien de redenering van de verzoekende partij wordt gevolgd, is er op grond van de Pandemiewet zelf geen vaccinatieplicht. Bovendien is het mogelijk om een test af te leggen die COVID-19 opspoot of een herstelcertificaat voor te leggen waardoor men bepaalde rechten kan blijven uitoefenen. Een gebeurlijke vernietiging zal de verzoekende partij geen rechtstreeks voordeel bezorgen.

A.9.1. Ten gronde voert de verzoekende partij één middel aan. Zij meent dat de artikelen 10, 11, 12, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 5, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het beginsel van de menselijke waardigheid en met het beginsel van de enge interpretatie van uitzonderingen, worden geschonden door artikel 5, § 1, *b*), *d*), *e*) en *h*), en § 2, *a*), *c*), *d*) en *g*), van de Pandemiewet.

Het enige middel gaat uit van de vaststelling dat vaccinatie verplicht zou kunnen worden gesteld, dat de uitoefening van bepaalde rechten zou kunnen worden onderworpen aan een inenting, een PCR-test of een herstelcertificaat en dat vrijheidsbeperkende maatregelen een exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever zijn. Door de bestreden bepalingen wordt het formeel wettigheidsbeginsel geschonden, want een delegatiewet met betrekking tot een aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid moet de « essentiële elementen » van de beperking van de grondrechten bepalen in duidelijke bewoordingen. Daarnaast wordt ook het materieel wettigheidsbeginsel

geschonden omdat de overheidsinmenging in een voldoende precieze wettelijke bepaling moet worden opgenomen, het moet voldoen aan een dwingende maatschappelijke behoefte en het evenredig moet zijn aan de nagestreefde doelstelling. Tevens wordt het gelijkheidsbeginsel geschonden; men dient de verplichte inenting van polio te vergelijken met de verplichte inenting van een ander vaccin. Ook voor andere vaccinaties is een uitdrukkelijke, het woord « vaccinaties » bevattende, federale delegatiewet vereist.

A.9.2.1. De Ministerraad voert aan dat het enige middel deels onontvankelijk is, in de mate dat niet wordt uiteengezet in welk opzicht de artikelen 12 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 5 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van de menselijke waardigheid zouden zijn miskend.

De Ministerraad voert aan dat de bestreden Pandemiewet niet toelaat vaccinaties verplicht te maken. Daarnaast beoogt de bestreden wet geen delegatie aangaande het afnemen van lichaamsstoffen, maar enkel het beperken van de toegang tot categorieën van inrichtingen of delen van inrichtingen die publiek ontvangen, alsook van samenkomstplaatsen. Eenzelfde redenering kan ook worden toegepast ten aanzien van de delegatie van het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor verplaatsingen, de beperking daarvan of het verbod daarop.

A.9.2.2. Ten gronde meent de Ministerraad dat de kritiek van de verzoekende partij neerkomt op een schending van het formeel en het materieel wettigheidsbeginsel (artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens).

Voor wat het formeel wettigheidsbeginsel betreft, meent de Ministerraad dat de machtiging aan de Koning voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Het staat vast dat de bestreden artikelen, in samenhang gelezen met de andere bepalingen van de Pandemiewet, op afdoende wijze beantwoorden aan het formeel wettigheidsbeginsel. Voor wat het materieel wettigheidsbeginsel betreft, meent de Ministerraad dat de bestreden Pandemiewet in geen geval een delegatie bevat om een vaccinatie te verplichten, dan wel om lichaamsstoffen af te nemen, waardoor er geen schending is van het recht op privéleven. Tevens toont de verzoekende partij niet aan dat een niet-verplichte vaccinatie een inbreuk zou uitmaken op het recht op privéleven.

Voor wat de mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, doordat wel is voorzien in een expliciete federale delegatiewet voor het poliomyelitis-vaccin, maar niet voor vaccins die verplicht zouden moeten worden toegediend op basis van de Pandemiewet, merkt de Ministerraad opnieuw op dat er geen delegatie is aan de Koning om vaccinatie te verplichten.

Zaak nr. 7686

A.10.1. De zaak nr. 7686 wordt ingeleid door twee natuurlijke personen, die de vernietiging vorderen van artikel 3 van de Pandemiewet. Als enig middel, opgedeeld in vijf onderdelen, voeren ze de schending aan van de artikelen 10, 11, 13, 19, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 160 en 190 van de Grondwet, met het beginsel van behoorlijke bekendmaking, met de artikelen 6, 10, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het rechtsstaatbeginsel, met het redelijkheidsbeginsel, met het zorgvuldigheidsbeginsel, met de artikelen 11, 52 en 53 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 5 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus) en met de Verklaring van Rio de Janeiro van juni 1992 inzake Milieu en Ontwikkeling (hierna : de Verklaring van Rio).

A.10.2. De Ministerraad meent dat de verzoekende partijen niet beschikken over het rechtens vereiste belang, aangezien zij nergens in hun verzoekschrift uiteenzetten welk eigen, voldoende geïndividualiseerd belang zij zouden kunnen hebben bij de vernietiging van de Pandemiewet.

Daarnaast valt er geen belang aan te tonen bij een beroep tot vernietiging van artikel 3, § 2, eerste lid, en artikel 3, § 3, van de Pandemiewet. De Pandemiewet beoogt immers meer transparantie in de besluitvorming rond epidemische noodsituaties te bewerkstelligen en zorgt voor een verbetering van de rechtspositie van de rechtsonderhorigen. Voorheen was niet in een bekendmaking van wetenschappelijke gegevens voorzien en de loutere vaststelling dat de bekendmaking van wetenschappelijke gegevens wordt onderworpen aan bepaalde modaliteiten doet hieraan geen afbreuk.

Bovendien dient het enige middel deels als onontvankelijk te worden afgewezen, omdat het Hof niet bevoegd is om de bestreden bepalingen van de Pandemiewet rechtstreeks te toetsen aan verdragen, zoals het Verdrag van Aarhus, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Verklaring van Rio, noch aan algemene rechtsbeginselen die niet bestaan of geen grondwettelijke waarde hebben. Tevens wordt door de verzoekende partijen niet uiteengezet in welke mate de bestreden artikelen van de Pandemiewet de artikelen 13, 19, 23 en 33 van de Grondwet, de artikelen 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 11, 52 en 53 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Verklaring van Rio en het zorgvuldigheidsbeginsel zouden kunnen schenden.

A.10.3. Volgens de verzoekende partijen kan het zo zijn dat de wetgever « [...] meer transparantie in de besluitvorming rond de epidemische noodsituaties [beoogt] te bewerkstelligen en [...] aldus [zorgt] voor een verbetering van de rechtspositie van de rechtsonderhorigen », maar dit neemt niet weg dat artikel 3 van de Pandemiewet temporele en inhoudelijke beperkingen instelt die na een vernietigingsarrest kunnen worden vermeden door een nieuwe wet. Rekening houdend met het feit dat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens aan de bevolking een noodzakelijke voorwaarde is om ervan kennis te krijgen, is de mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde zo spoedig mogelijk, zo geheel mogelijk en zo gecentraliseerd mogelijk hiervan kennis te nemen, een recht dat inherent is aan een rechtsstaat. De bekendmaking stelt iedereen in staat om de beperkingen die de besluiten invoeren, met kennis van zaken te betwisten bij de rechtscolleges. Er kan enkel een volwaardige betwisting ingesteld worden bij de Raad van State, wanneer men beschikt over alle wetenschappelijke gegevens.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, wordt het beroep tot vernietiging niet beperkt tot artikel 3, § 2, eerste lid, en § 3, van de Pandemiewet. De wetgever heeft een globaal systeem van besluiten, die de epidemische noodsituatie afkondigen of in stand houden, ingesteld, dat ernstige gevolgen kan hebben voor alle grondrechten.

A.10.4. De Ministerraad herhaalt dat vaststaat dat, in zoverre de middelen van de verzoekende partijen deels steunen op vermeende rechtstreekse schendingen van het Verdrag van Aarhus, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Verklaring van Rio, het beginsel van behoorlijke bekendmaking, het rechtsstaatsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, die middelonderdelen in elk geval onontvankelijk zijn.

Daarnaast dienen bepaalde middelonderdelen eveneens als onontvankelijk te worden afgewezen omdat niet wordt uiteengezet waarom bepaalde toetsingsnormen en beginselen zouden worden geschonden door de bestreden bepalingen van de Pandemiewet.

A.11.1. Als eerste onderdeel werpen de verzoekende partijen de schending op door artikel 3, §§ 2 en 3, van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 13, 19, 23, 32 en 160 van de Grondwet en van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Er bestaat een niet te verantwoorden ongelijkheid van behandeling tussen het Belgische volk en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers; nochtans zijn beiden evenwaardige adressaten van de wetenschappelijke gegevens. De wetenschappelijke gegevens worden aan de bevolking pas bekendgemaakt wanneer en in zoverre de gegevens beschikbaar en bruikbaar zijn, terwijl de mededeling van diezelfde gegevens aan de voorzitter zo spoedig mogelijk gebeurt. Die temporele beperking is onredelijk en niet te verantwoorden. Ook de inhoudelijke beperking die verband houdt met de « in zoverre » is onredelijk. De verzoekende partijen vragen zich immers af wat « in zoverre de wetenschappelijke gegevens beschikbaar en bruikbaar zijn » betekent. De inhoudsbepaling hangt af van de wil en de mogelijkheden van onderscheiden bevoegde overheden en diensten die toezien op de gefragmenteerde bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens.

De verzoekende partijen merken op dat het besluit tot afkondiging van de epidemische noodsituatie onmiddellijk in werking treedt en dat elke vertraging in de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens onredelijk is. Bovendien kan de bevolking de parlementaire bekrachtigingsprocedure niet voldoende kritisch volgen, aangezien initieel enkel de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers kennis heeft van de wetenschappelijke gegevens. Dus, zowel de temporele beperking (bekendmaking van zodra beschikbaar en bruikbaar) als de inhoudelijke beperking (bekendmaking in zoverre beschikbaar en bruikbaar) is onredelijk. Bovendien is er sprake van een gefragmenteerde bekendmaking waarbij de burger zelf op zoek moet gaan naar alle bekendmakingen, terwijl de mededeling aan de voorzitter geschiedt met een geconsolideerde en gecentraliseerde bekendmakingsmodus, zoals het centrale consultatieplatform.

A.11.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de bevolking twee categorieën zijn die niet vergelijkbaar zijn. Van de algemene bevolking mag niet worden verwacht dat wetenschappelijke informatie voor hen in elke vorm zomaar als leesbaar overkomt. Dit is de reden om aan de bevolking informatie te bezorgen die beschikbaar en bruikbaar is. Indien de wetenschappelijke informatie steeds rechtstreeks aan de bevolking zou worden bezorgd, kan dit leiden tot een uitholling van de transparantie die door de wetgever wordt beoogd of bestaat het risico dat niet iedereen van de algemene bevolking bereikt kan worden. Daarnaast is de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers een onderdeel en een vertegenwoordiger van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Door de voorzitter de wetenschappelijke gegevens, op basis waarvan de besluiten die een epidemische noodsituatie afkondigen zijn genomen, mee te delen, versterkt de Pandemiewet de democratische controle op de beslissing of er sprake is van een epidemische noodsituatie en dus indirect ook op de maatregelen die genomen kunnen worden in een dergelijke context. Zo krijgt de Kamer van volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om met volledige kennis van zaken te oordelen of er sprake is van een epidemische noodsituatie. Derhalve verschilt de situatie van de voorzitter wezenlijk van die van de algemene bevolking en ook de doelstelling waarvoor de wetenschappelijke gegevens aan de voorzitter en de bevolking worden bezorgd. De bevolking moet immers niet stemmen over de bekrachtiging van een koninklijk besluit dat een epidemische noodsituatie uitroept.

Het loutere gegeven dat de bevoegde overheden en diensten, ingevolge artikel 3, § 3, van de Pandemiewet, toezien op de bekendmaking van die wetenschappelijke gegevens aan de bevolking, geeft, volgens de Ministerraad, geen aanleiding tot enige miskenning van het gelijkheidsbeginsel. Dat gegeven vormt net een waarborg voor de bevolking teneinde transparantie te verzekeren. Het is overigens niet uitgesloten dat de wetenschappelijke informatie meteen ook aan de bevolking wordt bekendgemaakt, in zoverre de wetenschappelijke informatie die aan de voorzitter wordt bezorgd reeds beschikbaar en bruikbaar is in de zin van artikel 3, § 3, van de Pandemiewet. Om diezelfde reden maakt ook het verschil in de wijze waarop, enerzijds, de voorzitter en, anderzijds, de bevolking kennis krijgen van die wetenschappelijke gegevens, geen miskenning van het gelijkheidsbeginsel uit.

Ten slotte stelt de Ministerraad vast dat artikel 3, § 3, van de Pandemiewet het recht van een rechtzoekende op toegang tot een rechter niet miskent. Er wordt door de bestreden bepaling niet geraakt aan de toepasselijkheid van de openbaarheidswetgeving waardoor eenieder nog steeds beschikt over het recht om de adviezen en de wetenschappelijke gegevens op te vragen.

A.11.3. De hoofdreden van de Ministerraad om het onderdeel van het middel af te wijzen, berust, volgens de verzoekende partijen, op de « plebs-ondeskundigheid »-theorie die neerkijkt op de « bevolking ». Een dergelijk betoog is in een democratische rechtsstaat niets anders dan een grove aanfluiting van het gezond verstand en de uitdrukking van misplaatste superioriteitscomplexen. De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers is de verkozen van het volk en dus niets anders dan louter een verkozen van het volk met enkel kwaliteiten van het volk. Voor de « bevolking » zijn de wetenschappelijke gegevens die de voorzitter zonder enige filter ontvangt, evenzeer te begrijpen als ze te begrijpen zijn voor de voorzitter.

Bovendien heeft « het bereiken » niets te maken met de « beschikbaarheid en bruikbaarheid » van de wetenschappelijke gegevens, waarvoor de Pandemiewet expliciet in een « bekendmaking » voorziet. De « bevolking » wordt bereikt door de « bekendmaking », ongeacht of de informatie ook daadwerkelijk « begrepen » wordt. Wat de doorgifte van de wetenschappelijke gegevens betreft, menen de verzoekende partijen dat de voorzitter en de bevolking zich niet in verschillende situaties bevinden, aangezien zij dezelfde informatie (moeten) ontvangen. Niettegenstaande zou kunnen worden aanvaard dat de voorzitter de wetenschappelijke gegevens zou kunnen benutten met een andere doelstelling dan de bevolking, is dit nog geen aanneembare verklaring voor de essentiële, procedurele, temporele en inhoudelijke beperkingen die artikel 3, § 3, van de Pandemiewet oplegt aan de bevolking.

A.11.4. De Ministerraad herhaalt dat de bevolking en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zich in een fundamenteel verschillende situatie bevinden, waardoor er geen schending van het gelijkheidsbeginsel aanwezig is. Dit is in de eerste plaats zo omdat van de bevolking (in tegenstelling tot de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers) niet verwacht mag worden dat wetenschappelijke gegevens in elke vorm leesbaar overkomen. Anders dan de verzoekende partijen beweren, vindt de Ministerraad de bevolking niet ondeskundig en stelt hij zich niet neerbuigend op ten aanzien van de bevolking, doch is hij van oordeel dat hij als zorgvuldige overheid rekening dient te houden met het feit dat niet alle wetenschappelijke gegevens op zich leesbaar zijn.

De Ministerraad wijst er ook op dat het koninklijk besluit houdende afkondiging van de epidemische noodsituatie, als individuele beslissing, onderworpen is aan de verplichting tot formele en materiële motivering. Er zal steeds nagegaan kunnen worden of aan de voorwaarden om een epidemische noodsituatie af te kondigen, voldaan is en of een rechtzoekende op die basis al dan niet een procedure aanhangig zal maken bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

A.12.1. Het tweede onderdeel van de verzoekende partijen betreft de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, van het recht op toegang tot een rechter en van het recht op informatievergaring, omdat de wetenschappelijke gegevens niet onmiddellijk en terstond verspreid worden onder de bevolking.

Overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het Verdrag van Aarhus moet milieu-informatie bekend worden gemaakt in elektronische gegevensbestanden die « gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek ». Voor de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers is dit zo, maar niet voor de bevolking; zij moeten zelf, in het kader van niet-uniforme en niet-gecentraliseerde bekendmakingen, op zoek gaan naar de wetenschappelijke gegevens bij onbekende « bevoegde overheden en diensten ». Er is tevens een schending van artikel 5, lid 2, van het Verdrag van Aarhus omdat de wetenschappelijke gegevens « onmiddellijk en terstond » en « transparant en op doeltreffende wijze toegankelijk zijnde » worden « verspreid » en « verstrekt » onder de bevolking. De inhoudelijke en temporele beperkingen zijn derhalve strijdig met artikel 5, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.

A.12.2. De Ministerraad voert allereerst aan dat artikel 5 van het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is. Het Verdrag heeft immers tot doel bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon om te leven in een milieu dat passend is voor zijn gezondheid. Enkel en alleen om die reden dient de toepassing van het Verdrag te worden afgewezen in de context van een epidemische noodsituatie. Bovendien verplicht artikel 5 enkel tot het verzamelen en verspreiden van milieu-informatie, maar de wetenschappelijke gegevens, op basis waarvan wordt besloten tot de afkondiging van een epidemische noodsituatie, kunnen niet worden beschouwd als milieu-informatie. En zelfs indien de wetenschappelijke gegevens toch milieu-informatie zouden zijn, dan nog is artikel 5 niet van toepassing omdat artikel 4, lid 3, c), van het Verdrag van Aarhus het mogelijk maakt voor een verdragsstaat om te weigeren informatie bekend te maken indien het « nog onvoltooid materiaal of interne mededelingen van overheidsinstanties betreft, wanneer in een dergelijke uitzondering is voorzien in het nationale recht of bestendig gebruik, met inachtneming van het openbare belang dat met bekendmaking wordt gediend ».

Wat de eventuele onmogelijkheid betreft zich tot een rechter te wenden bij uiterst dringende noodzakelijkheid, merkt de Ministerraad op dat er geen algemeen aanvaard beginsel bestaat volgens hetwelk alle informatie op grond waarvan de overheid een beslissing neemt, ter beschikking dient te zijn van eenieder die daartegen een gerechtelijke of administratieve procedure wenst in te stellen. Bovendien volgt uit de materiële motiveringsplicht dat de overheid steeds moet kunnen aantonen dat de genomen beslissing steunt op in feite juiste en in rechte pertinente motieven, waardoor de eiser steeds zal kunnen aanvoeren dat een beslissing niet afdoende steunt op onderliggende wetenschappelijke gegevens.

Wat de mogelijke schending van het recht op informatievergaring betreft, voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partijen niet duidelijk maken welke de grondslag zou zijn van het recht op informatievergaring en wat dat recht zou inhouden. Voor zover zij het recht op informatievergaring koppelen aan de artikelen 19 en 32 van de Grondwet en aan artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, meent de Ministerraad dat er van een schending geen sprake is.

A.12.3. De verzoekende partijen herhalen dat de wetenschappelijke gegevens moeten beschouwd worden als milieu-informatie, aangezien zij informatie bevatten over de « menselijke gezondheid ». Bovendien betreft de Pandemiewet de problematiek van een « epidemische noodsituatie », waarbij de « toestand van de menselijke gezondheid en/of de menselijke levensomstandigheden » wel « worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu » (bewoordingen van artikel 2, lid 3, c), van het Verdrag van Aarhus).

De verzoekende partijen stellen vast dat zij en de Ministerraad het oneens zijn over de verdragsrechtelijke term « milieu-informatie » die het onderzoek van de grief van de schending van artikel 5 van het Verdrag van Aarhus meebepaalt. Inzonderheid rijst de vraag of wetenschappelijke gegevens eveneens aan te merken zijn als « milieu-informatie » in de zin van artikel 2, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Zij vragen het Hof om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie twee prejudiciële vragen te stellen.

De verzoekende partijen, in tegenstelling tot de Ministerraad, menen dat artikel 5, lid 1, c), van het Verdrag van Aarhus zich verzet tegen de dilatoire, temporele en inhoudelijke beperkingen van artikel 3, § 3, van de Pandemiewet, wat betreft de verdere bekendmaking aan de bevolking van de wetenschappelijke gegevens die reeds zonder filters zijn meegegeeld aan de voorzitter. Daarom verzoeken zij opnieuw een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Als besluit stellen de verzoekende partijen dat artikel 3, § 3, van de Pandemiewet, artikel 5 van het Verdrag van Aarhus schendt, omdat de verdere bekendmaking van de informatie ondergeschikt wordt gemaakt aan temporele en inhoudelijke filters. Dit gaat in tegen de verdragsrechtelijke eis van gehele transparantie om milieu-informatie in het bezit van een overheidsinstantie onmiddellijk en terstond te verspreiden.

A.12.4. Allereerst herhaalt de Ministerraad dat er altijd een link moet zijn met het milieu en dat het niet volstaat dat een epidemie veroorzaakt zou worden door menselijke activiteiten dan wel ten gevolge van natuurlijke oorzaken. De verzoekende partijen maken niet duidelijk waarom de wetenschappelijke gegevens op basis waarvan koninklijke besluiten worden genomen die een epidemische noodsituatie afkondigen, een verband met het milieu zouden hebben. Aldus maken ze het niet aannemelijk dat die gegevens milieu-informatie zouden zijn.

Wat betreft het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, merkt de Ministerraad op dat de eerste prejudiciële vraag niet moet worden gesteld, omdat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is. Wetenschappelijke gegevens in het kader van de Pandemiewet zijn geen milieu-informatie in de zin van het Verdrag van Aarhus, aangezien er geen enkele link bestaat met het milieu. Voor de tweede prejudiciële vraag meent de Ministerraad dat de beantwoording van de vraag te dezen niet relevant is, aangezien het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is bij gebrek aan de kwalificatie van « wetenschappelijke gegevens ».

A.13.1. Het derde onderdeel heeft, volgens de verzoekende partijen, betrekking op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 19 en 32 van de Grondwet, met artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, met het zorgvuldigheidsbeginsel, met het recht op toegang tot de rechter, met de rechtsstaat en met het recht op informatievergaring. Aan de bevolking en aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden de wetenschappelijke gegevens meegegeeld die de genomen besluiten ondersteunen, maar gegevens die de genomen besluiten niet ondersteunen of tegenspreken, moeten niet worden meegegeeld, hetgeen neerkomt op censuur.

A.13.2.1. Allereerst merkt de Ministerraad op dat het derde onderdeel deels onontvankelijk is, omdat niet wordt uiteengezet in welk opzicht artikel 32 van de Grondwet en het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel worden miskend door het bestreden artikel van de Pandemiewet. Daarnaast is het Hof niet gerechtigd om artikel 3 van de Pandemiewet te toetsen aan artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, aan artikel 190 van de Grondwet en aan het beginsel van behoorlijke bekendmaking en het rechtsstaatsbeginsel. Indien er al een beginsel van behoorlijke bekendmaking zou bestaan, dat wordt gewaarborgd door artikel 190 van de Grondwet, meent de Ministerraad dat het Hof hieraan niet kan toetsen, aangezien artikel 190 van de Grondwet geen toetsingsnormis, noch een beginsel met grondwettelijke waarde.

Niettegenstaande het Hof aan voormelde grondwets- en verdragsartikelen en beginselen zou kunnen toetsen in samenhang met het gelijkheidsbeginsel, merkt de Ministerraad op dat een formele vermelding naar het gelijkheidsbeginsel niet voldoende is; er dient daadwerkelijk een miskenning van het gelijkheidsbeginsel te worden opgeworpen.

A.13.2.2. Ten gronde voert de Ministerraad aan dat de kritiek berust op fundamenteel onjuiste uitgangspunten. Uit geen enkele bepaling blijkt dat de publicatie van de wetenschappelijke gegevens geen betrekking zou moeten hebben op alle wetenschappelijke gegevens. Een koninklijk besluit moet worden genomen op basis van alle relevante wetenschappelijke gegevens, en niet enkel op basis van die gegevens die het bestaan van een epidemische noodsituatie bevestigen. Ook het advies van de minister van Volksgezondheid en de risicoanalyse van de evaluatiecel maken deel uit van de wetenschappelijke gegevens. Bovendien kan niet worden aanvaard dat « niet-wetenschappelijke gegevens » achtergehouden zouden worden. De wetenschappelijke gegevens bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van de Pandemiewet worden ruim geïnterpreteerd, waardoor ook niet-wetenschappelijke gegevens die relevant zijn voor de besluitvorming moeten worden bekendgemaakt. Artikel 3, § 3, van de Pandemiewet kan onmogelijk een exhaustieve of limitatieve opsomming geven van alle wetenschappelijke gegevens, rapporten en verslagen die zouden moeten worden bekendgemaakt, aangezien het

niet mogelijk is vooraf in te schatten welke epidemische noodsituaties zich in de toekomst kunnen voordoen en welke wetenschappelijke gegevens, rapporten en verslagen ten grondslag zullen liggen van de verdere besluitvorming.

Voor wat artikel 190 van de Grondwet betreft, merkt de Ministerraad op dat dit grondwetsartikel enkel de bekendmaking van reglementaire akten zoals wetten, besluiten of verordeningen regelt en niets te maken heeft met de verplichte bekendmaking van wetenschappelijke gegevens in de zin van artikel 3, § 3, van de Pandemiewet.

A.13.3. Allereerst stellen de verzoekende partijen dat actieve openbaarheid van bestuur deel uitmaakt van de passieve openbaarheid van bestuur. Het grondwettelijk recht om een bestuursdocument te raadplegen omvat ook het recht om die informatie te raadplegen op de plaatsen van de aangeboden bekendmaking, desnoods in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet. Het recht om een afschrift te krijgen, concretiseert zich door de *print-out* van het geraadpleegde document. De uitbreiding, door de Ministerraad, van bekendmaking van andere gegevens dan ongunstige gegevens, is, volgens de verzoekende partijen, een louter facultatief gegeven, waarop de bevolking geen enkele aanspraak kan maken.

A.14.1. Het vierde onderdeel vloeit, volgens de verzoekende partijen, voort uit de schending van artikel 5 van het Verdrag van Aarhus en van het beginsel van de behoorlijke bekendmaking vervat in artikel 190 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het gelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen wijzen er tevens op dat niet de Regering moet toezien op de bekendmaking, maar « de bevoegde overheden en diensten ». Bovendien moeten « de bevoegde overheden en diensten » niet zelf bekendmaken, maar enkel toezien op de bekendmaking. De vraag kan worden gesteld waarom wel aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers moet worden bekendgemaakt, maar niet aan de bevolking en waarom er toezicht is door de bevoegde overheden en diensten en niet door de Regering.

A.14.2.1. Allereerst meent de Ministerraad dat de verwijzing naar artikel 190 van de Grondwet als referentienorm niet ontvankelijk is en dat het Hof niet bevoegd is om te toetsen aan artikel 5 van het Verdrag van Aarhus en het beginsel van behoorlijke bekendmaking.

A.14.2.2. Ten gronde toont de Ministerraad aan dat de afdeling wetgeving van de Raad van State enkel geadviseerd heeft om in de Pandemiewet te verduidelijken dat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens bedoeld is voor de algemene bevolking, hetgeen ook gebeurd is. Wat betreft de overheden belast met de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens en de locatie en/of modus van bekendmaking, volstaat de verantwoording van de gemachtigde dat dit zal afhangen van de epidemische noodsituatie en de gesloten akkoorden, enerzijds, en dat het een praktische modaliteit betreft die niet in de wet hoeft te worden gepreciseerd, anderzijds.

A.14.3. De verzoekende partijen bevestigen dat het ongrondwettig is de verspreiding van de bekendmaking toe te vertrouwen aan nader te bepalen bevoegde overheden en diensten die de informatie nog beschikbaar en bruikbaar moeten maken, terwijl de Regering die informatie reeds heeft meegedeeld aan de voorzitter.

A.14.4. De Ministerraad antwoordt dat het geenszins vereist is dat de overheidsinstantie, die in het bezit is van de informatie, moet instaan voor de verspreiding ervan. Om die reden is het niet uitgesloten dat dit door de bevoegde overheden en diensten gebeurt in plaats van door de Regering zelf.

A.15.1. Als laatste onderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 13, 19, 23 en 32 van de Grondwet, van het recht op bekendmaking, van het recht op informatievergaring en van het recht op bescherming van de gezondheid. De verzoekende partijen stellen vast dat rekening moet worden gehouden met de digitale kloof en met de bijzondere moeilijkheid van eenieder om kennis te nemen van gegevens die hem aanbelangen. Het feit dat de Regering geen toezicht houdt op de bekendmaking heeft er tevens voor gezorgd dat de wetgever onvoldoende maatregelen heeft genomen om gelijke toegang tot de bekendgemaakte informatie te waarborgen. Derhalve heeft de wetgever een maatregel genomen die op discriminerende wijze een onevenredige aantasting uitmaakt van het recht op bekendmaking, het recht op informatievergaring en het recht op de bescherming van gezondheid.

A.15.2.1. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar een schending van de artikelen 13, 19 en 32 van de Grondwet en naar het recht op informatievergaring en het recht op bescherming van de gezondheid, volstaat het, volgens de Ministerraad, erop te wijzen dat zij niet uiteenzetten in welk opzicht die zouden zijn geschonden, zodat dit onderdeel onontvankelijk is.

A.15.2.2. De verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 106/2004 van 16 juni 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.106) aangaande de digitale kloof, is, volgens de Ministerraad, niet meer relevant. De overwegingen uit 2004 dat een aanzienlijk deel van de bevolking niet in staat zou zijn om elektronisch toegang te krijgen tot bepaalde gegevens, gelden niet meer als zodanig vandaag. De laatste twintig jaar is de maatschappij meer en meer geëvolueerd naar een samenleving waar digitale communicatie de standaard is geworden. Bovendien had dat arrest betrekking op artikel 190 van de Grondwet en niet op de bekendmaking van specifieke gegevens die aan de grondslag liggen van een koninklijk besluit.

A.15.3. De verzoekende partijen betwisten de stelling van de Ministerraad als zou er geen digitale kloof meer bestaan. Niet alleen werd dit besproken in de parlementaire voorbereiding van de Pandemiewet, ook heeft de federale ombudsman op 8 juli 2021 bepleit dat de « toegang tot het internet [...] als een grondrecht in de Grondwet [moet] worden opgenomen ».

A.15.4. De Ministerraad merkt op dat het loutere feit dat de federale ombudsman van oordeel is dat het recht op internet in de Grondwet opgenomen zou moeten worden, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat België geëvolueerd is naar een samenleving waar digitale communicatie de standaard is geworden.

Zaak nr. 7731

A.16.1. De zaak nr. 7731 wordt ingeleid door één natuurlijke persoon, die de vernietiging vordert van de Pandemiewet in haar geheel of ten minste van artikel 5, §§ 1 en 2. Daartoe wordt één middel opgeworpen, te weten de schending van de artikelen 10, 11, 12, 23 en 26 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7, eerste zin, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en dat wordt opgedeeld in twee onderdelen.

A.16.2. De Ministerraad meent dat het enige middel deels onontvankelijk is. Niettegenstaande het verzoekschrift de volledige vernietiging beoogt van de bestreden Pandemiewet, stelt de Ministerraad vast dat niet wordt uiteengezet hoe de artikelen 1, 2, 3, 4, 5, § 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16 van de bestreden wet de aangehaalde referentienormen schenden.

A.17.1. In het eerste onderdeel werpt de verzoekende partij de schending op van artikel 23 van de Grondwet, omdat de essentiële elementen van de delegatie niet worden opgesomd in de kaderwet. Er is een delegatie, enerzijds, aan de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken in geval van « dreigend gevaar » en, anderzijds, aan de gouverneuren en de burgemeesters « wanneer de lokale omstandigheden het vereisen » en « elk voor het eigen grondgebied ». Die delegatie vereist, wat betreft de genomen maatregelen van bestuurlijke politie, geen bekrachtiging door de wetgevende macht. Artikel 5 omschrijft niet-limitatief de maatregelen die door de overheid kunnen worden genomen. Er zijn derhalve geen voorwaarden, noch modaliteiten, noch richtlijnen opgenomen in de Pandemiewet, waardoor die bepalingen niet kunnen worden beschouwd als essentiële elementen.

De ongrondwettigheid van artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet tast het gehele systeem van delegatie aan, waardoor de volledige wet moet worden vernietigd.

A.17.2. In wezen komt, volgens de Ministerraad, de kritiek van de verzoekende partij erop neer dat artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, het wettigheidsbeginsel schendt, omdat aan de Koning en in voorkomend geval de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneuren en de burgemeesters de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de bescherming van de gezondheid, waarvoor de wetgevende macht bevoegd is, te regelen, zonder dat de wetgever zelf de essentiële elementen heeft vastgesteld van de mogelijke te nemen maatregelen, noch van hun voorwaarden en modaliteiten.

Ten aanzien van de categorieën van maatregelen van bestuurlijke politie die worden opgesomd in de bestreden Pandemiewet, staat, volgens de Ministerraad, vast dat de essentiële elementen door de wetgever zijn bepaald, zodat er sprake is van een toegestane delegatie van bevoegdheid door de wetgevende macht. De wetgever heeft uitdrukkelijk en precies bepaald welke limitatieve lijst van maatregelen genomen kunnen worden en in welke gevallen de bevoegdheid om die maatregelen te nemen, uitgeoefend kan worden.

A.18.1. Als tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7731 voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10, 11, 12 en 26 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7, eerste zin, van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten. De verzoekende partij meent dat er

geen wetenschappelijke grondslag is voor de maatregelen die kunnen worden genomen (artikel 5, §§ 1 en 2). De maatregelen moeten steeds de volksgezondheid beschermen, maar zonder wetenschappelijke onderbouw kan dit moeilijk worden aangenomen.

A.18.2. De Ministerraad stelt vast dat het tweede onderdeel van het enige middel van de verzoekende partij berust op de foutieve veronderstelling dat de geveiseerde categorieën van maatregelen van de Pandemiewet geldende bestuurlijke maatregelen zouden zijn en daarom inbreuk zouden maken op de rechten van de adressaten. Echter, de Pandemiewet houdt enkele delegatie van bevoegdheid in ten gunste van de Koning of van de minister van Binnenlandse Zaken, enerzijds, en in geval van een epidemische noodsituatie, ten gunste van de gouverneurs en burgemeesters, anderzijds. Artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet schrijft zelf geen enkele maatregel van bestuurlijke politie voor, maar bepaalt enkel de categorieën van bestuurlijke maatregelen die kunnen worden genomen en die niet onder de bewoordingen van het bestreden artikel vallen. Het bestreden artikel 5 bevat dus zelf geen enkele maatregel van bestuurlijke politie die kan leiden tot een inbreuk op de individuele vrijheid of op het recht om vreedzaam te vergaderen.

Zaak nr. 7751

A.19. Het verzoekschrift in de zaak nr. 7751 is ingediend door één natuurlijke persoon, die de vernietiging vordert van de artikelen 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 en 10 van de Pandemiewet. De verzoekende partij woont in Brussel en heeft ervoor gekozen zich niet te laten vaccineren. Daardoor ondervindt zij de nadelige effecten van de verschillende maatregelen van bestuurlijke politie die zijn genomen vanwege de COVID-19-pandemie. Vooral het moeten tonen van het Covid Safe Ticket alvorens te worden toegelaten tot horecazaken, culturele evenementen, en fitnesscentra en sportcentra, weegt op haar.

A.20.1. De verzoekende partij voert als enig middel de schending aan van de artikelen 23, 5°, en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 12 van de Grondwet en met artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De epidemische noodsituatie mag, volgens de Pandemiewet, niet langer duren dan drie maanden, maar dit is, volgens de verzoekende partij, nog te lang. De beperkingen op grondrechten moeten steunen op wetenschappelijke gegevens, en niet op eenvoudige voorspellingen van epidemische gegevens. Een objectieve analyse van wetenschappelijke gegevens is noodzakelijk en het evaluatierapport, dat naderhand wordt opgemaakt (artikel 10 van de Pandemiewet), is niet voldoende; er moet een voorafgaande analyse gebeuren.

A.20.2. De Ministerraad stelt vast dat het enige middel van de verzoekende partij kan worden opgesplitst in vier onderdelen, waarbij het derde en het vierde onderdeel echter niet nader worden uitgewerkt door de verzoekende partij.

Het eerste onderdeel gaat uit van de veronderstelling dat beperkingen kunnen worden opgelegd, zonder dat er een evaluatie *in concreto* dient te gebeuren. Het bestreden artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet schrijft enkel de categorieën van maatregelen voor en geen concrete maatregelen. Er wordt aan de uitvoerende macht een appreciatiemarge gelaten om te bepalen welke maatregelen het meest geschikt zijn om te reageren op een « epidemische noodsituatie ». Welke maatregelen moeten worden genomen, is niet vastgesteld in de Pandemiewet. De Pandemiewet houdt rekening met een analyse *in concreto* van de epidemische noodsituatie zodat een adequaat en proportioneel karakter van de maatregelen van bestuurlijke politie kan worden gegarandeerd.

Het tweede onderdeel volgt uit de vaststelling dat de duurtijd van drie maanden te lang is en niet gerechtvaardigd. Dienaangaande merkt de Ministerraad op dat de maatregelen van bestuurlijke politie die steunen op de Pandemiewet, niet noodzakelijk, noch automatisch een duurtijd hebben van drie maanden. Die duurtijd van drie maanden is enkel aanvaardbaar wanneer dit wordt vereist door de epidemische noodsituatie.

A.20.3. De verzoekende partij antwoordt dat in werkelijkheid in de bestreden wet geen voorafgaand evaluatiesysteem wordt ingevoerd, dat *in concreto* de impact van de maatregelen op de fundamentele rechten en vrijheden beoordeelt.

A.20.4. De Ministerraad herhaalt dat de Pandemiewet zelf geen maatregelen van bestuurlijke politie oplegt, die de grondrechten zouden kunnen beperken. Daarom is het invoeren van een voorafgaand evaluatiesysteem in de Pandemiewet niet nodig.

Zaak nr. 7752

A.21. Eenenvestig natuurlijke personen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 4, 5, 11 en 12 van de Pandemiewet. Ter verantwoording van hun belang voeren zij aan dat zij in België wonen, waar de bestreden Pandemiewet het mogelijk maakt voor de Koning om een « epidemische noodsituatie » af te kondigen, alsook om een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, te nemen met de nodige « maatregelen van bestuurlijke politie » teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken. De maatregelen die kunnen worden genomen hebben een ingrijpende beperkende impact op het dagelijkse leven en de vrije keuzes inzake culturele ontplooiing van de verzoekende partijen als actieve mensen in de samenleving. De situatie van de verzoekende partijen kan bijgevolg rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden wet.

A.22. Ter ondersteuning van hun beroep tot vernietiging voeren de verzoekende partijen twee middelen aan.

A.23.1. Het eerste middel vloeit voort uit de schending van artikel 23 van de Grondwet; als een wet het beschermingsniveau van de economische, sociale en culturele rechten in aanzienlijke mate vermindert, moeten daarvoor redenen bestaan die verband houden met het algemeen belang. De verzoekende partijen tonen per aangevochten artikel aan wat volgens hen onduidelijk is, waardoor de bestreden bepalingen in strijd zijn met het concept van behoorlijke regelgeving. Vervolgens merken ze op dat strafsancities niet kunnen worden opgelegd door de uitvoerende macht; er is derhalve geen delegatie mogelijk. Bovendien stemmen de mogelijkerwijs op te leggen maatregelen van bestuurlijke politie overeen met het « schema van de morele dwang », waardoor de maatregelen er veeleer op gericht zijn mensen psychisch te breken en te folteren dan dat zij ertoe zouden bijdragen « de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken ».

A.23.2. De Ministerraad merkt op dat niet valt in te zien hoe de verzoekende partijen uit eventuele onduidelijkheden die de bestreden bepalingen zouden kunnen inhouden, een schending van artikel 23 van de Grondwet zouden kunnen afleiden. Dat het de verzoekende partijen niet duidelijk is wat bepaalde termen van de bestreden Pandemiewet zouden kunnen betekenen, houdt geen schending in van het recht op een menswaardig leven.

De verzoekende partijen benadrukken, volgens de Ministerraad, enkel dat de bestreden wet onduidelijkheden met zich mee zou brengen, wat geen behoorlijke wetgeving zou uitmaken. Echter, het Hof is niet bevoegd om controle uit te oefenen op de kwaliteit van de wetgeving als zodanig.

A.23.3. De verzoekende partijen benadrukken dat alle beroepen tot vernietiging van wetten in zekere zin een toetsing van de kwaliteit van die wetten inhouden « die anders onmogelijk zou zijn ».

A.23.4. De Ministerraad herhaalt dat het eerste middel onontvankelijk is.

Ten gronde meent de Ministerraad dat het antwoord van de verzoekende partijen zich beperkt tot algemene beweringen, die niet verduidelijken hoe de bestreden Pandemiewet een schending zou kunnen inhouden van artikel 23 van de Grondwet.

A.24.1. Het tweede middel dat door de verzoekende partijen wordt opgeworpen, betreft de schending van artikel 187 van de Grondwet. Volgens artikel 187 van de Grondwet mag niet worden geraakt aan de Grondwet, zelfs niet tijdens een noodtoestand of tijdens een « epidemische noodsituatie ». Maatregelen van bestuurlijke politie die kunnen worden genomen, wijzen op een inperking van de grondrechten, terwijl er geen bewijs voorligt dat de maatregelen verantwoord kunnen worden door het beoogde doel, namelijk het voorkomen of beperken van de gevolgen van een epidemische noodsituatie. Bovendien mag geen beslissingsmacht worden toegekend aan de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna : de WHO), terwijl artikel 2, 3^o, d), van de Pandemiewet bepaalt dat erkenning door de WHO een medebepalende factor is van de definitie van « epidemische noodsituatie ».

A.24.2. Allereerst voert de Ministerraad aan dat artikel 187 van de Grondwet geen toetsingsnorm uitmaakt, waaraan het Hof mag toetsen. Het Hof kan de bestreden artikelen van de Pandemiewet in principe wel toetsen aan andere normen uit de Grondwet, op voorwaarde dat die in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden aangevoerd. Het volstaat niet dat louter een lezing in combinatie met die bepalingen wordt opgeworpen.

Ten gronde meent de Ministerraad dat het verbod op schorsing van de Grondwet niet betekent dat grondrechten niet kunnen worden beperkt of mogen worden beperkt. De verzoekende partijen onderbouwen op geen enkele manier welke grondrechten de bestreden wet zou schorsen, en hoe de aangegeven beperkingen van dien aard zouden zijn dat zij een schorsing inhouden. Daarnaast geven de verzoekende partijen enkel aan dat de bestreden Pandemiewet aan de WHO de macht toekent om op te treden in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de natie behoren. Echter, hoe hieruit enige schorsing van de Grondwet zou kunnen volgen, valt niet in te zien.

Bovendien lijken de verzoekende partijen uit te gaan van de onjuiste veronderstelling dat de in artikel 5, §§ 1 en 2, van de bestreden wet bedoelde maatregelen van bestuurlijke politie een schending of schorsing van de grondrechten zouden kunnen uitmaken. Dit is echter niet het geval. De bestreden Pandemiewet beoogt immers alleen een delegatie van bevoegdheden aan de Koning, en eventueel aan de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters, in zoverre er sprake is van een epidemische noodsituatie. Het bestreden artikel 5 schrijft op zich geen maatregelen van bestuurlijke politie voor; er worden alleen categorieën vastgesteld waarbinnen de door de betrokken autoriteiten genomen maatregelen moeten vallen.

A.24.3. Volgens de verzoekende partijen heeft de toepassing van de Pandemiewet geleid tot een stel maatregelen die de volledige reeks omvatten van het « schema van morele dwang », gevolgd door een opsomming van concrete feiten en maatregelen gegroepeerd in een tabel, om te besluiten dat behoorlijke wetgeving in alle geval de mogelijkheid van folteren zou moeten uitsluiten, wat voor de bestreden wet niet het geval is.

A.24.4. De Ministerraad herhaalt dat het tweede middel onontvankelijk is.

Ten gronde stelt de Ministerraad vast dat de verzoekende partijen enkel verwijzen naar het « schema van de morele dwang » aan de hand waarvan ze bepaalde maatregelen als foltering classificeren. Echter, er valt nog steeds niet in te zien hoe bepaalde maatregelen die hun grondslag vinden in de Pandemiewet werkelijk foltering zouden kunnen inhouden.

A.25.1. Naast de twee uitgewerkte middelen, vragen de verzoekende partijen aan het Hof nog te zeggen voor recht dat een verplichte vaccinatie tegen COVID-19 in strijd zou zijn met het recht op vrije therapiekeuze, dat collectieve gezondheidsvoorzieningen steeds een vrij aanbod moeten betreffen en de sensibilisering moet gebeuren zonder feitelijke dwang of discriminatie en zonder een betwistbaar wereldbeeld op te dragen en dat de verplichting tot het dragen van mondkapen een uiterst betwistbare maatregel is wat betreft de effectiviteit en dat het geen « persoonlijk beschermingsmiddel » is. Bovendien zijn mondkapen in een publieke ruimte in strijd met artikel 563bis van het Strafwetboek (boerkaverbod) en moet het gebruik ervan in scholen en private ruimte worden verboden wegens een belemmering van de vrijheid van meningsuiting (artikel 19 van de Grondwet).

A.25.2. De Ministerraad stelt vast dat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen over « de verzoeken om uitspraken naar recht ». Het Hof kan, in het kader van een vernietigingsberoep, geen algemene richtlijnen uitvaardigen met betrekking tot toekomstig overheidshandelen. De gevraagde opportuniteitsbeoordelingen vallen buiten de bevoegdheid van het Hof.

A.25.3. De verzoekende partijen menen in hun memorie van antwoord dat er in de huidige uitzonderlijke omstandigheden van overheidsoptreden wel een wettige grond is voor de onontvankelijkheid van de verzoeken om uitspraken naar recht.

Zaak nr. 7753

A.26.1. Vier volksvertegenwoordigers vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Pandemiewet. Ter verantwoording van hun belang tonen zij aan dat zij inwoners zijn van België die als burger rechtstreeks worden getroffen door de bestreden wetsbepalingen die hun grondrechten inperken of kunnen beperken, althans de waarborgen ervoor verminderen en rechtstreeks geraakt kunnen worden door de aangevochten strafbaarstellingen waaraan zij onderworpen kunnen worden.

Bovendien hebben zij als volksvertegenwoordiger een bijzonder belang bij de aanvechting van wetten die de verhoudingen tussen het parlement en andere overheden vaststellen en waarvan de toepassing de bewegingsvrijheid en vrijheid van vergadering van volksvertegenwoordigers kan inperken.

A.26.2. De Ministerraad stelt vast dat het vernietigingsberoep enkel gericht is tegen artikel 3, § 1 en § 2, tweede lid, artikel 4, artikel 5, §§ 1 en 2, en artikel 6, § 1, van de Pandemiewet. De grondwettigheid van de overige bepalingen wordt niet betwist.

A.27.1. De verzoekende partijen voeren acht middelen aan, die in bepaalde gevallen verder worden opgesplitst in onderscheiden middelonderdelen.

A.27.2. In hun memorie van antwoord merken de verzoekende partijen op dat de Ministerraad bepaalde middelen of middelonderdelen totaal niet beantwoordt dan wel een antwoord verwoordt dat uitgaat van een - al dan niet bewust - verkeerde lezing van het middel of middelonderdeel. « De Ministerraad weet natuurlijk dat hij het laatste woord heeft in de schriftelijke procedure en de kans is dus reëel dat de Ministerraad eerst in de Memorie van wederantwoord verweer zal voeren op de middelen van verzoekers, waarop deze dan althans schriftelijk niet meer mogen antwoorden. Verzoekers rekenen erop dat uw Hof geen rekening zal houden met verweermiddelen die de Ministerraad eerst in zijn Memorie van wederantwoord zal aanvoeren terwijl deze perfect in de eerste Memorie hadden kunnen worden aangevoerd ».

A.28.1. Als eerste middel, dat gericht is tegen artikel 3, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 22, 22*bis*, 22*ter*, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 23, 36, 74, 105, 108 en 187 van de Grondwet, met het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginselen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien beperkingen aan grondrechten enkel bij wet kunnen worden ingevoerd en de voorwaarde van « wet » in alle gevallen minstens een vrije instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist. Het eerste middel wordt opgedeeld in vier onderdelen.

In het eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 12, 14, 15, 16, 19, 22*bis*, 22*ter*, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33, 36, 74, 105 en 108 van de Grondwet, omdat artikel 3 van de Pandemiewet de bevoegdheid aan de Koning delegeert om de noodsituatie af te kondigen en bepaalt dat dit besluit vijftien dagen geldt ook zonder bekrachtiging bij wet. Derhalve wordt de Koning gemachtigd om formele wetten en grondwettelijke normen te schorsen of vrijstelling van uitvoering te verlenen en zelfs grondrechten te beperken of uit te schakelen, terwijl dit volgens de Grondwet enkel bij wet kan gebeuren.

Als tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 12, 14, 15, 16, 19, 22*bis*, 22*ter*, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33, 36, 74, 105 en 108 van de Grondwet en met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat ten aanzien van de werking van artikel 3, § 2, van de Pandemiewet de uitvoerende macht het standpunt heeft ingenomen dat, wanneer de Koning de epidemische noodsituatie heeft afgekondigd op basis van een risicoanalyse, het koninklijk besluit moet worden bekrachtigd door de Kamer van volksvertegenwoordigers en dat de Kamer niet de vrijheid heeft dit te weigeren. Bovendien vereist artikel 3 van de Pandemiewet niet dat de Koning zelf beslist of er een epidemische noodsituatie is, waardoor het de experts zijn die zullen beslissen of de grondrechten al dan niet zullen gelden. De « experts » is « het orgaan belast met het beoordelen en evalueren van de risico's in het kader van een federale fase bedoeld in artikel 3, § 4 », maar nergens wordt een verduidelijking gegeven van het orgaan die de risicoanalyse moet maken.

Als derde onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met het beginsel van de rechtsstaat, omdat artikel 3, § 2, tweede lid, van de Pandemiewet neerkomt op het uitschakelen van de controle door de Raad van State. De bekrachtigingswet kan worden gecontroleerd door het Hof, maar de toetsingsnormen zijn beperkt. Het Hof kan niet toetsen of de afkondiging van de epidemische noodsituatie binnen de grenzen van de Pandemiewet valt, waardoor er geen effectieve rechtsbescherming voorhanden is.

Het vierde onderdeel van het eerste middel betreft de schending van de artikelen 11, 12, 14, 15, 16, 19, 22, 22*bis*, 22*ter*, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met het evenredigheidsbeginselen met de artikelen 33, 36, 74, 105 en 108 van de Grondwet, omdat de beperking van de delegatie en machtiging aan de Koning tot de gevallen van « epidemische noodsituatie » geen enkele ernstige waarborg biedt, doordat de definitie van een « epidemische noodsituatie » bijzonder ruim en niet adequaat is. De Pandemiewet verplicht de Regering niet een eigen beoordeling te maken, waardoor over de epidemische noodsituatie wordt beslist door een mysterieus en onduidelijk orgaan zonder enige democratische legitimiteit of grondwettelijk bestaan.

A.28.2. Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, merkt de Ministerraad op dat dit onderdeel enkel is gericht tegen artikel 3, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet en dat in dat bestreden artikel enkel de afkondiging van de epidemische noodsituatie aan de Koning wordt gedelegeerd. In geen geval wordt het nemen van bepaalde maatregelen aan de Koning, dan wel aan de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs of burgemeesters gedelegeerd. Het valt om die reden niet in te zien hoe de delegatie op zich een schending zou kunnen zijn van de opgeworpen toetsingsnormen.

Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, meent de Ministerraad dat het bestreden artikel 3, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet geen verplichting inhoudt om het koninklijk besluit houdende afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie te bekrachtigen. Artikel 3, § 2, derde lid, bepaalt uitdrukkelijk dat « bij ontstentenis van bekrachtiging binnen de termijn bepaald in het tweede lid, [...] het betrokken koninklijk besluit buiten werking » treedt. De Ministerraad begrijpt niet hoe uit artikel 3, §§ 1 en 2, zou kunnen worden afgeleid dat het Parlement *de facto* buiten spel kan worden gezet. Het bestaan van een voorafgaande risicoanalyse betekent niet dat de Koning hierbij niet meer over enige beoordelingsbevoegdheid beschikt of dat de beslissing tot vaststelling van de epidemische noodsituatie zonder meer wordt gedelegeerd aan de instantie die deze analyse uitvoert. Het louter gegeven dat een regering bepaalde adviezen moet inwinnen, sluit geenszins de eigen beoordelingsbevoegdheid van de regering uit.

Aangaande het derde onderdeel van het eerste middel voert de Ministerraad aan dat het recht op effectieve rechtsbescherming door de bestreden Pandemiewet wordt geëerbiedigd. Zowel vóór als na de bekrachtiging, kan tegen het besluit beroep worden ingesteld bij een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie. De bekrachtiging is bedoeld als controle door de wetgevende macht zelf om na te gaan of er wel sprake is van een « epidemische noodsituatie ». De bekrachtiging door de wetgever ontnemt de potentiële rechtzoekenden niet het recht om beroep tegen het bekrachtigde koninklijk besluit in te stellen.

Wat het vierde onderdeel van het eerste middel betreft, merkt de Ministerraad op in België geen epidemische noodsituatie kan worden afgekondigd wanneer België zelf niet is getroffen door een epidemie. De wetgever heeft zelf aangegeven dat de erkenning door de WHO of de Europese Unie een bijkomend element kan zijn, doch wat in het buitenland gebeurt, heeft niet altijd impact in België.

A.28.3. De verzoekende partijen stellen vast dat de Ministerraad het bestreden artikel 3 van de Pandemiewet volledig los leest van de daaropvolgende artikelen. De draagwijdte van artikel 3 kan echter niet worden begrepen zonder de andere artikelen van de Pandemiewet erbij te betrekken. De bevoegdheid die de bestreden wet aan de Koning geeft in artikel 3 leidt automatisch tot de bevoegdheid van de Koning om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen en dus tot de bevoegdheid om de grondrechten op te schorten of aan te tasten.

Voor wat het tweede onderdeel betreft, merken de verzoekende partijen op dat, met het oog op de rechtszekerheid, moet worden aanvaard dat het Parlement vrij is om al dan niet te bekrachtigen. Zowel de Koning als het Parlement kunnen de conclusies van de evaluatiecel naast zich neerleggen.

Voor wat het derde onderdeel betreft, herhalen de verzoekende partijen dat aan de vereisten van een effectieve rechtsbescherming niet is voldaan. Bovendien bestaat er geen procedure die op zeer korte termijn een remedie kan verschaffen.

Aangaande het vierde onderdeel vragen de verzoekende partijen te bevestigen dat, met het oog op de rechtszekerheid, enkel de interpretatie van de Ministerraad grondwetsconform is.

A.28.4. Aangaande het eerste onderdeel van het eerste middel merkt de Ministerraad op dat het loutere gegeven dat, ingevolge artikel 3 van de Pandemiewet, de artikelen 4 en volgende van de Pandemiewet in werking treden, op geen enkele wijze afbreuk doet aan de vaststelling dat het eerste onderdeel enkel gericht is op artikel 3, waardoor niet kan worden ingezien in welke mate de delegatie van de loutere afkondiging van de epidemische noodsituatie op zich een schending zou kunnen uitmaken van de door de verzoekende partijen opgeworpen toetsingsnormen.

Voor wat het tweede onderdeel betreft, bevestigt de Ministerraad dat het Parlement op geen enkele wijze verplicht wordt om op één of andere wijze te handelen; geen enkele bepaling van de Pandemiewet doet het tegendeel vermoeden. Integendeel, het Parlement beschikt over de mogelijkheid om het koninklijk besluit houdende afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie niet te bekrachtigen.

Voor wat het derde onderdeel betreft, benadrukt de Ministerraad dat een bij een wet bekrachtigd koninklijk besluit dezelfde rechtsbescherming geniet als een gewone wet. In de lezing van de verzoekende partijen, die zelf parlamentsleden zijn, zou de rechtsbescherming ten aanzien van iedere wet dan ook onvoldoende gewaarborgd worden. Echter, het Hof heeft reeds geoordeeld dat wanneer een regelgevende handeling bij wet wordt geconsolideerd, de loutere mogelijkheid voor de verzoeker om bij het Hof beroep in te stellen, volstaat om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te eerbiedigen.

Aangaande het vierde onderdeel meent de Ministerraad dat de tekst van artikel 2, 3^o, d), duidelijk is, zodat geen verdere verklaring noodzakelijk is.

A.29.1. Het tweede middel dat door de verzoekende partijen wordt aangevoerd, betreft de schending, door de artikelen 3, 4, §§ 1, 2 en 3, en 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, van de artikelen 11, 12, 14, 15, 16, 19, 22, 22bis, 22ter, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 108 en 187 van de Grondwet, omdat in de Grondwet een algemeen verbod op preventieve maatregelen is ingeschreven en een noodtoestand of een noodsituatie daar niets aan verandert.

Het tweede middel gaat uit van de vaststelling dat artikel 187 van de Grondwet wordt geschonden, niet alleen wanneer er sprake is van een formele expliciete opschorting van grondrechten, maar ook wanneer er sprake is van een feitelijke opschorting door het opleggen van algemene preventieve maatregelen. Door het algemeen en verregaand karakter van de Pandemiewet is er geen beperking bij wet, maar een opschorting van de grondrechten. Derhalve menen de verzoekende partijen dat de grondrechten slechts voorwaardelijk bestaan, namelijk wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Niet meer de vrijheid is de normale toestand of regel, maar wel het verbod. Het gebrek aan controle en toetsing levert tevens het bewijs van opschorting van grondrechten. De afkondiging van de epidemische noodsituatie en de maatregelen van bestuurlijke politie gelden vijftien dagen en zijn onmiddellijk uitvoerbaar. Na de bekrachtiging gelden ze nog langer.

A.29.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat het Hof niet bevoegd is om te toetsen aan artikel 187 van de Grondwet. Enkel wanneer een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt opgeworpen, hetgeen te dezen niet is gebeurd, kan aan artikel 187 van de Grondwet worden getoetst.

Voor zover een toetsing toch mogelijk zou zijn, meent de Ministerraad dat het verbod op schorsing zich enkel verzet tegen een formele of feitelijke schorsing, en niet betekent dat grondrechten niet kunnen of mogen worden beperkt. Bij een beperking van een grondrecht, blijft dat grondrecht onverkort van toepassing, maar wordt er een maatregel genomen die dit grondrecht in bepaalde mate inperkt op een met dat grondrecht verenigbare wijze. Samengevat zijn beperkingen op grondrechten mogelijk in zoverre die rechten het toelaten en voor zover de rechterlijke controle behouden blijft. Een beperking mag niet zover gaan dat ze het recht op substantiële wijze aantast.

De Ministerraad voert aan dat de in artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet bedoelde maatregelen van bestuurlijke politie geen schorsing kunnen uitmaken van de rechten van degenen tot wie die maatregelen zijn gericht. De Pandemiewet beoogt slechts een delegatie van bevoegdheden aan de Koning en, in voorkomend geval, aan de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters, in zoverre er sprake is van een epidemische noodsituatie. Artikel 5, §§ 1 en 2, stelt alleen de categorieën vast waarbinnen de door de betrokken autoriteiten genomen maatregelen moeten vallen. De enige adressaten van artikel 5 van de Pandemiewet zijn derhalve de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters.

Aangezien de door de verzoekende partijen aangevoerde grieven niet voortvloeien uit het bestreden artikel 5, maar uit de in de toekomst nog vast te stellen maatregelen van bestuurlijke politie, is het Hof niet bevoegd om daarvan kennis te nemen. Tegen die maatregelen kan beroep aangetekend worden bij de Raad van State of bij de gewone hoven en rechtbanken.

A.29.3. De verzoekende partijen herhalen dat de bestreden Pandemiewet cruciale grondwettelijke waarborgen voor de bescherming van die grondrechten ontnemt aan de burgers. Het zijn aantastingen die reeds uit de bestreden bepaling zelf voortvloeien, en niet of niet enkel uit de vervolmaatregelen die *in concreto* op basis daarvan kunnen worden genomen.

A.29.4. Allereerst herhaalt de Ministerraad dat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan artikel 187 van de Grondwet.

Ten gronde meent de Ministerraad dat zijn lezing van het middel van de verzoekende partijen niet verkeerd is. Het tweede middel berust zelf op de onjuiste veronderstelling dat de in artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet bedoelde categorieën van maatregelen, van kracht zijnde maatregelen van bestuurlijke politie zijn, die een schending dan wel een schorsing kunnen uitmaken van de rechten van degenen tot wie de maatregelen zijn gericht. Dit is echter, volgens de Ministerraad, geenszins het geval aangezien de Pandemiewet enkel een delegatie van bevoegdheden beoogt, in zoverre er sprake is van een epidemische noodsituatie.

Het is bovendien geenszins contradictorisch dat, enerzijds, wordt aangegeven dat de Pandemiewet alle essentiële elementen bevat in het licht van het wettigheidsbeginsel dat geldt bij de delegatie aan de uitvoerende macht en, anderzijds, dat de maatregelen zelf niet genomen worden in de Pandemiewet, doch wel op basis van die Pandemiewet, door de uitvoerende macht. Dit is de essentie van een delegatie door de wetgever.

A.30. Het derde middel dat de verzoekende partijen opwerpen, is afgeleid uit de schending, door de artikelen 4, §§ 1 en 2, en 5, §§ 1 en 2, in samenhang gelezen met artikel 3, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 12, 14, 15, 16, 19, 22, 22bis, 22ter, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel, omdat de wetgever zelf alle essentiële elementen van de beperking van de grondrechten nauwkeurig, duidelijk en voorspelbaar moet vaststellen en zelf de grenzen van de evenredigheid moet bepalen en dus een evenredigheidstoetsing moet doorvoeren en dit niet heeft gedaan. Het derde middel wordt opgedeeld in drie onderdelen.

A.31.1. Het eerste onderdeel van het derde middel betreft de schending van het materieel en formeel wettigheidsbeginsel. Het bestreden artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet is, volgens de verzoekende partijen, niet voldoende nauwkeurig, duidelijk en voorspelbaar. Zowel de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneur en de burgemeester kunnen regels wijzigen en/of verstrengen waardoor een lappendeken van regels kan ontstaan. De maatregelen die kunnen worden genomen, zijn veel te ruim geformuleerd en er zijn geen beperkingen dienaangaande.

A.31.2. De Ministerraad werpt op dat er geen schending is van het wettigheidsbeginsel. Artikel 5 omvat een beperkte en limitatieve lijst van maatregelen of categorieën van maatregelen die op een voldoende precieze en duidelijke wijze beschreven worden. Daarnaast wordt ook duidelijk en voldoende nauwkeurig bepaald en omschreven in welke gevallen dergelijke maatregelen kunnen worden genomen, te weten in een epidemische noodsituatie.

A.31.3. De verzoekende partijen merken op dat de bekrachtiging van het afkondigen van de epidemische noodsituatie, de bekrachtiging van de nadien door de uitvoerende macht genomen maatregelen niet kan vervangen. De beoordeling die het Parlement maakt, houdt geen beoordeling in van de concrete maatregelen die ter uitvoering daarvan kunnen worden genomen en al zeker niet van de geschiktheid, de noodzakelijkheid en evenredigheid van die concrete maatregelen, die bovendien bij de uitoefening van de door de wet toegekende bevoegdheidsdelegatie voortdurend kunnen veranderen.

Vervolgens menen de verzoekende partijen dat de uiteenzetting van de Ministerraad ervan getuigt dat hij totaal niet begrepen heeft wat de functie is van het wettigheidsbeginsel inzake grondrechten, namelijk de gedelegeerde bevoegdheid te beperken en ervoor te zorgen dat de inhoud van de maatregelen reeds in grote mate door het Parlement zelf wordt bepaald om op die manier de grondrechten te beschermen tegen een te verre gaande inperking door de uitvoerende macht.

A.31.4. De Ministerraad herhaalt dat de machtiging aan de uitvoerende macht voldoende nauwkeurig is en dat de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld in de Pandemiewet.

A.32.1. Het tweede onderdeel van het derde middel gaat uit van een schending van het evenredigheidsbeginsel. Volgens de verzoekende partijen is de evenredigheid stoets *blanco* aan de uitvoerende macht gedelegeerd, want in artikel 4, § 3, is bepaald dat de maatregelen « noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling » zijn, hetgeen evenwel een retorische uitroep is zonder enige waarborg, terwijl waarborgen *in concreto* noodzakelijk zijn.

A.32.2. De Ministerraad meent dat de wetgever het evenredigheidsbeginsel heeft geëerbiedigd, aangezien in de delegatie niet concreet moet worden bepaald wanneer de maatregelen al dan niet evenredig zouden zijn. Er zijn verschillende elementen waaruit de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel blijkt.

A.32.3. De repliek op het tweede onderdeel berust, volgens de verzoekende partijen, opnieuw op een verkeerde lezing door de Ministerraad. Het gaat om de vraag of de wet de grondwettelijk vereiste waarborgen aan de burger biedt dat de verordeningen die op basis daarvan kunnen worden genomen het evenredigheidsbeginsel in feite zullen eerbiedigen. Die grondwettelijk vereiste waarborgen zijn er niet.

A.32.4. De Ministerraad herhaalt dat de wetgever het evenredigheidsbeginsel heeft geëerbiedigd. Bovendien kennen de verzoekende partijen een foutieve draagwijdte toe aan het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 15 maart 2022 in zake *CGAS t. Zwitserland* (ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD002188120).

A.33.1. Als derde onderdeel van het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het evenredigheidsbeginsel door de artikelen 4, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet. Allereerst moet worden vastgesteld dat gouverneurs en burgemeesters enkel strengere maatregelen mogen nemen, maar geen mildere. Daarnaast mogen de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken enkel maatregelen nemen voor het gehele grondgebied. Het ontbreken van een verbod om federale maatregelen te nemen die niet in alle gemeenten noodzakelijk zijn, gecombineerd met het verbod voor de gouverneur en de burgemeester om lokaal minder strenge maatregelen te nemen, leidt tot een situatie waar minstens in bepaalde gemeenten maatregelen van bestuurlijke politie zullen gelden die niet noodzakelijk zijn en dus strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel.

A.33.2. De Ministerraad herhaalt dat enkel de bevoegdheid wordt gedelegeerd om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen. De uitvoerende macht die gebruik wil maken van die machtiging zal voor elke maatregel *in concreto* moeten onderzoeken of aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan. Daarnaast is het, ingevolge de Pandemiewet, niet uitgesloten dat de federale overheid, indien nodig, maatregelen van bestuurlijke politie neemt voor een beperkt grondgebied. Het kan nodig zijn dat op lokaal niveau strengere maatregelen moeten worden genomen; er kan daarentegen niet worden toegestaan dat lokale overheden de federale regels op eigen grondgebied gaan schorsen. Het is niet uitgesloten dat er gedifferentieerd wordt tussen de verschillende gemeenten en provincies en het is net met dat oogmerk dat artikel 4, § 2, van de Pandemiewet erin voorziet dat burgemeesters en gouverneurs strengere maatregelen kunnen nemen wanneer de lokale omstandigheden dit zouden vereisen.

A.33.3. De verzoekende partijen vragen het Hof om uitdrukkelijk te verklaren dat de bestreden bepalingen grondwetsconform moeten worden geïnterpreteerd.

A.33.4. De Ministerraad benadrukt dat aangenomen moet worden dat wanneer een wetgever delegeert, de bedoeling van die wetgever erin bestaat de gedelegeerde te machtigen zijn bevoegdheid uit te oefenen conform het gelijkheidsbeginsel.

A.34.1. Het vierde middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet. Het bestreden artikel 4, § 1, derde lid, schendt de artikelen 10, 11, 12, 14, 15, 16, 19, 22, *22bis*, *22ter*, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet. Door toepassing van artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet krijgt de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om verregaande vrijheidsbeperkingen op te leggen, die bovendien strafrechtelijk strafbaar zijn. Voormeld artikel is derhalve strijdig met de artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet aangezien geen delegatie van bevoegdheid mogelijk is aan één minister. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies geoordeeld dat een delegatie van bevoegdheid aan een minister enkel mogelijk is bij het regelen van bijkomende aangelegenheden, maatregelen van ondergeschikt belang en detailmaatregelen.

A.34.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat het Hof niet bevoegd is om te toetsen aan de artikelen 33 en 37 van de Grondwet. Evenwel kan worden getoetst aan de artikelen 33 en 37 van de Grondwet voor zover daadwerkelijk een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, hetgeen te dezen niet is gebeurd.

Voor zover het Hof toch van oordeel zou zijn dat een toetsing aan de artikelen 33 en 37 van de Grondwet, via de omweg van het gelijkheidsbeginsel, mogelijk is, meent de Ministerraad dat er geen schending voorhanden is. Een wettelijke bevoegdheidsoverdracht aan een minister is in overeenstemming met het formeel wettigheidsbeginsel, als de essentiële elementen door de wetgevende macht zelf worden bepaald. Bovendien is artikel 33 van de Grondwet te dezen niet relevant. De door de Grondwet toegekende machten of bevoegdheden kunnen niet worden gedelegeerd aan een andere staatsmacht, waardoor de Koning Zijn bevoegdheid in beginsel niet kan overdragen aan een minister. Anders dan de verzoekende partijen beweren, heeft dat grondwetsartikel geen betrekking op delegaties van de federale wetgever aan de minister. Uit de bewoordingen « maatregelen die geen enkel uitstel dulden » volgt dat enkel in geval van uiterste hoogdringendheid de minister bevoegd is om maatregelen te nemen. Dit kan enkel indien de objectieve redenen « in geval van dreigend gevaar » voorhanden zijn. Volgens de Ministerraad voldoet artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet aan de uitzondering dat enkel

in geval van objectieve redenen die een dringend optreden vereisen, de wetgever de bevoegdheid aan een minister mag delegeren.

A.34.3. Volgens de verzoekende partijen is het Hof wel bevoegd om de artikelen 33 en 37 van de Grondwet te betrekken in zijn toetsing. *In casu* gaat het immers om een bepaling die, in strijd met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet, het mogelijk maakt om de grondrechten van titel II van de Grondwet te beperken.

Vervolgens stellen de verzoekende partijen vast dat de Ministerraad bevestigt dat een delegatie aan een minister in deze materie enkel is toegestaan « voor maatregelen van bijkomstige aard ». Echter, de Ministerraad doet geen enkele moeite om te beweren dat de bevoegdheid die aan de minister wordt gedelegeerd door de Pandemiewet beperkt is tot « maatregelen van bijkomstige aard ».

A.34.4. De Ministerraad herhaalt dat het Hof niet bevoegd is om te toetsen aan de artikelen 33 en 37 van de Grondwet, waardoor het vierde middel als onontvankelijk moet worden afgewezen.

Ten gronde meent de Ministerraad dat de maatregelen die door de minister van Binnenlandse Zaken kunnen worden genomen slechts voorlopige maatregelen zijn die van kracht zijn voor de periode die voorafgaat aan de maatregelen van bestuurlijke politie, zoals genomen door de Koning bij koninklijk besluit.

A.35.1. Het vijfde middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op artikel 4, § 4, van de Pandemiewet en vloeit voort uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 14, 15, 16, 19, 22, 22bis, 22ter, 23, 24, 26 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat de wetenschappelijke gegevens zo snel mogelijk moeten worden bekendgemaakt aan het publiek (minstens het advies van de minister van Volksgezondheid en de risicoanalyse), terwijl de adviezen op basis waarvan de koninklijke besluiten van artikel 4, § 1, kunnen worden genomen, niet openbaar zijn. Er is enkel een mededeling aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Echter, die koninklijke besluiten kunnen beperkingen van grondrechten inhouden waarvan de Koning de noodzakelijkheid, de geschiktheid en de evenredigheid moet controleren. Het zijn dan ook die adviezen waarover de burgers moeten kunnen beschikken om hun rechten te kunnen verdedigen. De maatregelen die bij ministerieel besluit of door de burgemeester of gouverneur kunnen worden genomen, vereisen geen advies en derhalve ook geen bekendmaking. Die beperkingen op de bekendmaking belemmeren het recht op toegang tot de rechter.

A.35.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat het middel deels onontvankelijk is, in zoverre niet wordt uiteengezet in welk opzicht de artikelen 10, 11, 12, 14, 15, 16, 19, 22, 22bis, 22ter, 23, 24 en 26 van de Grondwet zouden zijn miskend.

Ten gronde voert de Ministerraad aan dat de regeling van artikel 4, § 4, van de Pandemiewet het recht van de burgers op toegang tot een rechter niet miskent. De bestreden bepaling beperkt op geen enkele wijze de toepasselijkheid van de openbaarheidswetgeving, aangezien eenieder nog steeds beschikt over het recht om de adviezen op te vragen met toepassing van de openbaarheidswetgeving, waarbij in geval van weigering de geijkte rechtsprocedures bestaan. Bovendien bestaat er geen algemene verplichting tot de bekendmaking van wetenschappelijke gegevens die de onderliggende basis vormen voor een bepaalde regelgeving. Ook de vaststelling dat geen adviezen zijn voorgeschreven in artikel 4, § 4, voor de maatregelen die zullen worden genomen bij ministerieel besluit of door een gouverneur of een burgemeester, en dat ze bovendien niet publiek worden gemaakt, houdt geen schending in van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Er wordt door de verzoekende partijen niet aangetoond in welk opzicht artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een verplichting zou inhouden om adviezen in te winnen voorafgaand aan het aannemen van maatregelen door de minister dan wel door de burgemeester of gouverneur. Daarnaast stelt de Ministerraad vast dat verschillende adviezen en verslagen van vergaderingen van adviesorganen *de facto* openbaar zijn en eenvoudig publiek raadpleegbaar via de website info-coronavirus.be.

Tot slot meent de Ministerraad dat artikel 4, § 4, in geen geval strijdig is met het gelijkheidsbeginsel. Allereerst lichten de verzoekende partijen niet toe welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken. De Ministerraad begrijpt niet hoe een onderscheid zou kunnen worden gemaakt tussen « personen die door de maatregelen per KB getroffen worden » en « personen die door de maatregelen per MB getroffen worden ». Zowel de maatregelen van bestuurlijke politie genomen bij koninklijk besluit als de maatregelen van bestuurlijke politie genomen bij ministerieel besluit richten zich tot de algemeenheid van de burgers en betreffen dezelfde categorieën van maatregelen en personen, bedoeld in artikel 5.

A.35.3. De verzoekende partijen vragen het Hof de bestreden bepalingen grondwetsconformite interpreteren, zodat als er adviezen zijn, die adviezen onderworpen zijn aan de openbaarheidswetgeving.

A.35.4. De Ministerraad merkt op dat het recht van de burgers om adviezen op te vragen in het kader van de openbaarheidswetgeving, geenszins betekent dat het Hof dit uitdrukkelijk zou moeten bevestigen. Het betreft immers een loutere toepassing van de bestaande wetgeving en met de regeling van artikel 4, § 4, van de Pandemiewet wordt geenszins beoogd daarvan af te wijken.

A.36.1. Als zesde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan door artikel 6 *junctis* de artikelen 4 en 5 van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 190 van de Grondwet, omdat het wettigheidsbeginsel in strafzaken vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen moet bepalen welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat degene die een gedrag aanneemt vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg is van dat gedrag en aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten. Bovendien betekent artikel 190 van de Grondwet dat maatregelen maar verbindend kunnen zijn na behoorlijke publicatie in een wettelijke vorm. Het zesde middel wordt door de verzoekende partijen opgesplitst in twee onderdelen.

Het eerste onderdeel heeft betrekking op de schending van het wettigheidsbeginsel, in samenhang gelezen met artikel 190 van de Grondwet. Het bestreden artikel 6 van de Pandemiewet bepaalt noch de inhoud van de misdrijven, noch de straf voor elk van hen, maar delegeert aan de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters de bevoegdheid om die zelf te bepalen voor zover de straffen de opsomming van artikel 6 niet te buiten gaan.

Als tweede onderdeel wordt de schending van het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel opgeworpen. In het bestreden artikel 6 van de Pandemiewet wordt geen vaststelling teruggevonden van de categorieën van zwaarte van de overtredingen. Alle maatregelen bij koninklijk besluit, ministerieel besluit of besluit van een gouverneur of burgemeester, die voor burgers verplichtend zijn, kunnen gelijkelijk gepaard gaan met straffen, gaande van een boete van 1 euro tot een gevangenisstraf van drie maanden, ook al is de ernst van de overtredingen die kunnen worden begaan, zeer sterk uiteenlopend. De evenredigheidstoetsing moet echter in de wet zelf gebeuren.

A.36.2. Ten aanzien van het eerste onderdeel van het zesde middel, voert de Ministerraad aan dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet vereist dat de wetgever elk aspect van de straf, de vervolging en de strafbaarstelling zelf moet regelen. De machtiging om maatregelen van bestuurlijke politie op te leggen en daarbij in sancties te voorzien, is voldoende nauwkeurig omschreven en de essentiële elementen zijn door de wetgever vastgesteld. Zo omschrijft artikel 6, § 1, eerste lid, de gedragingen die een misdrijf uitmaken, te weten de niet-naleving van de op grond van de artikelen 4 en 5 genomen maatregelen. Daarnaast laat artikel 6 afdoende toe om de opgesomde straffen te verbinden aan nader omschreven strafbare feiten. De wezenlijke bestanddelen van de strafbaarstelling en de sancties zijn : (1) het met de machtiging nagestreefde doel, (2) de strafbaar gestelde gedragingen, (3) de minimum- en maximumstraffen die kunnen worden toegepast.

Wat het tweede onderdeel van het zesde middel betreft, meent de Ministerraad dat uitdrukkelijk in verschillende sancties wordt voorzien, opdat de rechter naar gelang van de ernst van de situatie een gepaste straf kan opleggen. Dit betekent echter niet dat de rechter al die straffen bij elke overtreding zomaar zou kunnen opleggen. In de parlementaire voorbereiding wordt uitdrukkelijk gewezen op het feit dat die straffen proportioneel moeten zijn met de aard van de inbreuk, de ernst of fase van epidemische noodsituatie en het belang van de geschonden maatregel. Het gedifferentieerde arsenaal aan straffen strekt ertoe een schending van het gelijkheidsbeginsel te vermijden. Bovendien moet worden vastgesteld dat de politierechtbank bevoegd is, waardoor het overtreden van de maatregelen van bestuurlijke politie een « overtreding » uitmaakt, zodat op die misdrijven een politiestraf staat.

A.36.3. Wat het eerste onderdeel betreft, herhalen de verzoekende partijen dat het manifest duidelijk is dat artikel 6 op geen enkele manier de essentiële elementen van de misdrijfomschrijving bevat.

Wat het tweede onderdeel betreft, menen de verzoekende partijen dat de Ministerraad bevestigt dat de individuele politierechter bevoegd is voor elk van de overtredingen, elk van de straffen kan opleggen en zelf over de evenredigheid kan beslissen. Het is precies tegen dat soort willekeur dat de verzoekende partijen optreden.

A.36.4. Voor wat het eerste onderdeel betreft, meent de Ministerraad dat de verzoekende partijen er niet in slagen aan te tonen dat de omschrijving van de straffen oneindig ruim en onbepaald zou zijn, aangezien de minimum- en maximumstraffen die kunnen worden toegepast, vastgesteld zijn.

Voor wat het tweede onderdeel betreft, stelt de Ministerraad vast dat het heel frequent voorkomt dat de politierechter de keuze heeft tussen een aantal straffen bij het bepalen van de gepaste strafmaat bij een strafbare gedraging. Door te voorzien in verschillende sancties, kan de politierechter naar gelang van de ernst van de situatie een gepaste straf opleggen, waardoor er in geen geval sprake kan zijn van willekeur.

A.37.1. Het zevende middel heeft betrekking op de artikelen 3, 4, 5 en 6, § 1, van de Pandemiewet en gaat uit van een schending van artikel 13 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 13 van de Grondwet en met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Volgens de verzoekende partijen is de nood aan rechtsbescherming op zeer korte termijn veel groter geworden, maar zijn de normale rechtswegen (burgerlijke rechter, Raad van State, Hof) beperkt in verhouding tot het soort van maatregelen van bestuurlijke politie die kunnen worden opgelegd. Er is geen geschikte toegang tot de rechter die in verhouding staat tot de nood aan rechtsbescherming tegen de mogelijkheid van verregaande maatregelen.

A.37.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partijen niet aantonen op welke wijze de « normale rechtswegen » niet zouden volstaan. In elk geval bevestigt vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het recht op toegang tot de rechter aan beperkingen kan worden onderworpen. Bovendien verzet het recht op een eerlijk proces zich niet tegen een beslissing waarbij een beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard op grond van de toepassing van nationale wettelijke bepalingen die de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep bij de betrokken rechterlijke instantie bepalen, mits die beslissing onpartijdig en onafhankelijk is.

A.37.3. Volgens de verzoekende partijen vergeet de Ministerraad dat voor de beoordeling van de aantasting van het recht op effectieve rechtsbescherming het er niet om gaat welke rechtsbescherming theoretisch geldt, maar wel welke rechtsbescherming feitelijk en concreet in de zeer bijzondere context van talloze voortdurend wisselende maatregelen voor de burger mogelijk is.

A.37.4. De Ministerraad herhaalt dat het recht op toegang tot de rechter door de Pandemiewet gewaarborgd wordt.

A.38.1. Als laatste middel wordt door de verzoekende partijen de schending opgeworpen door artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, van artikel 24 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de bevoegdheidsverdelende regel van artikel 127 van de Grondwet. Overeenkomstig artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet is het mogelijk maatregelen van bestuurlijke politie te nemen die de uitoefening van de vrijheid van onderwijs verhinderen en de toegang tot de onderwijsinstellingen en culturele activiteiten beperken. Die bevoegdheid gaat evenwel de bevoegdheid van de federale wetgever te buiten.

A.38.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat de federale overheid in het kader van de strijd tegen een epidemische noodsituatie over verschillende federale bevoegdheden beschikt. Ook de gemeenschappen en gewesten hebben in dit kader een aantal bevoegdheden. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft uitdrukkelijk gevalideerd dat de federale overheid bij de bestrijding van de epidemische noodsituatie maatregelen kan nemen met een ingrijpende weerslag op de beleidsdomeinen van de andere overheden.

A.38.3. De verzoekende partijen stellen vast dat de Ministerraad op geen enkele manier ingaat op de mate waarin de maatregelen van bestuurlijke politie een impact hebben op de exclusieve bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs.

A.38.4. Volgens de Ministerraad tonen de verzoekende partijen niet aan dat de federale overheid op basis van artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet de onderwijsactiviteiten en sportieve en culturele activiteiten volledig onmogelijk zou kunnen maken, in strijd met de exclusieve bevoegdheden van de gemeenschappen. Bovendien heeft de Raad van State uitdrukkelijk gevalideerd dat de federale overheid bij de bestrijding van de epidemische noodsituatie maatregelen kan nemen met een ingrijpende weerslag op de beleidsdomeinen van de andere overheden.

Zaak nr. 7757

A.39.1. Twee verenigingen zonder winstoogmerk en één natuurlijke persoon vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 4, 5 en 6 van de Pandemiewet.

Ter ondersteuning van het belang van de vzw « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique » (hierna : de vzw « GRAPPE »), vermeldt de vzw haar statuten en legt ze de beslissing voor van de raad van bestuur om het vernietigingsberoep in te dienen. Voor wat de vzw « Notre Bon Droit » betreft, worden ook de statuten geciteerd alsook de beslissing van de raad van bestuur om een vernietigingsberoep in te dienen.

Ter ondersteuning van haar belang als natuurlijke persoon wijst de verzoekende partij op het arrest van het Hof nr. 10/2022 van 20 januari 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.010) betreffende de schorsing van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. Daarnaast wordt verwezen naar de mogelijke gevolgen van de uitvoering van het bestreden artikel 5 van de Pandemiewet, waaruit kan worden afgeleid dat een uitvoering van de Pandemiewet de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig zal raken.

A.39.2. De Ministerraad meent dat de eerste verzoekende partij, te weten de vzw « GRAPPE », geen belang heeft bij het door haar ingediend verzoekschrift tot vernietiging. Volgens haar statuten bevordert zij de ecologische politiek door het milieu te beschermen via een levensstijl die niet is gebaseerd op een economische groei en waarbij ze de bevolking moet sensibiliseren voor dat onderwerp. Dat statutair doel heeft, volgens de Ministerraad, niets te maken met de bestreden Pandemiewet.

A.39.3. De vzw « GRAPPE » meent dat zij wel beschikt over het rechtens vereiste belang, omdat door de beperkingen op het recht van vergadering en het recht op werken, zij haar doelstelling niet meer kan bereiken.

A.39.4. De Ministerraad herhaalt dat de vzw « GRAPPE », volgens hem, niet beschikt over het rechtens vereiste belang. De link die zou kunnen bestaan tussen een eventuele epidemische noodsituatie en het milieu is indirect, omdat de mogelijke schending van de referentienormen enkel wordt beïnvloed door het gedrag van de mensen zelf tijdens een pandemie en niet door de pandemie zelf.

A.40. Door de verzoekende partijen worden vijf middelen opgeworpen.

A.41.1. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 12, 15, 16, 19, 22, 23, 24, 26, 27 en 187 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 14 en 15, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 3 en 4, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het gelijkheidsbeginsel en met het beginsel van de formele en materiële wettigheid. Volgens de verzoekende partijen is de definitie van « epidemische noodsituatie » onduidelijk, waardoor aan de Koning een buitensporige bevoegdheid wordt verleend en de grondrechten worden beperkt waarvan de grenzen onduidelijk en onvoorzienbaar zijn en waardoor er heel veel ruimte bestaat voor interpretatie. Het formeel en materieel wettigheidsbeginsel worden geschonden. De verregaande tekortkomingen in de Pandemiewet maken het mogelijk titel II van de Grondwet te schorsen, hetgeen verboden is door artikel 187 van de Grondwet.

A.41.2. De Ministerraad merkt op dat het Hof in zijn arrest nr. 5/2021 van 14 januari 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.005) heeft geoordeeld dat een delegatie aan een andere macht niet in strijd is met het wettigheidsbeginsel zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Bovendien kan de bevoegdheid om essentiële elementen vast te stellen, ook worden gedelegeerd, behalve op het gebied van het strafrecht.

Wat betreft de mogelijke schending van het formeel en materieel wettigheidsbeginsel, meent de Ministerraad dat die schending niet voorhanden is, aangezien aan alle voorwaarden is voldaan.

A.41.3. De verzoekende partijen herhalen dat de definitie onduidelijk is. De zinsneden « elke gebeurtenis die een ernstige bedreiging veroorzaakt of kan veroorzaken ten gevolge van de aanwezigheid van een infectieus agens bij de mens », « infectieus agens », « ernstige bedreiging » « die een groot aantal personen in België treft of kan treffen en er hun gezondheid ernstig aantast of kan aantasten », alsook het tweede, het derde en het vierde

criterium zijn onduidelijk en hebben nood aan verdere verduidelijking, die ook niet in de parlementaire voorbereiding kan worden teruggevonden.

A.41.4. De Ministerraad merkt op dat het begrip « epidemische noodsituatie » niet wordt gedefinieerd door de notie « gezondheidsnoodsituatie », maar door het toepassingsgebied van de Pandemiewet af te bakenen tot « gezondheidsnoodsituaties die worden veroorzaakt door een besmettelijke ziekte » en dat het overeenstemt met drie cumulatieve voorwaarden. Ook de andere begrippen worden, volgens de Ministerraad, voldoende gedefinieerd in de Pandemiewet en in de parlementaire voorbereiding.

A.42.1. Het tweede middel betreft de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 26, lid 2, 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 « betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/1535), de artikelen 14 en 16 van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 « betreffende diensten op de interne markt » en het proportionaliteitsbeginsel. Het middel wordt opgesplitst in twee onderdelen.

In het eerste onderdeel menen de verzoekende partijen dat de Pandemiewet een « technische regel » is die valt onder het toepassingsgebied van de richtlijn (EU) 2015/1535. De bestreden wet schendt artikel 5 van de richtlijn omdat er niet voorafgaandelijk is gecommuniceerd met de Europese Commissie over het ontwerp van Pandemiewet.

In het tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de maatregelen van bestuurlijke politie strijdig zijn met de principes van het vrij verkeer van goederen en diensten. Door de onduidelijke definitie van het begrip « epidemische noodsituatie » kan geen controle worden uitgevoerd op de proportionaliteit van de maatregelen.

A.42.2. Wat het eerste onderdeel betreft van het tweede middel, merkt de Ministerraad op dat het onderdeel onontvankelijk is. Het Hof is niet bevoegd om rechtstreeks te toetsen aan richtlijnen.

Wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, stelt de Ministerraad vast dat de verzoekende partijen de delegatie in de Pandemiewet verwarren met de maatregelen van bestuurlijke politie die in voorkomend geval op basis van de Pandemiewet kunnen worden genomen. De Pandemiewet schrijft niet zelf de maatregelen van bestuurlijke politie voor, maar stelt enkel de categorieën van maatregelen vast die in voorkomend geval in een epidemische noodsituatie kunnen worden genomen.

A.42.3. Wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, betwisten de verzoekende partijen de stelling van de Ministerraad. Het behoort tot de bevoegdheid van het Hof om vast te stellen dat de inwerkingtreding van artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet beperkingen zal inhouden op het vrij verkeer van personen en diensten.

A.42.4. De Ministerraad merkt in zijn memorie van wederantwoord op dat de verzoekende partijen niet antwoorden op hetgeen hij heeft vermeld met betrekking tot het eerste onderdeel van het tweede middel.

Voor wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, herhaalt de Ministerraad dat de maatregelen van bestuurlijke politie, die mogelijkterwijs kunnen worden genomen ter uitvoering van de bestreden Pandemiewet, geen beperking kunnen inhouden op het vrij verkeer van personen en diensten.

A.43.1. Het derde middel gaat uit van de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 8, 14 en 15 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 7, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met het gelijkheidsbeginsel. Burgemeesters en gouverneurs hebben ook de bevoegdheid om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen, maar de notie « hoogdringendheid » staat niet in de Pandemiewet zelf vermeld, terwijl in geval van hoogdringendheid er geen overleg nodig is met de bevoegde federale en deelstatelijke overheden. De zorg om een coherente en gecoördineerde crisisbeheersing lijkt tegenstrijdig met de bevoegdheid van de burgemeesters en schepenen om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen op lokaal niveau, zonder dat er overleg nodig is met federale of deelstatelijke overheden.

A.43.2. De Ministerraad herhaalt dat de maatregelen van bestuurlijke politie niet voortvloeien uit de bestreden Pandemiewet, maar enkel kunnen worden genomen mits naleving van de voorwaarden op basis van de

Pandemiewet. De Pandemiewet zelf houdt enkel een delegatie in voor de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters.

A.43.3. De verzoekende partijen betwisten de stelling van de Ministerraad en menen dat de wetgever aan de basis ligt van de beperkende maatregelen van bestuurlijke politie.

A.43.4. De Ministerraad herhaalt dat niet de Pandemiewet zelf mogelijkwerwijs ingrijpt in de grondrechten, maar de te nemen maatregelen van bestuurlijke politie.

A.44.1. Als vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan door de artikel 4, § 1, derde lid, en § 2, van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, 14, 33, 105 en 108 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van de scheiding der machten. De wetgevende delegatie in de Pandemiewet beantwoordt niet aan de voorwaarden van de Grondwet. Ten eerste wordt een zeer ruime definitie van de « epidemische noodsituatie » gehanteerd, waardoor het onmogelijk is de wil van de wetgever te controleren. Ten tweede is de bekrachtiging door de wetgevende macht binnen vijftien dagen niet voldoende, aangezien de maatregelen van bestuurlijke politie reeds uitvoerbaar zijn vanaf de publicatie. Ten derde kan er geen delegatie gebeuren aan een individuele minister, enkel aan de Koning, en ten vierde kan er eveneens geen delegatie gebeuren aan de gouverneurs en de burgemeesters. De voorgaande opmerkingen gelden des te meer, aangezien het overtreden van de maatregelen van bestuurlijke politie strafbaar is.

A.44.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat het vierde middel onontvankelijk is, met verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 56/2010 van 12 mei 2010 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.056). De redenering die in voormeld arrest terug te vinden is, moet, volgens de Ministerraad, *mutatis mutandis* worden toegepast op het vierde middel.

In ondergeschikte orde werpt de Ministerraad op dat het middel ongegrond is. Bij het aannemen van de Pandemiewet heeft de wetgever niets anders gedaan dan de verordnungsbevoegdheid van de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters bevestigd. Bovendien beantwoordt de delegatie aan het formeel en materieel wettigheidsbeginsel.

A.44.3. De verzoekende partijen stellen vast dat het middel niet voortvloeit uit een mogelijke schending van de regels die de bevoegdheid verdelen tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Indien de stelling van de Ministerraad wordt gevolgd, betekent dit dat er geen objectieve controle mogelijk is.

Ten gronde menen de verzoekende partijen dat de federale uitvoerende macht toekomt aan de Koning en niet kan worden gedelegeerd aan een individuele minister.

A.44.4. De Ministerraad herhaalt dat het vierde middel onontvankelijk is. En zelfs indien het vierde middel onontvankelijk zou zijn, is het ongegrond.

A.45.1. Het vijfde en laatste middel vloeit voort uit de schending van artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, van artikel 2 van het Strafwetboek en van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. In de straf en de strafbaarstelling moet, volgens de verzoekende partijen, zijn voorzien in de wet, en pas wanneer de essentiële elementen zijn vastgelegd in de wet, kan een koninklijk besluit de overtredingen vaststellen met de overeenkomstige straffen. Het vijfde middel is opgedeeld in drie onderdelen.

Het eerste onderdeel heeft betrekking op artikel 6 van de Pandemiewet. De verzoekende partijen menen dat het bestreden artikel 6 het strafrechtelijk karakter van het niet-naleven van de maatregelen van bestuurlijke politie bevestigt. Echter, de maatregelen zijn, volgens de verzoekende partijen, heel onduidelijk.

Het tweede onderdeel stelt vast dat het bestreden artikel 6 van de Pandemiewet geen onderscheid maakt tussen overtredingen en wanbedrijven. Niettegenstaande de politierechtbank bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de opgelegde sancties, vloeit daaruit niet noodzakelijk voort dat het allemaal overtredingen zijn. De politierechtbank kan immers ook bevoegd zijn voor wanbedrijven. Daarnaast is, volgens de verzoekende partijen, de aard van de overtredingen nog meer onduidelijk wanneer het overtredingen van de maatregelen betreft die zijn opgelegd door de burgemeester of gouverneur.

Als derde en laatste onderdeel merken de verzoekende partijen op dat geen link kan worden gelegd tussen de strafbare feiten en de straffen. Men weet niet welke straf volgt op welke overtreding. Dit leidt tot grote onzekerheid, niet alleen over de mogelijke strafbaarstelling, maar ook over de mogelijke straf.

A.45.2. Wat betreft het gebrek aan onderscheid tussen overtredingen en wanbedrijven, stelt de Ministerraad vast dat de classificatie van overtredingen geen essentieel element is van de strafbaarstelling en dat dit kan worden bepaald door de uitvoerende macht. De wetgever heeft de politierechtbank bevoegd gemaakt om kennis te nemen van alle overtredingen van de maatregelen van bestuurlijke politie, zodat alle inbreuken als overtredingen moeten worden aangeduid.

Wat betreft het gebrek aan een link tussen de strafbare feiten en de straffen, merkt de Ministerraad op dat dit geen essentieel element is van de strafbaarstelling en de straf, waardoor ook die bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan de uitvoerende macht.

A.45.3. De verzoekende partijen menen dat artikel 6 van de Pandemiewet niet voldoende de strafbaarstellingen definieert, noch de link tussen een misdrijf en een strafbaarstelling.

A.45.4. De Ministerraad stelt vast dat de verzoekende partijen de door de Ministerraad in zijn memorie uitgewerkte standpunten aangaande de onderdelen van het vierde middel, niet weerleggen, waardoor het middel als ongegrond moet worden afgewezen.

Zaak nr. 7758

A.46. De vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Liga voor Mensenrechten » vorderen de vernietiging van de gehele Pandemiewet. De beide verzoekende vzw's baseren zich op artikel 3 van hun statuten, en kunnen op grond van artikel 4, eerste lid, van hun statuten alle daden stellen en acties ondernemen die nodig zijn voor het verwezenlijken van hun doel, te weten, de verdediging van de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme, waarop de democratische maatschappijen gebaseerd zijn.

A.47. De verzoekende partijen voeren twee middelen aan.

A.48.1. Het eerste middel volgt uit de schending van artikel 12, eerste lid, van de Grondwet, van artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 15 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 19 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 22bis van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 23 van de Grondwet en de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 26 van de Grondwet en de artikelen 10 en 11 van de Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 27 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van het beginsel van de formele wettigheid.

Volgens de verzoekende partijen kan alleen worden aanvaard dat de omstandigheden van de delegatie duidelijk omschreven zijn, maar niet dat de limitatieve lijst van de maatregelen voldoende duidelijk omschreven is, noch dat de maatregelen die kunnen zijn genomen, het voorwerp kunnen uitmaken van een juridische controle. De juridische controle betreft enkel een controle in theorie. De effectiviteit van de controle wordt in vraag gesteld.

Wat de lijst van de te nemen maatregelen van bestuurlijke politie betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat niet kan worden aanvaard dat de lijst van maatregelen limitatief en nauwkeurig omschreven is. Immers, de maatregelen kunnen preventief of repressief zijn, kunnen de uitoefening van de grondrechten wijzigen, beperken en zelfs schorsen, kunnen betrekking hebben op bijna alle grondrechten in de Grondwet en kunnen onderling worden gecombineerd.

Aangezien de Koning en de lokale overheden bevoegd zijn om alle essentiële elementen van alle grondrechten te regelen, is de bestreden wet in realiteit een super-bijzonderemachtenwet, met die bijzonderheid dat de maatregelen, genomen door de uitvoerende macht, niet moeten worden bekrachtigd door de wetgevende macht.

A.48.2. De Ministerraad merkt op dat de Pandemiewet in een dubbele controle voorziet door de wetgever. Enerzijds, oefent de wetgever een voortdurende controle uit op het geheel van de maatregelen van bestuurlijke politie die genomen zijn op basis van de Pandemiewet, aangezien de besluiten die de epidemische noodsituatie afkondigen en in stand houden, moeten worden bekrachtigd bij wet. Bij gebrek aan een tijdige bekrachtiging, verliezen die besluiten hun rechtsgevolgen, evenals de besluiten die de maatregelen van bestuurlijke politie opleggen. Anderzijds, blijft de wetgever bevoegd om de maatregelen van bestuurlijke politie die zijn genomen op basis van de Pandemiewet, in te trekken. De wetgever dient niet alleen de besluiten te bekrachtigen, maar kan ook voortijdig een einde maken aan de epidemische noodsituatie.

A.48.3. Voor wat het eerste middel betreft, bevestigen de verzoekende partijen dat geen enkele maatregel van bestuurlijke politie kan worden onderzocht door de verkozen wetgevende vergadering. Bovendien dient de Pandemiewet te worden beoordeeld in het licht van alle opgeworpen referentienormen, en niet enkel met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet.

A.48.4. De Ministerraad toont aan dat de Kamer van volksvertegenwoordigers een voortdurende controle uitoefent op de maatregelen van bestuurlijke politie, aangezien de Kamer niet alleen het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, moet bekrachtigen, maar ook de maatregelen van bestuurlijke politie kan intrekken.

A.49.1. Het tweede middel betreft de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 12, eerste lid, van de Grondwet en artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 19 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 22*bis* van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 23 van de Grondwet en de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 26 van de Grondwet en de artikelen 10 en 11 van de Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 27 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het beginsel van de materiële wettigheid, het recht op toegang tot de rechter, het recht op een daadwerkelijk beroep en met het beginsel van voorrang van recht. De verzoekende partijen menen dat de rechterlijke controle moet worden gelinkt aan artikel 13 van de Grondwet en aan de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het tweede middel wordt door de verzoekende partijen opgedeeld in twee onderdelen.

Het eerste onderdeel van het tweede middel heeft betrekking op het koninklijk besluit waarbij de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd. De termijn om dat besluit te bekrachtigen, is verlengd van twee dagen tot vijftien dagen, maar zelfs in dat geval is het heel moeilijk een beroep te doen op de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad van State. Niet alleen moet de verzoeker een persoonlijk belang aantonen, tevens moet er een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zijn en een uiterst dringende noodzakelijkheid. En, indien, vóór de uitspraak ten gronde, het besluit wordt bekrachtigd, kunnen de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken enkel nog artikel 159 van de Grondwet toepassen.

Het tweede onderdeel van het tweede middel heeft betrekking op het koninklijk besluit waarin maatregelen van bestuurlijke politie worden vastgelegd. Zowel de Raad van State als de gewone hoven en rechtbanken kunnen ageren op grond van artikel 159 van de Grondwet. Rekening houdend met de duurtijd van de geldigheid van een dergelijk koninklijk besluit, is opnieuw enkel de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid mogelijk, waarbij dezelfde problemen zich voordoen als bij het eerste onderdeel. Opnieuw bestaat er volgens de verzoekende partijen geen effectief beroep. De ongrondwettigheid ligt niet in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar in de afwezigheid van een bepaling in de Pandemiewet.

A.49.2. De Ministerraad meent dat het recht op toegang tot de rechter door de Pandemiewet wordt gerespecteerd. De termijn van vijftien dagen is bedoeld om de rechtzoekenden voldoende tijd te geven een beroep in te dienen bij de Raad van State. Vooraleer het besluit wordt bekrachtigd door de wetgevende macht, kan het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt, worden aangevochten voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of voor de gewone hoven en rechtbanken op grond van artikel 159 van de Grondwet. Nadat het besluit is bekrachtigd, kan het worden aangevochten voor het Hof. Derhalve kan een beslissing die het bestaan van een epidemische noodsituatie vaststelt, altijd worden aangevochten voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter, die de onwettigheid of ongrondwettigheid zal vaststellen en de beslissing kan vernietigen, dan wel weigeren toe te passen.

Voor wat het tweede onderdeel van het middel betreft, meent de Ministerraad dat het onderdeel niet ontvankelijk is, aangezien het berust op de afwezigheid van een systeem van juridische controle *ad hoc*. Maar de afwezigheid van het gewenste systeem van juridische controle volgt niet uit een grondwettelijke, wettelijke of reglementaire norm waarvan het Hof of de wetgever de toepassing kan verzekeren. Het Hof is niet bevoegd om kennis te nemen van een ongrondwettigheid die voortvloeit uit een beslissing van impliciete weigering tot het nemen van een wetgevende of verordenende maatregel.

A.49.3. De verzoekende partijen menen dat het in het kader van een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid voor de Raad van State het voor de verzoeker heel moeilijk zal zijn een persoonlijk belang aan te tonen. Bovendien is na de bekrachtiging van het besluit door de Kamer van volksvertegenwoordigers de Raad van State niet meer bevoegd om kennis te nemen van het annulatieberoep.

Voor wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, menen de verzoekende partijen dat dit onderdeel niet onontvankelijk is. Het Hof is wel bevoegd om van de lacune kennis te nemen; rekening houdend met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de wetgever verplicht in een effectieve gerechtelijke controle te voorzien.

A.49.4. De Ministerraad herhaalt dat het eerste onderdeel van het tweede middel niet gegrond is. Allereerst begrijpt de Ministerraad niet waarom een verzoeker geen persoonlijk belang zou hebben bij het aanvechten van een koninklijk besluit dat een epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt. Daarnaast toont die opmerking van de verzoekende partijen aan dat zij erkennen dat een koninklijk besluit dat een epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, hen niet persoonlijk raakt.

Voor wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, herhaalt de Ministerraad dat het onderdeel niet ontvankelijk is.

Zaak nr. 7759

A.50.1. Twee natuurlijke personen vorderen de vernietiging van de Pandemiewet. Ter verantwoording van hun belang stellen ze vast dat de bestreden wet een algemene strekking heeft waardoor de verzoekende partijen hoe dan ook een belang hebben. Daarnaast wordt een uitzonderingsregeling in het leven geroepen op grond waarvan maatregelen van bestuurlijke politie ten opzichte van alle burgers genomen kunnen worden. Daarnaast heeft het Hof aanvaard dat een wet die in een strafsancie voorziet, een dermate essentieel aspect van de vrijheid van de burger raakt, dat zij niet slechts die personen aanbelangt die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van die vrijheidsberoving.

Door de verzoekende partijen worden twee middelen opgeworpen.

A.50.2. De Ministerraad werpt de exceptie *obscuri libelli* op, aangezien de verzoekende partijen nalaten hun eerste middel concreet uit te werken. Ook in de bespreking van de onderdelen van het tweede middel (met uitzondering van het eerste middelonderdeel) beperken de critieken van de verzoekende partijen zich voornamelijk tot het louter poneren van een schending, zonder uiteen te zetten hoe de bestreden wet de aangevoerde artikelen en beginselen zou schenden. Het is derhalve voor de Ministerraad onmogelijk in te schatten welke kritieken de verzoekende partijen aanvoeren.

A.50.3. De verzoekende partijen herhalen dat zij menen dat hun middelen en middelonderdelen wel voldoende duidelijk zijn. Het is niet omdat de middelen en middelonderdelen een technisch-juridische aangelegenheid betreffen zonder veel precedentes, dat de middelen onvoldoende duidelijk zouden zijn.

A.50.4. De Ministerraad stelt vast dat een concrete inhoudelijke uitwerking van de middelen door de verzoekende partijen nog steeds niet is gebeurd, waardoor het eerste middel en de onderdelen van het tweede middel, met uitzondering van het eerste onderdeel, onontvankelijk zijn.

A.51.1. Het eerste middel vloeit voort uit de schending van artikel 187 van de Grondwet. Artikel 187 van de Grondwet drukt het basisprincipe uit dat algemene preventieve maatregelen die een beperkende impact hebben op onze grondrechten, niet zijn toegestaan, ook niet onder de meest dramatische omstandigheden. De Pandemiewet omvat de ongrondwettige invoering van een noodtoestand. Er kan worden getoetst aan artikel 187 van de Grondwet, gelet op het bepaalde in het arrest van het Hof nr. 62/2016 van 28 april 2016

(ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.062), waarin werd getoetst aan artikel 33 van de Grondwet. Artikel 33 van de Grondwet legt op de meest algemene en omvattende manier het legitimeits- en wettigheidsbeginsel in de Grondwet vast en artikel 187 van de Grondwet legt op de meest algemene en omvattende manier het verbod op algemene preventieve maatregelen vast.

A.51.2. Aangaande het eerste middel merkt de Ministerraad op dat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan artikel 187 van de Grondwet. Aangezien de verzoekende partijen zich louter beroepen op een schending van artikel 187 van de Grondwet, is er van een indirecte toetsing via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geen sprake.

Voor zover het Hof van mening zou zijn dat toch rechtstreeks kan worden getoetst aan artikel 187 van de Grondwet, werpt de Ministerraad op dat er *in casu* geen schorsing van de Grondwet is. Het verbod op schorsing verzet zich enkel tegen een formele of feitelijke schorsing. Hoewel de verzoekende partijen niet verduidelijken in welk opzicht de bestreden maatregelen van bestuurlijke politie te viseren die kunnen worden genomen in een epidemische noodsituatie. Echter, de Pandemiewet beoogt slechts een delegatie van bevoegdheden wanneer er sprake is van een epidemische noodsituatie. De grieven vloeien niet voort uit de Pandemiewet, maar uit de in de toekomst nog vast te stellen maatregelen van bestuurlijke politie en tegen die maatregelen kan beroep worden ingesteld bij de Raad van State.

A.51.3. De verzoekende partijen menen dat een jurisprudentiële bevoegdheidsuitbreiding naar artikel 187 van de Grondwet mogelijk is. Bovendien zou het onaanvaardbaar zijn dat het Hof bevoegd zou zijn om een gedeeltelijke schorsing van de Grondwet te toetsen, maar niet de schorsing van de volledige Grondwet. Zonder twijfel behoort artikel 187 van de Grondwet, dat een constitutioneel unicum genoemd mag worden, tot de kernwaarde van de bescherming die onze Grondwet biedt.

A.51.4. De Ministerraad merkt op dat de door de verzoekende partijen aangevoerde grieven niet voortvloeien uit de Pandemiewet, maar uit de in de toekomst nog vast te stellen maatregelen van bestuurlijke politie, waardoor het Hof niet bevoegd is. De proportionaliteit moet ten aanzien van de eigenlijke maatregelen van bestuurlijke politie worden getoetst.

A.52.1. Als tweede middel werpen de verzoekende partijen de schending op van de artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 22, 23, 24, 27, 27, 28 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 187 van de Grondwet. Daartoe wordt het middel opgesplitst in vijf onderdelen.

Het eerste onderdeel vloeit voort uit de schending van de artikelen 12, 14 en 15 van de Grondwet, van het wettigheidsbeginsel, van het beginsel *lex certa* en van het rechtszekerheidsbeginsel. In artikel 6 van de Pandemiewet wordt de strafbaarstelling van een overtreding van een maatregel van bestuurlijke politie geregeld. Echter, het blijkt niet of het misdrijf een overtreding dan wel een wanbedrijf is en wordt gestraft met een politiestraf of een correctionele straf. In artikel 5 wordt een regelgevende bevoegdheid gecreëerd die de gehele maatschappij aanbelangt. De uitvoerende macht kan elke denkbare strafbaarstelling invoeren; de enige beperking is dat de maatregel noodzakelijk, geschikt en in verhouding moet zijn tot de nagestreefde doelstelling.

Het tweede onderdeel gaat uit van een schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet. Enkel de wetgever heeft de bevoegdheid om de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken aan te passen. Overeenkomstig artikel 6, § 3, is de politierechter bevoegd om kennis te nemen van de misdrijven tegen de maatregelen van bestuurlijke politie en is de correctionele rechtbank niet bevoegd voor de wanbedrijven. De rechtsonderhorige weet niet of hij een overtreding of een wanbedrijf begaat, noch wat zijn strafbaar gedrag kan inhouden, en hij wordt altijd berecht door de politierechter.

Als derde onderdeel wordt de schending opgeworpen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Artikel 6, § 5, van de Pandemiewet bepaalt dat veroordelingen, uitgesproken op grond van artikel 6, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, automatisch worden uitgewist na drie jaar. Echter, in de artikelen 619 en 620 van het Wetboek van strafvordering wordt bepaald dat uitwissing alleen kan voor overtredingen. In navolging van de Pandemiewet is de uitwissing dus mogelijk voor alle misdrijven tegen de maatregelen van bestuurlijke politie, ongeacht de strafmaat en ongeacht of het een overtreding of een wanbedrijf is.

Het vierde onderdeel gaat uit van een schending van artikel 12, eerste lid, van de Grondwet *juncto* artikel 22 van de Grondwet. In de Pandemiewet is de mogelijkheid vastgelegd om de bewegingsvrijheid in het algemeen te schorsen; noch de wetgevende macht, noch de uitvoerende macht zijn daartoe gemachtigd. Er is derhalve een vorm

van vrijheidsberoving zonder rechterlijk optreden (er kan een totaal verbod op verplaatsing worden uitgevaardigd voor maximaal drie maanden). Tegen dat verbod bestaat, volgens de verzoekende partijen, geen enkel rechtsmiddel omdat de rechtsonderhorige zich niet kan of mag verplaatsen om een rechtsmiddel in te stellen tegen het verplaatsingsverbod.

Het laatste onderdeel van het tweede middel heeft betrekking op de schending van de artikelen 16, 22, 23, 24, 26 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In de Pandemiewet is de draagwijdte van de te nemen maatregelen bijzonder vaag en algemeen geformuleerd en zijn de criteria om te kunnen spreken over een « epidemische noodsituatie » onvoldoende duidelijk en voorspelbaar. De verzoekende partijen voeren aan dat de Pandemiewet een algeheel verbod toelaat zodat het recht op onderwijs en het recht op sociale en culturele ontwikkeling geschorst wordt.

A.52.2. De Ministerraad herhaalt dat de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven, in die zin dat het nagestreefde doel en de grenzen van de machtiging nauwkeurig worden vastgesteld. Bovendien heeft de machtiging, vervat in de artikelen 4 en 5, betrekking op de uitvoering van maatregelen van bestuurlijke politie waarvan de wetgever de essentiële elementen vooraf vaststelde.

Wat het tweede onderdeel betreft, merkt de Ministerraad op dat de wetgever, via een formele wet (artikel 6, § 3, van de Pandemiewet), de bevoegdheid om te oordelen over de inbreuken op de vastgestelde maatregelen van bestuurlijke politie toegewezen heeft aan de politierechtbank. Die bevoegdheidsverdeling steunt derhalve op een formele wet. De unieke bevoegdheid van de politierechtbank past in het kader van de modulaire aanpak, met de mogelijkheid lichte straffen op te leggen, maar in geval van recidive strenger op te treden.

Wat het derde onderdeel betreft, meent de Ministerraad dat het onduidelijk is hoe artikel 6, § 5, van de Pandemiewet het gelijkheidsbeginsel zou schenden. De verzoekende partijen werken de toetsingscriteria voor een eventuele schending niet uit, en lijken enkel op te merken dat er geen uitwissing bestaat voor wanbedrijven tegen maatregelen op grond van de wet van 15 mei 2007, terwijl dit wel het geval is voor wanbedrijven tegen maatregelen op grond van de bestreden wet. De verantwoording voor de eventuele onderscheiden behandeling is te vinden in de door de wetgever uitdrukkelijk gewenste gediversifieerde en modulaire aanpak, waarbij de rechter zowel toepassing kan maken van een veeleer lichte dan wel van een veeleer strenge straf.

Aangaande het vierde onderdeel herhaalt de Ministerraad dat de Pandemiewet de Grondwet niet schorst en er dus geen schending is van artikel 187 van de Grondwet.

Voor wat het vijfde onderdeel betreft, stelt de Ministerraad vast dat de bestreden wet geen vrijheidsbeperkende maatregelen invoert, aangezien zij enkel een kader biedt waarin de uitvoerende macht kan besluiten bepaalde maatregelen te nemen.

A.52.3. Voor wat het eerste onderdeel betreft, herhalen de verzoekende partijen dat aan de Koning de grootste vrijheid is gegeven om te bepalen welke gedragingen Hij strafbaar wil stellen.

Voor wat het tweede onderdeel betreft, menen de verzoekende partijen dat het middelonderdeel du idelijk is.

Voor wat het derde onderdeel betreft, herhalen de verzoekende partijen dat de bestreden norm geen objectieve redenen bevat voor het verschil in behandeling inzake de uitwissing van wanbedrijven.

Voor wat het vierde onderdeel betreft, menen de verzoekende partijen dat de stelling van de Ministerraad erop neerkomt dat zij zullen moeten wachten op de toepassing van wat op zich een ongrondwettige maatregel zou zijn.

A.52.4. Voor wat het eerste onderdeel van het tweede middel betreft, herhaalt de Ministerraad dat de machtiging aan de Koning voldoende nauwkeurig omschreven is en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever de essentiële elementen voorafgaandelijk heeft vastgesteld.

Voor wat het tweede onderdeel betreft, merkt de Ministerraad op dat de wetgever in de Pandemiewet kan bepalen dat de politierechtbank de bevoegde instantie is. De verzoekende partijen kennen aan het « beginsel van de natuurlijke rechter » een onjuiste draagwijdte toe. Dat beginsel betekent dat de bevoegdheid van de rechter moet zijn vastgesteld door vooraf bepaalde regels in de vorm van een formele wet en dat de rechtsonderhorige op grond van objectieve criteria moet kunnen uitmaken welke rechter bevoegd is, hetgeen in de Pandemiewet is

gebeurd. Dat beginsel houdt niet in dat de politierechter alle bevoegdheden dient toegewezen te krijgen die behoren tot de politie of waarvan de natuur van de zaak op basis van een logische redenering tot de ene dan wel tot de andere rechtbank zou behoren.

Voor wat het derde onderdeel van het tweede middel betreft, herhaalt de Ministerraad dat de verzoekende partijen niet aantonen dat er een verschil in behandeling bestaat tussen vergelijkbare categorieën. Voor de volledigheid wijst de Ministerraad erop dat artikel 6, § 5, van de Pandemiewet werd ingevoegd bij amendement nr. 37, waar ook een objectieve verantwoording wordt gevonden voor het gegeven dat de strafsancities in het kader van de Pandemiewet worden uitgewist na verloop van drie jaar. De uitwissing van de straffen is uitdrukkelijk ingegeven vanuit de vaststelling dat de strafbaarstellingen beperkt in de tijd zijn. In overeenstemming daarmee was de wens van de wetgever om ook de nadelige strafrechtelijke gevolgen van die strafbaarstellingen te beperken in tijd.

Aangaande het vierde en vijfde onderdeel herhaalt de Ministerraad dat de verzoekende partijen er verkeerdelijk van uitgaan dat de bestreden Pandemiewet vrijheidsberovingen invoert, dan wel het recht op privéleven, het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing, het recht op vergaderen en het eigendomsrecht schendt, terwijl zij louter het wettelijk kader vaststelt waarbinnen maatregelen van bestuurlijke politie kunnen worden genomen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden wet

B.1. Met de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » (hierna : de Pandemiewet) beoogt de wetgever in « een geheel van regels van bijzondere bestuurlijke politie te voorzien, specifiek voor epidemische noodsituaties », dat « kan worden gehanteerd voor (voor zover nog nodig) de COVID-19 pandemie alsook voor eventuele toekomstige epidemische situaties » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 4). Het is de bedoeling « de maatregelen van bestuurlijke politie die genomen kunnen worden tijdens een epidemische noodsituatie vast te leggen en te omkaderen » (*ibid.*, p. 55).

De Pandemiewet voorziet in een globaal kader voor de bestrijding van elke epidemische noodsituatie. Zij definieert de « epidemische noodsituatie » (artikel 2), kent aan de Koning de bevoegdheid toe om deze af te kondigen voor maximaal drie maanden (artikel 3, § 1) en om vervolgens ook, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, maatregelen van bestuurlijke politie te nemen, telkens voor maximaal drie maanden (artikel 4, §§ 1 en 3, tweede lid). In geval van dreigend gevaar kunnen de maatregelen die geen enkel uitstel dulden, worden genomen door de minister van Binnenlandse Zaken, bij een in Ministerraad overlegd ministerieel besluit (artikel 4, § 1, derde lid). Bovendien kunnen, wanneer lokale

omstandigheden het vereisen, de gouverneurs en burgemeesters strengere maatregelen nemen, overeenkomstig de eventuele instructies van de minister van Binnenlandse Zaken.

De Kamer van volksvertegenwoordigers oefent een controlebevoegdheid *a posteriori* uit. Zij dient de afkondiging door de Koning van de epidemische noodsituatie binnen vijftien dagen te bekrachtigen. Bij ontstentenis daarvan treden het betrokken koninklijk besluit (artikel 3, § 2, derde lid) en de maatregelen van bestuurlijke politie buiten werking (artikel 4, § 3, derde lid).

De Regering dient de koninklijke besluiten met de genomen maatregelen nog vóór hun publicatie in het *Belgisch Staatsblad* mee te delen aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 4, § 4, eerste lid). Ook de adviezen van de bevoegde organen in het kader van het crisisbeheer, op basis waarvan de besluiten werden aangenomen, en de ministeriële besluiten dienen zo spoedig mogelijk aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers te worden meegedeeld (artikel 4, § 4, tweede en derde lid). Elke maand brengt de Regering verslag uit aan de Kamer over de epidemische noodsituatie, alsook over de maatregelen van bestuurlijke politie die werden genomen (artikel 9).

De epidemische noodsituatie geldt voor de duur van maximaal drie maanden (artikel 3, § 1, eerste lid), die evenwel kan worden verlengd, telkens met opnieuw maximaal drie maanden (artikel 3, § 1, tweede lid), op voorwaarde van bekrachtiging door de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 3, § 2, tweede lid).

B.2. De Pandemiewet bevat, in hoofdstuk 2, bepalingen betreffende de epidemische noodsituatie (artikelen 2 tot 10) en, in hoofdstuk 3, bepalingen tot wijziging van de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming » (artikel 11), van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid » (artikel 12) en van hoofdstuk 3 van het Sociaal Strafwetboek (artikelen 13 tot 15). Hoofdstuk 4 regelt de inwerkingtreding (artikel 16).

B.3.1. Artikel 2 van de Pandemiewet bepaalt :

« Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° ‘ gouverneur ’ : de provinciegouverneurs en de bevoegde overheid van de Brusselse Agglomeratie in toepassing van artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen;

2° ‘ minister ’ : de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken;

3° ‘ epidemische noodsituatie ’ : elke gebeurtenis die een ernstige bedreiging veroorzaakt of kan veroorzaken ten gevolge van de aanwezigheid van een infectieus agens bij de mens, en :

a. die een groot aantal personen in België treft of kan treffen en er hun gezondheid ernstig aantast of kan aantasten;

b. en die leidt of kan leiden tot één of meerdere van de onderstaande gevolgen in België :

- een ernstige overbelasting van bepaalde gezondheidszorgbeoefenaars en -voorzieningen;

- de noodzaak tot het versterken, ontlasten of ondersteunen van bepaalde gezondheidszorgbeoefenaars en -voorzieningen;

- de snelle en massale inzet van geneesmiddelen, medische hulpmiddelen of persoonlijke beschermingsmiddelen;

c. en die een coördinatie en beheer van de bevoegde actoren op nationaal niveau vereist om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken;

d. die desgevallend heeft geleid tot één of meerdere van de onderstaande gevolgen :

- de situatie werd erkend door de Wereldgezondheidsorganisatie als ‘ *Public Health Emergency of International Concern* ’;

- de situatie werd erkend door de Europese Commissie overeenkomstig artikel 12 van besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van Beschikking nr. 2119/98/EG ».

B.3.2. Artikel 3 van de Pandemiewet bepaalt :

« § 1. De Koning kondigt de epidemische noodsituatie af voor een bepaalde duur die strikt noodzakelijk is en in geen geval langer mag zijn dan drie maanden, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de minister bevoegd voor Volksgezondheid en na een risicoanalyse die wordt uitgevoerd door het orgaan belast met het beoordelen en evalueren van de risico's in het kader van een federale fase bedoeld in paragraaf 4 en waaruit blijkt dat het om een epidemische noodsituatie gaat.

Na het verstrijken van de periode bedoeld in het eerste lid, kan de Koning de instandhouding van de epidemische noodsituatie afkondigen, telkens voor een periode van maximaal drie maanden, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na een nieuw advies en een nieuwe risicoanalyse bedoeld in het eerste lid.

§ 2. De regering deelt de wetenschappelijke gegevens, waaronder minstens het advies en de risicoanalyse bedoeld in paragraaf 1, op basis waarvan de besluiten bedoeld in paragraaf 1 werden aangenomen zo spoedig mogelijk mee aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Elk koninklijk besluit bedoeld in paragraaf 1 heeft onmiddellijk uitwerking en wordt bij wet bekrachtigd binnen een termijn van 15 dagen vanaf de inwerkingtreding ervan.

Bij ontstentenis van bekrachtiging binnen de termijn bepaald in het tweede lid, treedt het betrokken koninklijk besluit buiten werking.

§ 3. De bevoegde overheden en diensten zien erop toe dat de wetenschappelijke gegevens bedoeld in paragraaf 2 zo spoedig mogelijk en zodra zij beschikbaar en bruikbaar zijn, worden bekendgemaakt ten behoeve van de bevolking.

§ 4. Indien, wanneer de Koning de epidemische noodsituatie heeft afgekondigd, de federale fase van het crisisbeheer, zoals vastgelegd bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen en 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, nog niet werd afgekondigd, kondigt de minister deze fase af en neemt hij de beleidscoördinatie van de noodsituatie op zich ».

B.3.3. Artikel 4 van de Pandemiewet bepaalt :

« § 1. Wanneer de Koning de epidemische noodsituatie heeft afgekondigd of in stand gehouden overeenkomstig artikel 3, § 1, neemt Hij bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken, na overleg binnen de bevoegde organen in het kader van het crisisbeheer, waarin de nodige deskundigen worden betrokken in functie van de aard van de epidemische noodsituatie, onder meer op vlak van de grondrechten, economie en mentale gezondheid. De geraadpleegde deskundigen vullen een belangenverklaring in en leven een deontologische code na die wordt bepaald door de Koning.

Telkens wanneer de maatregelen een rechtstreekse weerslag hebben op beleidsdomeinen die binnen de bevoegdheid van de deelstaten vallen, biedt de federale regering de betrokken deelstatelijke regeringen vooraf de gelegenheid om overleg te plegen over de gevolgen van deze maatregelen voor hun beleidsdomeinen, behoudens in geval van hoogdringendheid.

In afwijking van het eerste lid kunnen, in geval van dreigend gevaar, de maatregelen die geen enkel uitstel dulden, worden genomen door de minister bij een ministerieel besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

§ 2. Wanneer de lokale omstandigheden het vereisen, nemen de gouverneurs en burgemeesters, elk voor het eigen grondgebied, maatregelen die strenger zijn ten opzichte van de maatregelen bedoeld in paragraaf 1, overeenkomstig de eventuele instructies van de

minister. Daartoe overleggen ze met de bevoegde federale en deelstatelijke overheden in functie van de beoogde maatregel. Indien de hoogdringendheid geen overleg voorafgaand aan het nemen van de maatregel toelaat, informeert de betrokken burgemeester of de gouverneur deze bevoegde overheden zo snel mogelijk van de genomen maatregel. In elk geval worden de maatregelen beoogd door de burgemeester vastgesteld na overleg met de gouverneur, en worden deze beoogd door de gouverneur vastgesteld na overleg met de minister.

§ 3. De maatregelen bedoeld in paragrafen 1 en 2 zijn noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling.

Deze maatregelen worden voor de toekomst aangenomen voor een maximale duur van drie maanden en kunnen slechts uitwerking hebben voor zover de epidemische noodsituatie nog bestaat of in stand is gehouden overeenkomstig artikel 3, § 1. Ze kunnen telkens worden verlengd voor een maximale duur van drie maanden voor zover de epidemische noodsituatie nog bestaat of in stand is gehouden overeenkomstig artikel 3, § 1.

Deze maatregelen treden buiten werking bij ontstentenis van bekrachtiging van het koninklijk besluit waarbij de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd of in stand gehouden.

§ 4. De regering deelt de koninklijke besluiten bedoeld in paragraaf 1 mee aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, voor de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

De regering deelt de adviezen van de organen bedoeld in paragraaf 1 op basis waarvan deze koninklijke besluiten werden aangenomen, zo spoedig mogelijk mee aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De minister deelt de ministeriële besluiten bedoeld in paragraaf 1 zo spoedig mogelijk mee aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers ».

B.3.4. Artikel 5 van de Pandemiewet bepaalt :

« § 1. De in artikel 4, § 1, bedoelde maatregelen, die onderling kunnen worden gecombineerd, zijn gericht op :

a. het bepalen van nadere regels of voorwaarden met het oog op de beperking van het binnenkomen of verlaten van het Belgisch grondgebied, met inbegrip van de mogelijkheden tot weigering van binnenkomst overeenkomstig artikel 14 van de Schengengrenscodex of artikel 43 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

b. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor de toegang tot, het beperken van de toegang tot of de sluiting van één of meerdere categorieën van inrichtingen of delen van inrichtingen die publiek ontvangen, alsook van samenkomstplaatsen, onder voorbehoud van de maatregelen die worden genomen met toepassing van de bepaling onder g.;

c. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor de verkoop en/of het gebruik van bepaalde goederen en diensten, de beperking daarvan of het verbod daarop;

d. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor samenscholingen, de beperking daarvan of het verbod daarop;

e. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor verplaatsingen, de beperking daarvan of het verbod daarop;

f. het vastleggen van de voorwaarden inzake arbeidsorganisatie, onder voorbehoud van de maatregelen genomen met toepassing van artikel 4, § 1, vierde lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;

g. het opstellen van een lijst van handelszaken, private en publieke bedrijven en diensten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de vitale belangen van de Natie of de essentiële behoeften van de bevolking die in die hoedanigheid hun activiteiten geheel of gedeeltelijk moeten verderzetten;

h. het bepalen van maatregelen ter bescherming van de gezondheid die de verspreiding van het infectieus agens dat verantwoordelijk is voor de epidemische noodsituatie beogen te voorkomen, te vertragen of te stoppen, zoals het houden van een bepaalde afstand van andere personen, het dragen van een persoonlijk beschermingsmiddel of de regels betreffende de handhygiëne.

§ 2. De in artikel 4, § 2, bedoelde maatregelen, die onderling kunnen worden gecombineerd, zijn gericht op:

a. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor de toegang tot, het beperken van de toegang tot of de sluiting van één of meerdere categorieën van inrichtingen of delen van inrichtingen die publiek ontvangen, alsook van samenkomstplaatsen, onder voorbehoud van de maatregelen die worden genomen met toepassing van de bepaling onder f.;

b. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor de verkoop en/of het gebruik van bepaalde goederen en diensten, de beperking daarvan of het verbod daarop;

c. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor samenscholingen, de beperking daarvan of het verbod daarop;

d. het bepalen van nadere regels of voorwaarden voor verplaatsingen, de beperking daarvan of het verbod daarop;

e. het vastleggen van de voorwaarden inzake arbeidsorganisatie, onder voorbehoud van de maatregelen genomen met toepassing van artikel 4, § 1, vierde lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;

f. het opstellen van een lijst van handelszaken, private en publieke bedrijven en diensten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de vitale belangen van de Natie of de essentiële behoeften van de bevolking die in die hoedanigheid hun activiteiten geheel of gedeeltelijk moeten verderzetten, voor zover deze lijst nog niet werd opgesteld met toepassing van paragraaf 1, g.;

g. het bepalen van maatregelen ter bescherming van de gezondheid die de verspreiding van het infectieus agens dat verantwoordelijk is voor de epidemische noodsituatie beogen te voorkomen, te vertragen of te stoppen, zoals het houden van een bepaalde afstand van andere personen, het dragen van een persoonlijk beschermingsmiddel of regels betreffende de handhygiëne.

§ 3. De Koning kan, in het kader van de maatregelen genomen met toepassing van paragraaf 1, in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen, de personen en zaken die Hij nodig acht, opvorderen.

In afwijking van het eerste lid, kan de opvordering die geen enkel uitstel duldt, worden bevolen door de minister.

De Koning kan, onder de bijkomende voorwaarden die Hij bepaalt, dezelfde bevoegdheid verlenen aan de gouverneurs en de burgemeesters in het kader van de maatregelen genomen met toepassing van paragraaf 2.

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

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

1° de Staat, wanneer het de Koning, de minister of de gouverneur is die overgaat tot de opvordering;

2° de gemeente, wanneer het de burgemeester is die overgaat 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.

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 worden ».

B.3.5. Artikel 6 van de Pandemiewet bepaalt :

« § 1. Misdrijven tegen de maatregelen die met toepassing van de artikelen 4 en 5 zijn genomen, worden bestraft met :

1° een geldboete van één euro tot 500 euro;

2° een werkstraf van 20 tot 300 uur;

3° een autonome probatie van zes maanden tot twee jaar;

4° een straf onder elektronisch toezicht van een maand tot drie maanden;

5° een gevangenisstraf van een dag tot drie maanden.

De in het eerste lid, 2° tot 5°, bepaalde straffen mogen niet samen worden toegepast.

Wanneer de rechter beslist om de overtreder te veroordelen tot een werkstraf of een autonome probatiestraf, kan hij aanwijzingen geven opdat de invulling ervan in verband zou staan met de strijd tegen de epidemische noodsituatie ter inperking van het risico op herhaling van dergelijke misdrijven.

§ 2. In afwijking van paragraaf 1, worden de misdrijven tegen de maatregelen op de arbeidsplaatsen bedoeld in artikel 16, 10°, van het Sociaal Strafwetboek die betrekking hebben op de relatie tussen de werkgever bedoeld in artikel 16, 3°, van het Sociaal Strafwetboek enerzijds, en de werknemer bedoeld in artikel 16, 2°, van het Sociaal Strafwetboek anderzijds, bestraft overeenkomstig de bepalingen van het Sociaal Strafwetboek.

§ 3. De politierechtbank neemt kennis van de misdrijven bedoeld in paragraaf 1, met inbegrip van de misdrijven omschreven in de verordeningen die door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen worden vastgesteld krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciewet.

§ 4. De bepalingen van boek 1, hoofdstuk VII en artikel 85 van het Strafwetboek zijn van toepassing op de misdrijven bedoeld in paragraaf 1.

§ 5. De veroordelingen opgelegd op basis van paragrafen 1 en 2 en die overeenkomstig de bepalingen inzake het Centraal Strafreger van boek II, titel VII, hoofdstuk I, van het Wetboek van strafvordering worden vermeld op het uittreksel uit het strafregister, worden uitgewist na een termijn van drie jaar te rekenen van de dag van de definitieve rechterlijke beslissing waarbij zij zijn uitgesproken. De uitwissing verhindert evenwel niet de invordering van de door die definitieve rechterlijke beslissing opgelegde geldboete ».

B.3.6. Artikel 7 van de Pandemiewet bepaalt :

« De gouverneur of de burgemeester zal van ambtswege de maatregelen die met toepassing van de artikelen 4 en 5 zijn genomen, kunnen doen uitvoeren, op kosten van de weerspannige of in gebreke gebleven personen ».

B.3.7. Artikel 8 van de Pandemiewet bepaalt :

« Het toezicht op de naleving van de maatregelen bedoeld in de artikelen 4 en 5 wordt verzekerd door de leden van de volgende publieke diensten, en dit enkel binnen het kader van hun bevoegdheden in functie van de genomen maatregelen :

1° het operationeel kader van de politiediensten in de zin van artikel 3, 7°, van de wet op het politieambt;

2° de diensten of instellingen bedoeld in artikel 17, § 2, van het Sociaal Strafwetboek;

3° de dienst Inspectie van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, overeenkomstig de artikelen 11, 11*bis* en 16 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, waarbij toepassing kan worden gemaakt van de procedure bedoeld in artikel 19 van dezelfde wet;

4° de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, overeenkomstig de bepalingen van boek XV, titel 1, hoofdstuk 1, van het Wetboek van economisch recht, waarbij toepassing kan worden gemaakt van de procedures bedoeld in de artikelen XV.31 en XV.61 van hetzelfde Wetboek ».

B.3.8. Artikel 9 van de Pandemiewet bepaalt :

« Elke maand brengt de regering verslag uit aan de Kamer van volksvertegenwoordigers over de afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie bedoeld in artikel 3, § 1, en over de maatregelen van bestuurlijke politie die werden genomen overeenkomstig de artikelen 4, § 1, en 5, § 1.

Desgevallend brengen de bevoegde ministers verslag uit aan de Kamer van volksvertegenwoordigers over de andere aspecten van de toepassing van deze wet, elk voor wat de aspecten binnen de eigen bevoegdheden betreft ».

B.3.9. Artikel 10 van de Pandemiewet bepaalt :

« Binnen een termijn van drie maanden na het einde van de coronavirus COVID-19-pandemie, bezorgt de regering een evaluatierapport aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, met betrekking tot de nagestreefde doelstellingen in het kader van het respect voor de grondrechten, waarin wordt nagegaan of deze wet niet dient te worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen.

Binnen een termijn van drie maanden na het einde van elke epidemische noodsituatie, bezorgt de regering een evaluatierapport aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, met betrekking tot de nagestreefde doelstellingen in het kader van het respect voor de grondrechten, waarin wordt nagegaan of deze wet niet dient te worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen ».

B.3.10. Artikel 11 van de Pandemiewet bepaalt :

« Artikel 1 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming wordt aangevuld met een lid luidende :

‘ Zodra de bepalingen van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie in werking zijn getreden, zijn de

bepalingen van deze wet betreffende de bestuurlijke politie niet van toepassing op epidemische noodsituaties. ' ».

B.3.11. Artikel 12 van de Pandemiewet bepaalt :

« In artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, gewijzigd bij de wet van 21 december 2013, wordt tussen het eerste en tweede lid, een nieuw lid ingevoegd, luidende :

‘ Zodra de bepalingen van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie in werking zijn getreden, zijn de bepalingen van deze wet betreffende de bestuurlijke politie niet van toepassing op epidemische noodsituaties. ’ ».

Ten aanzien van de omvang van de beroepen tot vernietiging

B.4.1. Het Hof dient de omvang van de beroepen tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van de verzoekschriften.

Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen vernietigen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen die niet worden bestreden maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden vernietigd.

B.4.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7633 vorderen de vernietiging van artikel 3, § 2, derde lid, artikel 4, § 1, derde lid, en § 3, derde lid, en artikel 5, § 1, *b), d), e)* en *h)*, en § 2, *a), c), d)* en *g)*, van de Pandemiewet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7655 vordert de vernietiging van artikel 5, § 1, *b), d), e)* en *h)*, en § 2, *a), c), d)* en *g)*, van de Pandemiewet.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7686 vorderen de vernietiging van artikel 3 van de Pandemiewet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7751 vordert de vernietiging van de artikelen 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 en 10 van de Pandemiewet. Zij ontwikkelt evenwel enkel middelen tegen artikel 2, 3°, artikel 3, artikel 4, § 1, derde lid, artikel 5, § 1, en artikel 10 ervan.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7752 vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 4, 5, 11 en 12 van de Pandemiewet. Zij ontwikkelen evenwel enkel middelen tegen artikel 2, 3°, artikel 3, §§ 1, 2 en 3, artikel 4 en artikel 5, §§ 1 en 2, ervan.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7753 vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Pandemiewet.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7757 vorderen de vernietiging van artikel 2, 3°, artikel 4, artikel 5 en artikel 6 van de Pandemiewet.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7758 vorderen de vernietiging van de gehele Pandemiewet. Zij voeren evenwel enkel middelen aan tegen artikel 3, § 1, artikel 4, § 1, en artikel 5, §§ 1 en 2, ervan.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7759 vorderen de vernietiging van de gehele Pandemiewet. Zij voeren evenwel enkel middelen aan tegen artikel 3, § 1, artikel 4, artikel 5, §§ 1 en 2, en artikel 6, §§ 1, 3 en 5, ervan.

B.4.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7731 vorderen de vernietiging van de gehele Pandemiewet. Zij voeren evenwel enkel middelen aan tegen artikel 5, §§ 1 en 2, ervan.

Zij stellen, ten aanzien van de andere artikelen van de bestreden wet dat, « de aldus aangetoonde schending van artikel 23 van de Grondwet door artikel 5, § 1 en § 2, van de wet van 14 augustus 2021, een impact heeft op de gehele wet, vermits die ongrondwettigheid het gehele systeem van bevoegdheidsdelegatie, dat het geraamte van de wet vormt, treft. Daarom is het dus pertinent, om die reden, niet alleen artikel 5, § 1 en § 2, maar wel degelijk de gehele wet te vernietigen ».

De beweerde onlosmakelijke samenhang tussen alle bepalingen van de Pandemiewet speelt evenwel pas bij het bepalen van de omvang van een eventuele vernietiging, maar neemt niet weg dat enkel de bestaanbaarheid met de aangehaalde toetsingsnormen wordt onderzocht van de bepalingen waartegen middelen zijn aangevoerd.

B.4.4. Het Hof beperkt zijn onderzoek bijgevolg tot artikel 2, 3°, artikel 3, artikel 4, artikel 5, artikel 6 en artikel 10 van de Pandemiewet.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging

Wat betreft de bevoegdheid van het Hof

B.5. Het verzoekschrift in de zaak nr. 7752 bestaat uit twee delen. In het tweede deel worden geen middelen ontwikkeld, maar « wensden verzoekers [het] Hof een mogelijkheid te bieden een stem te vertolken in de huidige maatschappelijke onrust ».

Het Hof is evenwel niet bevoegd om te oordelen over een beroep tot vernietiging waarin aan het Hof uitsluitend wordt gevraagd « uitspraken naar recht te doen ».

De exceptie van onbevoegdheid tegen het tweede deel van het verzoekschrift in de zaak nr. 7752 is gegrond.

Wat betreft het belang van de verzoekende partijen

B.6.1. De Ministerraad voert aan dat de beroepen tot vernietiging in de zaken nrs. 7655, 7686 en 7757 onontvankelijk zijn wegens gebrek aan belang van bepaalde verzoekende partijen.

Wat de verzoekende partij in de zaak nr. 7655 betreft, merkt de Ministerraad op dat de Pandemiewet de Koning niet machtigt om een vaccinatie verplicht te stellen, zodat zij zich niet

kan beroepen op het gevaar dat er voor haar zou kunnen bestaan, gezien haar medisch verleden en het risico op de ontwikkeling van bloedklonters na toediening van een COVID-19-vaccin.

Wat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7686 betreft, voert de Ministerraad aan dat zij nalaten uiteen te zetten welk belang zij zouden kunnen hebben bij de eventuele vernietiging van de Pandemiewet.

Wat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7757 betreft, voert de Ministerraad aan dat de eerste verzoekende partij, de vzw « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique », niet over het rechtens vereiste belang beschikt, aangezien zij niet kan aantonen op welke manier de Pandemiewet rechtstreeks zou kunnen ingrijpen in haar statutair doel, dat bestaat in de bevordering van de ecologische politiek door de bescherming van het milieu via een levensstijl die niet is gebaseerd op economische groei.

De Ministerraad betwist daarentegen niet het belang van verzoekende partijen in de zaken nrs. 7633, 7731, 7751, 7752, 7753, 7758 en 7759.

B.6.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.6.3. Het enige middel in de zaak nr. 7655 is in identieke bewoordingen geformuleerd als het eerste middel in de zaak nr. 7633. Aangezien de verzoekende partijen in de zaak nr. 7633 doen blijken van het vereiste belang, dient het belang van verzoekende partij in de zaak nr. 7655 niet nader te worden onderzocht.

De exceptie wordt verworpen.

B.6.4. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7686 zetten in hun memorie van antwoord hun belang uiteen. Zij wijzen op het perspectief op een nieuwe en gunstigere regeling, op hun wens om de wetenschappelijke gegevens te kunnen kennen en op hun mogelijkheid om met kennis van zaken een annulatieberoep tegen de op grond van de Pandemiewet genomen

maatregelen in te stellen bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. Aldus doen zij blijken van het rechtens vereiste belang.

De exceptie wordt verworpen.

B.6.5. Wat het verzoekschrift in de zaak nr. 7757 betreft, beschikt de vzw « Notre Bon Droit » over het rechtens vereiste belang. Uit haar statuten blijkt dat die vzw tot doel heeft « zo goed mogelijk de specifieke belangen te behartigen van de Belgische burgers in het kader van het beheer en van de uitgevaardigde maatregelen om de SARS-cov2-epidemie te bestrijden, en van de gevolgen ervan in een democratische samenleving ». Bovendien « streeft ze de verwezenlijking van dat doel na met alle middelen, onder andere economisch, en met name door iedere vorm van beroep, georganiseerd, niet georganiseerd, gerechtelijk, buitengerechtelijk, administratief, willig of anders, en op een rechtstreekse of onrechtstreekse manier ». Daarnaast « kent ze zich met name als doel de bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden in het kader van die pandemie toe ». Uit de website van de vzw « Notre Bon Droit » blijkt met name dat dat doel effectief wordt nagestreefd, onder andere door meerdere gerechtelijke procedures in te stellen, met name voor het Hof, en door de verspreiding van informatie via verschillende sociale netwerken.

Bijgevolg dient het belang van de overige verzoekende partijen niet te worden onderzocht.

De exceptie wordt verworpen.

Wat betreft de exceptio obscuri libelli

B.7.1. Volgens de Ministerraad is het onmogelijk in te schatten welke kritieken de verzoekende partijen aanvoeren in de twee middelen in de zaak nr. 7752 en in het eerste middel en het tweede, derde, vierde en vijfde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759, zodat het niet mogelijk zou zijn om hiertegen op nuttige wijze verweer te voeren.

B.7.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 moeten de middelen en middelonderdelen te kennen geven welke van de regels waarvan

het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Die vereiste is niet louter formeel. Zij strekt ertoe aan het Hof alsook aan de instellingen en personen die aan het Hof een memorie kunnen richten een duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de middelen te geven.

B.7.3. Uit de memories van de Ministerraad blijkt dat hij op adequate wijze heeft kunnen antwoorden op de grieven van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7752 en 7759.

De exceptie wordt verworpen.

Wat betreft de exceptie van gehele of gedeeltelijke onontvankelijkheid van bepaalde middelen of bepaalde middelonderdelen

B.8.1. De Ministerraad voert ten aanzien van verschillende verzoekschriften aan dat bepaalde middelen, dan wel bepaalde middelonderdelen, onontvankelijk zouden zijn, omdat niet zou worden uiteengezet in welk opzicht bepaalde aangevoerde referentienormen zouden zijn miskend. Daarnaast werpt hij meermaals op dat een middel of een middelonderdeel niet onontvankelijk zou zijn omdat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan verdragsbepalingen, bepaalde grondwetsartikelen en algemene beginselen of omdat de verzoekende partijen zouden hebben nagelaten de categorieën van personen te identificeren die door de bestreden bepaling of bepalingen op discriminerende wijze zouden zijn behandeld.

B.8.2. Het Hof is bevoegd om wetskrachtige normen te toetsen aan de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsook aan de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.8.3. Niet alle middelen of middelonderdelen in de diverse verzoekschriften zijn afgeleid uit een schending van één of meer regels waarvan het Hof de naleving moet waarborgen.

Het tweede middel in de zaak nr. 7752 en het eerste middel in de zaak nr. 7759 voeren de rechtstreekse schending van artikel 187 van de Grondwet aan. Het tweede middel in de zaak nr. 7757 voert een rechtstreekse schending van de artikelen 26, lid 2, 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU), van artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 « betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij », van de artikelen 14 en 16 van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 « betreffende diensten op de interne markt » en van het proportionaliteitsbeginsel aan. Voormelde middelen zijn onontvankelijk.

B.8.4. Wanneer een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt aangevoerd, in samenhang gelezen met een ander grondrecht dat in de Grondwet of in een internationaalrechtelijke bepaling is gewaarborgd, of dat uit een algemeen rechtsbeginsel voortvloeit, dient de categorie van personen voor wie dat grondrecht wordt geschonden, te worden vergeleken met de categorie van personen ten opzichte van wie dat grondrecht wordt gewaarborgd.

B.8.5. In zoverre de verzoekende partijen tevens verdragsbepalingen, andere grondwetsbepalingen en algemene beginselen vermelden, zal het Hof die slechts in aanmerking nemen in zoverre een schending wordt aangevoerd van de in B.8.2 vermelde toetsingsnormen, in samenhang gelezen met die bepalingen en beginselen. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen en de middelonderdelen van de verzoekschriften niet alleen te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, maar ook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt de middelen en middelonderdelen in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

Ten gronde

B.9. Met de Pandemiewet geeft de wetgever uitvoering aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 23 van de Grondwet, artikel 2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 191 van het VWEU. De parlementaire voorbereiding vermeldt hieromtrent :

« Artikel 23 van de Grondwet waarborgt [...] het fundamentele recht op bescherming van de gezondheid en op geneeskundige bijstand. Die bepaling legt de overheid de verplichting tot handelen op wanneer het grondrecht op gezondheid van eenieder wordt bedreigd door de aanzienlijke impact van een gezondheidscrisis die het bestaande gezondheidssysteem zou kunnen doen instorten (RvS, 30 oktober 2020, nr. 248.819).

Artikel 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bekrachtigt het recht op leven. Dit recht op leven moet actief beschermd worden en het land moet vermijden dat het systeem van de gezondheidszorg in moeilijkheden komt.

Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verankert het voorzorgsbeginsel in het kader van het beheer van internationale gezondheidscrisissen, alsook de actieve voorbereiding op het mogelijk voorvallen van deze crisissen. Dit principe, dat van toepassing is zowel op milieurechtelijk vlak als op vlak van bescherming van personen [...] impliceert dat de overheid dringende en voorlopige maatregelen moet nemen wanneer een ernstig risico hoogstwaarschijnlijk werkelijkheid zal worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, pp. 4-5).

En :

« De bescherming van de gezondheid in een epidemische noodsituatie is voor de overheid dus een positieve verplichting, en niet zomaar een legitiem doel dat ze mag nastreven » (*ibid.*, p. 59).

B.10. De talrijke middelen in de samengevoegde zaken bevatten een groot aantal grieven, die elkaar vaak overlappen en herhalingen bevatten.

In zoverre die middelen voldoen aan de in B.7.2 vermelde vereisten, onderzoekt het Hof de grieven van de verzoekende partijen in onderstaande volgorde :

1. de bevoegdheidsverdelende regels (B.11 tot B.17);
2. het verbod op schorsing van de Grondwet (B.18 tot B.20.4);

3. de afkondiging en instandhouding van de epidemische noodsituatie (artikel 3, § 1) (B.21.1 tot B.28.3);

4. de wetenschappelijke gegevens (artikel 3, §§ 2 en 3) (B.29.1 tot B.46.3);

5. de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie (artikel 4) (B.47.1 tot B.55);

6. de beperkingen van grondrechten door maatregelen van bestuurlijke politie (artikel 5) (B.56.1 tot B.62);

7. de strafbepalingen (artikel 6) (B.63 tot B.73.3).

1. Wat de bevoegdheidsverdelende regels betreft

B.11 De verzoekende partijen in de zaak nr. 7753 voeren aan dat artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet de artikelen 24 en 127 van de Grondwet schendt doordat het zou toelaten maatregelen van bestuurlijke politie te nemen die de uitoefening van de vrijheid van onderwijs verhinderen en de toegang tot de onderwijsinstellingen en culturele activiteiten beperken, terwijl onderwijs en cultuur tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren (achtste middel).

B.12. Artikel 24 van de Grondwet regelt niet de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen. De bevoegdheid inzake culturele aangelegenheden en onderwijs is krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de Grondwet toegewezen aan de gemeenschappen :

« § 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet :

1° de culturele aangelegenheden

2° het onderwijs, met uitsluiting van :

- a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;
 - b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;
 - c) de pensioenregeling;
- [...] ».

B.13. Zoals in B.1 is vermeld, voorziet de Pandemiewet in een algemeen kader voor de maatregelen van bijzondere bestuurlijke politie die tijdens een epidemische noodsituatie kunnen worden genomen.

Het gaat om maatregelen die het binnenkomen of verlaten van het Belgisch grondgebied beperken, maatregelen die bepaalde inrichtingen of samenkomstplaatsen sluiten of de toegang ertoe beperken, maatregelen die verkoop en gebruik van bepaalde goederen en diensten regelen of verbieden, maatregelen die samenscholingen en verplaatsingen beperken of verbieden, maatregelen die voorwaarden inzake arbeidsorganisatie vastleggen en maatregelen die de verspreiding van de epidemie beogen te voorkomen, te vertragen of te stoppen, zoals het houden van een bepaalde afstand van andere personen, het dragen van een persoonlijk beschermingsmiddel of de regels betreffende de handhygiëne (artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet).

B.14. De vermelde maatregelen van bestuurlijke politie kunnen enkel worden genomen « teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken » (artikel 4, § 1, eerste lid, van de Pandemiewet).

De verzoekende partijen betwisten niet dat de federale overheid in het algemeen bevoegd is om die maatregelen mogelijk te maken. Die bevoegdheid vloeit met name voort uit artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat « de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, en de brandweer » voorbehoudt aan de federale overheid. Die voorbehouden bevoegdheid omvat de maatregelen van sanitaire politie die in geval van een epidemische noodsituatie kunnen worden genomen.

De verzoekende partijen betwisten evenwel de gevolgen van de maatregelen van bestuurlijke politie voor de exclusieve gemeenschapsbevoegdheden inzake onderwijs en cultuur.

B.15. De Koning neemt de maatregelen van bestuurlijke politie « na overleg binnen de bevoegde organen in het kader van het crisisbeheer » (artikel 4, § 1, eerste lid, van de Pandemiewet). Wanneer de maatregelen van bestuurlijke politie een rechtstreekse weerslag hebben op beleidsdomeinen die binnen de bevoegdheid van de deelstaten vallen, biedt de federale Regering de betrokken deelstatelijke regeringen vooraf de gelegenheid om overleg te plegen over de gevolgen van die maatregelen voor hun beleidsdomeinen, behoudens in geval van hoogdringendheid (artikel 4, § 1, tweede lid, van de Pandemiewet).

Wanneer de gouverneurs en burgemeesters, elk voor het eigen grondgebied, maatregelen van bestuurlijke politie nemen, overleggen ze in de regel met de bevoegde federale en deelstatelijke overheden naar gelang van de beoogde maatregel (artikel 4, § 2, van de Pandemiewet).

Wanneer door hoogdringendheid geen overleg kan plaatsvinden, moet dat overleg niettemin plaatsvinden zodra de omstandigheden het toelaten.

Voorts is uitdrukkelijk bepaald dat de maatregelen van bestuurlijke politie « noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling » zijn (artikel 4, § 3, eerste lid, van de Pandemiewet). Dezelfde vereiste vloeit voort uit het beginsel van de federale loyaliteit, dat in artikel 143, § 1, van de Grondwet is vervat, en uit het evenredigheidsbeginsel dat inherent is aan elke bevoegdheidsuitoefening. Geen enkele overheid mag haar bevoegdheid uitoefenen op een wijze die het andere overheden onmogelijk of buitensporig moeilijk maakt hun bevoegdheden op een redelijke wijze uit te oefenen.

Ten slotte kunnen de maatregelen van bestuurlijke politie enkel worden genomen om de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken en niet om andere beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

B.16. Hoewel de maatregelen van bestuurlijke politie een ingrijpende weerslag kunnen hebben op beleidsdomeinen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en/of de gewesten

behoren, voorziet de Pandemiewet slechts in de mogelijkheid, bij wijze van machtiging aan andere overheden, om in dergelijke maatregelen te voorzien.

Het komt de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken in voorkomend geval toe na te gaan of de daadwerkelijk genomen maatregelen van bestuurlijke politie de voormelde bevoegdheidsgrenzen eerbiedigen.

B.17. Het achtste middel in de zaak nr. 7753 is niet gegrond.

2. Wat het verbod op schorsing van de Grondwet betreft

B.18. Het tweede middel in de zaak nr. 7752, het eerste onderdeel van het eerste middel en het tweede middel in de zaak nr. 7753, het eerste middel in de zaak nr. 7757 en het eerste middel in de zaak nr. 7759 voeren aan dat artikel 187 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met diverse andere grondwettelijke, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen, wordt geschonden, aangezien de bestreden artikelen van de Pandemiewet de Grondwet geheel of gedeeltelijk zouden schorsen terwijl dit verboden is.

B.19.1. Artikel 187 van de Grondwet bepaalt :

« De Grondwet kan noch geheel, noch ten dele worden geschorst ».

B.19.2. Artikel 187 van de Grondwet is een waarborg die nauw verbonden is met de bepalingen van de Grondwet waarvan het Hof de naleving verzekert.

Het Hof houdt rekening met de in die grondwetsbepaling vervatte waarborg wanneer een schending wordt aangevoerd van grondrechten die zijn vermeld in titel II van de Grondwet. De middelen in de voormelde zaken, in zoverre ze zijn afgeleid uit de schending van artikelen in titel II van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 187 van de Grondwet, zijn ontvankelijk.

B.20.1. Noch de Pandemiewet die machtigingen bevat, noch het koninklijk besluit dat de noodsituatie afkondigt of in stand houdt, zou op zich een schorsing van de bepalingen van de

Grondwet, vermeld in het middel, die grondrechten waarborgen, kunnen teweegbrengen. Dit is niet de bedoeling van de wetgever. In de parlementaire voorbereiding wordt hierover uitdrukkelijk gesteld dat « de afkondiging van de epidemische noodsituatie [...] in geen geval [impliceert] dat er sprake zou zijn van een noodtoestand waarbij de Grondwet zou worden geschorst, hetgeen niet mogelijk is gelet op artikel 187 van de Grondwet » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 18).

B.20.2. Overigens is een loutere beperking van een grondrecht op zichzelf niet strijdig met artikel 187 van de Grondwet, temeer daar de rechterlijke toetsing waarin de Grondwet voorziet, onaantast blijft.

Het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, kan worden aangevochten voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en kan worden betwist voor de gewone rechter, zolang het desbetreffende koninklijk besluit nog niet werd bekrachtigd door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Na de bekrachtiging wordt het Hof bevoegd. De besluiten, genomen door de Koning, in voorkomend geval door de minister van Binnenlandse Zaken, of door de gouverneurs en burgemeesters, die maatregelen van bestuurlijke politie bevatten, kunnen worden aangevochten voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en betwist voor de gewone rechter.

B.20.3. Het staat niet aan het Hof te vermoeden hoe de in de bestreden bepalingen vervatte bevoegdheid zal worden uitgevoerd. Indien de wetgever een machtiging om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen verleent aan de Koning, en in voorkomend geval aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de gouverneurs en burgemeesters, dient ervan te worden uitgegaan dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid wil verlenen om die machtiging aan te wenden op een wijze die bestaanbaar is met de bepalingen van de Grondwet.

B.20.4. De voormelde middelen zijn niet gegrond.

3. Wat de afkondiging en de instandhouding van de « epidemische noodsituatie » betreft

B.21.1. Artikel 3, § 1, van de Pandemiewet bepaalt dat de Koning de epidemische noodsituatie afkondigt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van

de minister bevoegd voor Volksgezondheid en na een risicoanalyse die wordt uitgevoerd door « het orgaan belast met het beoordelen en evalueren van de risico's [...] ». De epidemische noodsituatie wordt afgekondigd voor een bepaalde duur die strikt noodzakelijk is en die in geen geval langer mag duren dan drie maanden. Na het verstrijken van de periode van drie maanden, kan de Koning de instandhouding van de epidemische noodsituatie afkondigen, telkens voor een periode van maximaal drie maanden. Het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt, heeft onmiddellijk uitwerking en moet bij wet bekrachtigd worden binnen een termijn van vijftien dagen vanaf de inwerkingtreding ervan. Bij ontstentenis van bekrachtiging binnen die termijn, treedt het betrokken koninklijk besluit buiten werking.

B.21.2. In de parlementaire voorbereiding van de Pandemiewet wordt gepreciseerd :

« De maximale periode van drie maanden vormt een redelijke termijn in het licht van de noodzaak om de epidemische noodsituatie op regelmatige tijdstippen te evalueren » (*Parl. St., Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 15*).

« Indien de regering of de Kamer vaststelt dat de voorwaarden die hebben geleid tot de afkondiging (van de instandhouding) van de epidemische noodsituatie niet langer zijn vervuld, kan de bekrachtigingswet worden opgeheven, ofwel op initiatief van de regering, ofwel op initiatief van de Kamer. De maatregelen die werden genomen op deze basis zullen in dat geval voor de toekomst buiten werking treden » (*ibid.*, p. 18).

B.22.1. Het vierde middel in de zaak nr. 7633, het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7751, het eerste middel in de zaak nr. 7753, het eerste en tweede onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 en het tweede middel in de zaak nr. 7758 hebben betrekking op de delegatie aan de Koning om de epidemische noodsituatie af te kondigen en in stand te houden.

B.22.2. Het vierde middel in de zaak nr. 7633 heeft betrekking op de vaststelling dat wanneer het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, niet tijdig wordt bekrachtigd door de Kamer van volksvertegenwoordigers, het betrokken koninklijk besluit enkel buiten werking zou treden, hetgeen strijdig zou zijn met het formeel wettigheidsbeginsel.

Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7751 stelt vast dat de epidemische noodsituatie drie maanden mag duren, maar die termijn zou, volgens de verzoekende partij, te lang zijn.

Het eerste middel in de zaak nr. 7753 is gericht tegen artikel 3, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, en voert een schending aan van de artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 22, 22bis, 22ter, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met diverse andere grondwetsartikelen, Europeesrechtelijke bepalingen en algemene rechtsbeginselen. Het eerste middel bestaat uit vier onderdelen. De verzoekende partijen voeren een schending aan, omdat artikel 3 van de Pandemiewet aan de Koning de bevoegdheid delegeert om de epidemische noodsituatie af te kondigen en dat besluit vijftien dagen geldt ook zonder bekrachtiging, waardoor de Koning zou worden gemachtigd om formele wetten en grondwettelijke normen te schorsen of vrijstelling van uitvoering te verlenen (eerste onderdeel). Tevens zou de Kamer van volksvertegenwoordigers niet de vrijheid hebben het koninklijk besluit niet te bekrachtigen, waardoor het aan de experts zou toekomen te beslissen of er al dan niet sprake is van een epidemische noodsituatie, (tweede onderdeel). In het derde onderdeel voeren zij aan dat de controle door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt uitgeschakeld door de bekrachtiging, en de toetsingsbevoegdheid van het Hof te beperkt zou zijn. In het laatste onderdeel voeren zij aan dat de definitie van « epidemische noodsituatie » te ruim zou zijn, waardoor over de noodsituatie zou worden beslist door een « mysterieus en onduidelijk ‘ orgaan ’ zonder enige democratische legitimiteit of grondwettelijk bestaan ».

In het eerste middel en het eerste onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 wordt aangevoerd dat er een zeer ruime definitie van « epidemische noodsituatie » wordt gehanteerd, waardoor het onmogelijk zou zijn om de wil van de wetgever te controleren. Bovendien zou, volgens het tweede onderdeel van het vierde middel, de bekrachtiging door de wetgevende macht binnen vijftien dagen niet voldoende zijn, aangezien de maatregelen van bestuurlijke politie reeds uitvoerbaar zijn vanaf hun publicatie in het *Belgisch Staatsblad*.

In het tweede middel in de zaak nr. 7758 wordt een schending aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwettelijke en Europeesrechtelijke bepalingen en met algemene rechtsbeginselen. De verzoekende partijen voeren aan dat de termijn om het koninklijk besluit waarbij de epidemische noodsituatie wordt

afgekondigd, te bekrachtigen te kort is om het met succes aan te vechten voor de Raad van State (eerste onderdeel), waardoor er geen sprake zou zijn van een effectief en daadwerkelijk beroep (tweede onderdeel).

B.23.1. Over de bekrachtigingswet van het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, wordt in de parlementaire voorbereiding van de Pandemiewet gepreciseerd :

« De bekrachtiging door de wetgever beoogt bovendien een belangrijke bijkomende democratische waarborg in te voeren bij het afkondigen van de epidemische noodsituatie en is vanuit dat oogpunt nodig en nuttig. Verder geldt dat het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt op zich niet de maatregelen van bestuurlijke politie bepaalt. Noch het KB dat de epidemische noodsituatie afkondigt noch de bekrachtigingswet bevatten maatregelen die bv. de grondrechten zouden kunnen beperken » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 17).

B.23.2. Naar aanleiding van de aanneming van het voormelde koninklijk besluit, moet de Koning de voorwaarden respecteren die zijn vastgelegd bij artikel 2, 3^o, van de Pandemiewet. In de parlementaire voorbereiding van die wet wordt hierover vermeld :

« De definitie bestaat uit vier luiken waarvan de eerste drie cumulatief zijn. Enkel indien deze drie voorwaarden zijn vervuld, kan sprake zijn van een epidemische noodsituatie in de zin van deze wet.

In het eerste luik wordt de epidemie beschreven als een bijzondere situatie die, daadwerkelijk of potentieel, een groot aantal mensen in België treft en er hun psychische en/of fysieke gezondheid ernstig aantast. [...] De situatie zelf of de oorzaak ervan moet niet noodzakelijk op het (volledige) Belgisch grondgebied plaatsvinden. Dit betekent dat de noodsituatie ook kan worden afgekondigd voordat er in België een groot aantal slachtoffers is. Het ontwerp gaat ervan uit dat het evenredigheidsbeginsel samen met het verzorgingsbeginsel zal worden toegepast. [...]

[...]

In het tweede luik wordt gewezen op de daadwerkelijke of potentiële impact van de situatie op het gezondheidszorgsysteem. De impact kan voelbaar zijn in meerdere aspecten van het gezondheidszorgsysteem, maar moet voelbaar zijn in minstens één ervan. Het kan gaan om een ernstige overbelasting van bepaalde gezondheidszorgbeoefenaars en -voorzieningen [...] en/of de nood om hen te versterken, ontlasten of ondersteunen, [...] zodat een implosie van het gezondheidszorgsysteem kan worden vermeden. Daarnaast kan de situatie ook leiden tot de nood aan een snellere beschikbaarheid van geneesmiddelen, medische hulpmiddelen of persoonlijke beschermingsmiddelen.

In het derde luik wordt het verband gelegd met de federale fase en de noodzaak om in dat geval een coördinatie en beheer van de bevoegde actoren op nationaal niveau in plaats te stellen om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken.

Het vierde luik heeft betrekking op de eventuele beoordeling van de situatie door internationale organisaties, waarvan België lid of partner is. Een epidemie stopt immers niet aan de landsgrenzen. [...] De erkenning van de situatie door de WGO of door de Europese Unie op basis van internationale wetgeving [...] kan een bijkomend element zijn om in België de epidemische noodsituatie af te kondigen. Hoewel dit vierde element geen normatieve waarde heeft, werd het echter, met het oog op de duidelijkheid, wel opgenomen in de definitie. Voor het overige had de Raad van State geen opmerkingen over de definitie » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, pp. 13-15).

In het commissieverslag wordt ook opgemerkt dat de definitie van de epidemische noodsituatie een evenwicht tracht te vinden :

« enerzijds valt vandaag moeilijk exact te voorspellen voor welke concrete situaties de pandemiewet nodig zal zijn, anderzijds is het van belang om voldoende strakke voorwaarden te bepalen opdat niet elke noodsituatie een trigger kan zijn voor het uitrollen van het mechanisme van de pandemiewet. Om die reden werd onder meer verduidelijkt dat er sprake moet zijn van een ernstige aantasting van de gezondheid. De verschillende elementen van de definitie vormen drempels voor de afkondiging van een pandemie en de motivering waarop die afkondiging moet steunen » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/005, p. 43).

B.23.3. Opdat de Koning de epidemische noodsituatie kan afkondigen of in stand houden, moet aan de punten *a)*, *b)* en *c)* van artikel 2, 3^o, van de Pandemiewet cumulatief voldaan zijn, hetgeen blijkt uit de vermelding « en » die *b)* en *c)* voorafgaat. Aan *d)* van de definitie moet niet *per se* voldaan zijn, want de aanduiding « desgevallend » geeft uitdrukkelijk aan dat die voorwaarde niet noodzakelijk is. In België kan dus geen epidemische noodsituatie worden afgekondigd wanneer België zelf niet is getroffen door een epidemie. De wetgever heeft aangegeven dat de erkenning door de Wereldgezondheidsorganisatie of de Europese Unie slechts een bijkomend element kan zijn en dat wat in het buitenland gebeurt, niet altijd een impact zal hebben in België.

De definitie van « epidemische noodsituatie » is derhalve duidelijk en de essentiële elementen zijn door de wetgever zelf bepaald.

B.23.4. Behalve het feit dat de Koning de voormelde waarborgen moet respecteren, beperkt het voormelde koninklijk besluit niet op zich één van de grondrechten die zijn

verankerd in de in het eerste middel en in het eerste onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 beoogde grondwettelijke bepalingen. Het gaat om de voorafgaande en noodzakelijke stap bij het aannemen van de in de artikelen 4 en 5 van de Pandemiewet beoogde maatregelen van bestuurlijke politie. Artikel 3 van de Pandemiewet heeft met andere woorden de Koning als enige adressaat. Het gaat om een bepaling die Hem de bevoegdheid verleent om een besluit, zonder normatieve draagwijdte, aan te nemen, dat, in voorkomend geval, een verplichte voorafgaande formaliteit zal vormen bij de aanneming, door de in artikel 4, §§ 1 en 2, bedoelde overheden, van de voormelde maatregelen van bestuurlijke politie.

B.23.5. Het Hof is niet bevoegd om een bepaling af te keuren die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht regelt, tenzij die bepaling indruist tegen de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten of tenzij de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering, waarin de Grondwet uitdrukkelijk voorziet, ontzegt. Uit wat in B.23.1 wordt vermeld, blijkt dat zulks te dezen niet het geval is.

B.23.6. Het vierde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7753 alsook het eerste middel en het eerste onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 zijn niet gegrond.

B.24.1. Ten aanzien van het koninklijk besluit houdende afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie, bepaalt artikel 3, § 2, derde lid, van de Pandemiewet dat bij gebreke van een bekrachtiging binnen vijftien dagen, het betrokken koninklijk besluit buiten werking treedt. De afkondiging is het startpunt om maatregelen van bestuurlijke politie te kunnen nemen.

Wat de maatregelen van bestuurlijke politie zelf betreft, wordt in artikel 4, § 3, derde lid, van de Pandemiewet niet in een afzonderlijke bekrachtiging voorzien. Echter, de verplicht gestelde bekrachtiging van het koninklijk besluit houdende afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie binnen vijftien dagen en de beperkte maximale duur van drie maanden van de maatregelen van bestuurlijke politie, hebben tot gevolg dat ook ten aanzien van die bestuurshandelingen de geldingsduur relatief beperkt is. De maatregelen van bestuurlijke politie kunnen slechts voor een maximale duur van drie maanden worden aangenomen en kunnen enkel uitwerking hebben voor zover de « epidemische noodsituatie » nog bestaat of in stand is gehouden overeenkomstig artikel 3, § 1, van de Pandemiewet. Ze

kunnen daarnaast enkel worden verlengd voor een maximale duur van drie maanden, voor zover de epidemische noodsituatie nog bestaat of in stand is gehouden overeenkomstig artikel 3, § 1. Bij ontstentenis van een bekrachtiging van het koninklijk besluit waarbij de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd of in stand gehouden, treden die maatregelen buiten werking.

B.24.2. De omstandigheid dat bij gebrek aan een tijdige bekrachtiging de desbetreffende uitvoeringsmaatregelen ophouden uitwerking te hebben voor de toekomst, in plaats van ophouden uitwerking te hebben met terugwerkende kracht, heeft niet tot gevolg dat de desbetreffende delegatie ongrondwettig zou zijn.

Voor het overige, zoals in B.60.1 en volgende wordt vermeld, volgt uit het onderzoek van de grondwettigheid van de delegatie aan de betrokken overheden om de bij de wet opgesomde maatregelen van bestuurlijke politie te nemen - delegatie waarin artikel 4 van de Pandemiewet voorziet -, dat die delegatie geen afbreuk doet aan de aangelegenheden die de Grondwetgever aan de wetgever heeft voorbehouden.

B.24.3. Het vierde middel in de zaak nr. 7633 is niet gegrond.

B.25.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7751 voeren in het tweede onderdeel van hun enig middel aan dat de termijn van drie maanden voor maatregelen van bestuurlijke politie te lang is en niet gerechtvaardigd is.

B.25.2. De Pandemiewet beoogt slechts een delegatie van bevoegdheden aan de Koning, en, in voorkomend geval, aan de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters, wanneer er sprake is van een epidemische noodsituatie. Welke maatregelen van bestuurlijke politie zullen worden genomen en hoelang die maatregelen gelden, hangt af van de epidemische noodsituatie en ze moeten als doel hebben de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken. De maatregelen van bestuurlijke politie zullen noodzakelijkerwijs aan de noodsituatie in kwestie moeten worden aangepast en kunnen variëren, niet alleen vanwege de aard van de pandemie of epidemie, maar ook vanwege de ontwikkeling van de pandemie of epidemie.

Derhalve moet de termijnbepaling in artikel 3, § 1, van de Pandemiewet *in abstracto* worden beoordeeld en heeft die bovendien enkel betrekking op de geldigheidsduur van de

epidemische noodsituatie zelf en niet op de geldigheidsduur van de maatregelen van bestuurlijke politie. De concrete beoordeling van de wettigheid van de maatregelen van bestuurlijke politie komt toe aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en aan de gewone rechter.

B.25.3. De maatregelen van bestuurlijke politie hebben niet noodzakelijk, noch automatisch een duurtijd van drie maanden. Artikel 4, § 3, van de Pandemiewet bepaalt dat de maatregelen van bestuurlijke politie « voor de toekomst aangenomen [worden] voor een maximale duur van drie maanden en [...] slechts uitwerking [kunnen] hebben voor zover de epidemische noodsituatie nog bestaat of in stand is gehouden overeenkomstig artikel 3, § 1 ». De maatregelen van bestuurlijke politie kunnen telkens worden verlengd voor een maximale duur van drie maanden « voor zover de epidemische noodsituatie nog bestaat of in stand is gehouden overeenkomstig artikel 3, § 1 ».

De duurtijd van drie maanden is derhalve enkel toegelaten wanneer dit wordt vereist door de epidemische noodsituatie, rekening houdend met het advies van de experts (artikel 3, § 1, en artikel 4, § 1) en met andere mechanismen die zijn ingevoerd teneinde te voldoen aan de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, zoals onder meer de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens waarop het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, steunt (artikel 3, § 3, eerste zin).

B.25.4. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7751 is niet gegrond.

B.26.1. Voor wat het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7753 betreft, wordt door het bestreden artikel 3 enkel de afkondiging van de epidemische noodsituatie aan de Koning gedelegeerd. In geen geval wordt door die bepaling het nemen van bepaalde maatregelen van bestuurlijke politie gedelegeerd aan de Koning, noch aan de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters.

Het valt derhalve niet in te zien hoe de delegatie van de bevoegdheid om de epidemische noodsituatie af te kondigen of in stand te houden op zich een schorsing, een beperking of een uitschakeling van formele wetten en grondwettelijke normen zou kunnen inhouden en dus een schending zou kunnen uitmaken van de door de verzoekende partijen opgeworpen referentienormen.

B.26.2. Het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7753 is niet gegrond.

B.26.3. Artikel 3, §§ 1 en 2, houdt geen verplichting in, voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, om het koninklijk besluit houdende de afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie te bekrachtigen. Meer nog, artikel 3, § 2, derde lid, bepaalt uitdrukkelijk dat « bij ontstentenis van bekrachtiging binnen de termijn bepaald in het tweede lid, [...] het betrokken koninklijk besluit buiten werking » treedt. Bovendien wordt in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk vermeld :

« Indien de regering of de Kamer vaststelt dat de voorwaarden die hebben geleid tot de afkondiging (van de instandhouding) van de epidemische noodsituatie niet langer zijn vervuld, kan de bekrachtigingswet worden opgeheven, ofwel op initiatief van de regering, ofwel op initiatief van de Kamer » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 18).

Ook kan het loutere gegeven dat een risicoanalyse moet worden uitgevoerd door « het orgaan belast met het beoordelen en evalueren van de risico's in het kader van een federale fase bedoeld in paragraaf 4 en waaruit blijkt dat het om een epidemische noodsituatie gaat », vooraleer het koninklijk besluit kan worden genomen, niet worden beschouwd als een delegatie van bevoegdheid aan het desbetreffende adviesorgaan om te beslissen of er al dan niet een epidemische noodsituatie aanwezig is. Het bestaan van een voorafgaande risicoanalyse betekent niet dat de Koning hierbij niet meer over enige beslissingsbevoegdheid zou beschikken.

Bovendien is het adviesorgaan geen « mysterieus en onduidelijk 'orgaan' zonder enige democratische legitimiteit of grondwettelijk bestaan », maar een « orgaan belast met het beoordelen en evalueren van de risico's in het kader van de federale fase bedoeld in paragraaf 4 ». Dat orgaan is, volgens de parlementaire voorbereiding, de evaluatiecel, zoals opgericht bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 « tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, pp. 15-16).

B.26.4. Het tweede en het vierde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7753 zijn niet gegrond.

B.27.1. Wat betreft het derde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7753 en het tweede middel in de zaak nr. 7758, bepaalt artikel 13 van de Grondwet :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

Het recht op toegang tot de rechter zou inhoudsloos zijn indien niet voldaan is aan het recht op een eerlijk proces, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, bij artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en bij een algemeen rechtsbeginsel. Bijgevolg dient bij een toetsing aan artikel 13 van de Grondwet met die waarborgen rekening te worden gehouden.

B.27.2. Het recht op toegang tot de rechter, zoals het onder meer is gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is niet absoluut en kan worden onderworpen aan beperkingen, onder meer wat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een beroep betreft, voor zover dergelijke beperkingen de essentie van dat recht niet aantasten en voor zover zij in een evenredige verhouding staan met een legitieme doelstelling. Het recht op toegang tot de rechter wordt geschonden indien de regeling ervan niet langer de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient, maar veeleer een soort barrière vormt die de rechtsonderhorige verhindert dat zijn geschil ten gronde door de bevoegde rechter wordt beoordeeld (EHRM, 27 juli 2006, *Efstathiou e.a. t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD003699802, § 24; 24 februari 2009, *L'Erablière ASBL t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 35).

B.27.3. Artikel 3, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet belet niet dat het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, kan worden aangevochten voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Vóór de bekrachtiging ervan kan tegen het koninklijk besluit immers bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep worden ingesteld of kan het bij de gewone rechter worden betwist. Naar aanleiding hiervan komt het de bevoegde rechter toe de naleving van de voorwaarden waarin in artikel 2, 3°, van de Pandemiewet is voorzien, te controleren.

B.27.4. De bekrachtigingswet valt onder de bevoegdheid van het Hof. De ontstentenis van bevoegdheid van het Hof om na te gaan of een bekrachtigd koninklijk besluit de voormelde wettelijke voorwaarden naleeft, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 142, tweede lid, van de

Grondwet. Bijgevolg heeft de grief van de verzoekende partijen op dat punt betrekking op een keuze van de Grondwetgever, die het Hof niet vermag te controleren.

B.27.5. Het derde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7753 en het tweede middel in de zaak nr. 7758 zijn niet gegrond.

B.28.1. In de zaak nr. 7757 voeren de verzoekende partijen in het tweede onderdeel van het vierde middel aan dat de bekrachtiging binnen vijftien dagen te laat zou zijn, aangezien de maatregelen van bestuurlijke politie reeds uitvoerbaar zijn vanaf hun publicatie in het *Belgisch Staatsblad*.

B.28.2. De parlementaire voorbereiding vermeldt dienaangaande :

« Daartoe wordt een termijn van vijftien dagen voorzien, gelet op verschillende opmerkingen opgenomen in het verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken [...] (nr. 55-1897/001) dat voldoende tijd nodig is om een grondig parlementair debat te kunnen voeren » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, pp. 16-17).

Een kortere termijn dan vijftien dagen werd door de wetgever beschouwd als zijnde niet lang genoeg om een grondig parlementair debat te voeren. Bovendien was ook de afdeling wetgeving van de Raad van State sceptisch ten aanzien van de initiële termijn van twee dagen om het koninklijk besluit te bekrachtigen.

« Een dergelijke termijn [van twee dagen] is niet verenigbaar met de adiëring van de afdeling Wetgeving van de Raad van State » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 102).

In het verslag wordt gesteld :

« Op die manier [met een termijn van vijftien dagen] wordt gezorgd voor een duidelijke en heldere procedure, en wordt tegelijk ingespeeld op de vraag naar de rechtsbescherming ten aanzien van het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/005, p. 41).

B.28.3. Het tweede onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 is niet gegrond.

4. *Wat betreft de wetenschappelijke gegevens (artikel 3, §§ 2 en 3)*

B.29.1. Het enige middel in de zaak nr. 7686, dat bestaat uit vijf onderdelen, en het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7751 hebben betrekking op de wetenschappelijke gegevens, zoals vermeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van de Pandemiewet.

B.29.2. Het enige middel in de zaak nr. 7686 voert een verschil in behandeling aan tussen de bevolking en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, terwijl beide categorieën evenwaardige adressaten zouden zijn van de wetenschappelijke gegevens (eerste onderdeel), omdat de mededeling van de wetenschappelijke gegevens niet in overeenstemming zou zijn met de vereisten van artikel 5 van het Verdrag van Aarhus (tweede onderdeel), omdat de mededeling van de wetenschappelijke gegevens zou getuigen van censuur (derde onderdeel), omdat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens niet concreet zou zijn geregeld (vierde onderdeel), en omdat de wetgever een maatregel zou hebben genomen die strijdig zou zijn met het recht op bekendmaking, het recht op informatievergaring en het recht op bescherming van de gezondheid (vijfde onderdeel).

Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7751 voert aan dat de epidemische noodsituatie zou moeten steunen op een objectieve analyse van de wetenschappelijke gegevens en niet op eenvoudige voorspellingen van de epidemische gegevens. Een evaluatierapport naderhand (artikel 10 van de Pandemiewet) zou niet voldoende zijn; er zou een voorafgaande analyse moeten gebeuren.

B.30.1. Het vijfde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13, 19, 23 en 32 van de Grondwet, het recht op bekendmaking, het recht op informatievergaring en het recht op bescherming van de gezondheid, waarbij de verzoekende partijen aanvoeren dat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens onvoldoende rekening zou houden met de digitale kloof die zou bestaan binnen de bevolking.

B.30.2. De verzoekende partijen zetten niet uiteen hoe de artikelen 13, 19 en 32 van de Grondwet, het recht op informatievergadering en het recht op bescherming van de gezondheid

zijn geschonden door artikel 3 van de Pandemiewet, waardoor het onderdeel voor wat die referentienormen betreft, onontvankelijk is.

B.31.1. In het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7751 wordt aangevoerd dat de wetenschappelijke gegevens (artikel 3, §§ 2 en 3) objectief moeten worden geanalyseerd, hetgeen *in casu* niet zou gebeuren.

Niet alleen wordt dienaangaande geen enkele kritiek geformuleerd of verduidelijkt waarom dit strijdig zou zijn met de voormelde grondwettelijke en Europeesrechtelijke bepalingen, ook kan uit het bestreden artikel niet worden afgeleid dat wetenschappelijke gegevens niet objectief zouden worden geanalyseerd.

B.31.2. Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7751 is onontvankelijk.

B.32. Overeenkomstig het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686, zou artikel 3 van de Pandemiewet strijdig zijn met de artikelen 10, 11, 13, 32 en 160 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat er een niet te verantwoorden verschil in behandeling zou bestaan tussen de bevolking en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, voor wat betreft de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens, terwijl beide categorieën als evenwaardige adressaten zouden moeten worden beschouwd. De gegevens aan de bevolking zouden maar worden bekendgemaakt « zodra zij beschikbaar en bruikbaar zijn » en het zou slechts om een gefragmenteerde bekendmaking gaan. Aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers daarentegen worden de wetenschappelijke gegevens « zo spoedig mogelijk » meegegeed.

B.33. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat

dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.34.1. Volgens de Ministerraad zijn de te vergelijken categorieën van personen, te weten de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de bevolking, niet vergelijkbaar, omdat van de bevolking niet kan worden verwacht dat wetenschappelijke gegevens voor hen in elke vorm verstaanbaar zijn en omdat de taken van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de bevolking fundamenteel verschillend zijn.

B.34.2. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet met elkaar worden verward. De verschillende taken van de adressaten van de wetenschappelijke gegevens kunnen weliswaar een element zijn bij de beoordeling van het redelijke en evenredige karakter van het verschil in behandeling wat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens betreft, maar zij kunnen niet volstaan om te besluiten tot de niet-vergelijkbaarheid van die personen, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.35. Er bestaat geen algemene verplichting tot de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens die de onderliggende basis vormen voor een bepaalde regelgeving. Met het oog op de transparantie, werd een verplichting tot bekendmaking van wetenschappelijke gegevens ingevoerd in de Pandemiewet, hetgeen een legitieme doelstelling is.

B.36. Het verschil in behandeling is in redelijkheid te verantwoorden, aangezien het enkel aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toekomt het koninklijk besluit houdende de afkondiging, dan wel de instandhouding van de epidemische noodsituatie, binnen vijftien dagen te bekrachtigen. De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers moet daarom zo snel mogelijk worden ingelicht, zodat een directe controle op het beleid zo grondig mogelijk kan plaatsvinden.

B.37. Het loutere gegeven dat de « bevoegde overheden en diensten », ingevolge artikel 3, § 3, van de Pandemiewet, toezien op de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens aan de bevolking, ontnemt aan de maatregel niet zijn redelijk karakter. Het toezicht vormt immers een waarborg voor de bevolking teneinde de transparantie te verzekeren en het is bovendien niet uitgesloten dat de wetenschappelijke informatie onmiddellijk ook aan de bevolking wordt

bekendgemaakt, in zoverre de wetenschappelijke informatie die aan de voorzitter is meegedeeld reeds beschikbaar en bruikbaar is in de zin van artikel 3, § 3, van de Pandemiewet.

B.38. Overigens doet de bestreden bepaling op geen enkele manier afbreuk aan de toepasselijke openbaarheidswetgeving en kan bij een eventuele weigering van een verzoek tot openbaarheid de verzoeker beroep instellen bij de betrokken beroepsinstantie, waarvan de beslissing zelf zal kunnen worden aangevochten bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.39. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 is niet gegrond.

B.40.1. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 voert een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, met het recht op toegang tot de rechter en met het recht op informatievergaring, omdat artikel 5, lid 1, van het Verdrag van Aarhus zou vereisen dat de wetenschappelijke gegevens onmiddellijk en terstond moeten worden verspreid, artikel 5, lid 2, van het Verdrag van Aarhus inhoudelijke en temporele beperkingen bij de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens zou verbieden en artikel 5, lid 3, van het Verdrag van Aarhus zou vereisen dat de informatie gemakkelijk toegankelijk zou zijn.

B.40.2. Artikel 5, lid 1, c), van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat de milieu-informatie, in geval van onmiddellijke bedreiging van de menselijke gezondheid of het milieu, onmiddellijk en terstond wordt verspreid, in zoverre deze het publiek in staat stelt om de uit de bedreiging voortvloeiende schade te voorkomen of te beperken.

Artikel 5, lid 2, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat de milieu-informatie op transparante en doeltreffende wijze beschikbaar moet worden gesteld. Milieu-informatie moet derhalve op een doeltreffende en transparante wijze toegankelijk worden gemaakt, hetgeen betekent dat de informatie van technische aard voor de burger effectief toegankelijk wordt gemaakt.

Artikel 5, lid 3, van het Verdrag van Aarhus stelt dat milieu-informatie in toenemende mate online beschikbaar moet worden gemaakt op een gemakkelijk toegankelijke manier.

B.40.3. Het Verdrag van Aarhus heeft als doel bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn (artikel 1 van het Verdrag van Aarhus). Het waarborgt het recht op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus.

Onder toegang tot milieu-informatie, ressorteert de actieve openbaarheid van milieu-informatie. Ingevolge artikel 2, lid 3, van het Verdrag van Aarhus moet onder milieu-informatie worden verstaan :

« 3. [...] alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over :

a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

b) factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieuakkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel *a)*, en kosten-baten en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming;

c) de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voorzover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in het voorgaande onderdeel *b)* ».

Uit elk van de bovenvermelde onderdelen volgt dat een link met het milieu noodzakelijk is. Bovendien moet er, wat betreft de menselijke gezondheid, worden aangetoond dat de gezondheidstoestand aangetast kan worden door de toestand van de elementen van het milieu of, via die elementen door (1) factoren zoals stoffen, energie, geluid en straling, (2) activiteiten en maatregelen die de elementen van het milieu kunnen aantasten of (3) kosten-baten- en andere economische analyses gebruikt in de milieubesluitvorming. Alleen in dat geval kan de toestand van de menselijke gezondheid, in het kader van het Verdrag van Aarhus, worden beschouwd als zijnde milieu-informatie.

B.40.4. Artikel 5 van het Verdrag van Aarhus bevat de verplichtingen met betrekking tot het verzamelen en verspreiden van milieu-informatie. Artikel 5, lid 10, van het Verdrag van Aarhus bepaalt de uitzonderingen daarop, en verwijst daarvoor naar de uitzonderingen van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus.

Artikel 4 van het Verdrag van Aarhus gaat over de toegang tot de milieu-informatie. De uitzonderingen, opgenomen in artikel 4, leden 3 en 4, gelden echter, overeenkomstig artikel 5, lid 10, van het Verdrag van Aarhus, voor de actieve openbaarheid. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het Verdrag van Aarhus is het niet uitgesloten dat een overheid onvoltooid materiaal en interne mededelingen van overheidsinstanties kan weigeren openbaar te maken.

B.41.1. Vooraleer er sprake kan zijn van milieu-informatie, is een band met het milieu noodzakelijk. De verzoekende partijen verduidelijken niet op welke manier de wetenschappelijke gegevens, op basis waarvan het koninklijk besluit werd genomen dat een epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, een band zouden kunnen hebben met het milieu. Derhalve blijkt niet dat artikel 5 van het Verdrag van Aarhus van toepassing zou zijn.

Immers, in artikel 2, 3°, van de Pandemiewet wordt bepaald dat een epidemische noodsituatie « elke gebeurtenis [is] die een ernstige bedreiging veroorzaakt of kan veroorzaken ten gevolge van de aanwezigheid van een infectieus agens bij de mens ». Een link met het milieu ontbreekt, aangezien nergens in de Pandemiewet wordt verduidelijkt dat de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, wordt of kan worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via die elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in artikel 2, lid 3, c), van het Verdrag van Aarhus. Er is enkel sprake van een infectieus agens bij de mens.

B.41.2. Voor wat de mogelijke schending van het recht op informatievergaring betreft, maken de verzoekende partijen niet duidelijk wat daarvan de grondslag zou moeten zijn en wat dat recht zou moeten omvatten. Wanneer dat recht op informatievergaring dient te worden beschouwd als een recht op toegang tot documenten, volstaat het vast te stellen dat artikel 3, § 3, van de Pandemiewet een regeling van actieve openbaarheid inhoudt en niet van passieve openbaarheid, wat de toegang tot bestuursdocumenten inhoudt.

B.42.1. Het tweede onderdeel van het enige middel betreft de notie « milieu-informatie ». Inzonderheid rijst de vraag of de wetenschappelijke gegevens aan te merken zijn als « milieu-informatie » in de zin van artikel 2, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

De verzoekende partijen vragen het Hof aan het Hof van Justitie van de Europese Unie twee prejudiciële vragen te stellen.

Vervolgens stellen ze dat, als wordt aanvaard dat wetenschappelijke gegevens milieu-informatie zijn in de zin van artikel 2, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, de uitzondering van artikel 4, lid 3, c), van het Verdrag van Aarhus, niet kan gelden en dat artikel 5, lid 1, c), van het Verdrag van Aarhus zich verzet tegen de dilatoire, temporele en inhoudelijke beperkingen van artikel 3, § 3, van de Pandemiewet.

Opnieuw vragen ze het Hof een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

B.42.2. Wanneer een vraag die betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is die instantie, overeenkomstig artikel 267, derde alinea, van het VWEU, gehouden die vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

Die verwijzing is evenwel niet nodig wanneer die rechterlijke instantie heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is, dat de betrokken bepaling van het Unierecht reeds door het Hof is uitgelegd, of dat de juiste uitlegging van het Unierecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (HvJ, 6 oktober 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, punt 21; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management en Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, punt 33). Die redenen moeten, in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afdoende blijken uit de motivering van het arrest waarbij de rechterlijke instantie weigert de prejudiciële vraag te stellen (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management en Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, punt 51).

De uitzondering van het gebrek aan relevantie houdt in dat de nationale rechterlijke instantie van de verwijsplicht is ontheven wanneer « die vraag niet ter zake dienend is, dat wil zeggen wanneer het antwoord erop, hoe het ook luidt, geen invloed kan hebben op de oplossing van het geschil » (HvJ, 15 maart 2017, *Aquino*, C-3/16, ECLI:EU:C:2017:209, punt 43; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, punt 34).

De uitzondering dat de juiste uitlegging van het Unierecht evident is, houdt in dat de nationale rechterlijke instantie ervan overtuigd moet zijn dat de gehanteerde oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten die in laatste aanleg uitspraak doen, alsook voor het Hof van Justitie. Zij dient in dat verband rekening te houden met de specifieke kenmerken van het Unierecht, met de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan en met het gevaar voor uiteenlopende rechtspraak binnen de Unie. Tevens dient zij acht te slaan op de verschillen tussen de taalversies van de betrokken bepaling waarvan zij op de hoogte is, met name wanneer die verschillen door de partijen naar voren zijn gebracht en onderbouwd zijn. Tot slot dient zij aandacht te hebben voor de eigen terminologie en autonome begrippen die het Unierecht bezigt, alsook met de context van de toepasselijke bepaling in het licht van het Unierecht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingsstand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, punten 40-46).

Voorts vermag de in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechterlijke instantie ervan af te zien het Hof een prejudiciële vraag te stellen « om redenen van niet-ontvankelijkheid die eigen zijn aan de procedure bij die rechterlijke instantie, mits het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen » (HvJ, 14 december 1995, *Van Schijndel en Van Veen*, C-430/93 en C-431/93, ECLI:EU:C:1995:441, punt 17; 15 maart 2017, *Aquino*, C-3/16, ECLI:EU:C:2017:209, punt 56; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, punt 61).

B.42.3. Aangezien het niet aannemelijk is gemaakt dat het Verdrag van Aarhus en het recht van de Europese Unie te dezen van toepassing zijn, zijn de door de verzoekende partijen voorgestelde prejudiciële vragen niet pertinent en dienen ze bijgevolg niet aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden gesteld.

B.42.4. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 is niet gegrond.

B.43.1. Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 heeft betrekking op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 19, 32 en 190 van de Grondwet, met artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, met het zorgvuldigheidsbeginsel, met het recht op toegang tot de rechter, met het rechtsstaatbeginsel en met het recht op informatievergaring. Aan de bevolking en aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zouden alleen die wetenschappelijke gegevens worden megedeeld die de genomen koninklijke besluiten ondersteunen, maar andere gegevens dan de wetenschappelijke gegevens en de wetenschappelijke gegevens die de genomen besluiten niet ondersteunen of tegenspreken, zouden niet worden megedeeld. De inhoudelijke en temporele beperkingen op de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens zouden een schending van het recht op toegang tot de rechter tot gevolg hebben, een schending van het rechtsstaatbeginsel en een schending van het recht op informatievergaring.

B.43.2. Artikel 3 van de Pandemiewet bevat geen inhoudelijke beperking van het soort van wetenschappelijke gegevens die moeten worden bekendgemaakt. Uit geen enkele bepaling van de Pandemiewet kan worden afgeleid dat de bekendmaking geen betrekking zou kunnen of mogen hebben op alle wetenschappelijke gegevens op grond waarvan wordt besloten of er al dan niet sprake is van een epidemische noodsituatie. Derhalve dient te worden aangenomen dat het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, zal worden genomen op basis van alle relevante wetenschappelijke gegevens en niet enkel op basis van die gegevens die het bestaan van een epidemische noodsituatie bevestigen. Ook het advies van de minister van Volksgezondheid en de risicoanalyse van de evaluatiecel maken deel uit van de wetenschappelijke gegevens die moeten worden bekendgemaakt, waarbij het advies, dan wel de risicoanalyse, niet noodzakelijk het bestaan van een epidemische noodsituatie zullen bevestigen.

B.44.1. Artikel 190 van de Grondwet, dat bepaalt dat « geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur [...] verbindend [is] dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald », heeft geen betrekking op de bekendmaking van wetenschappelijke gegevens, waarop een koninklijk besluit in voorkomend geval steunt.

Bovendien doet de bestreden bepaling op geen enkele manier afbreuk aan de toepasselijke openbaarheidswetgeving. Bij een eventuele weigering van een verzoek tot openbaarheid van de wetenschappelijke gegevens kan de verzoeker beroep instellen bij de betrokken beroepsinstantie, waarvan de beslissing zelf kan worden aangevochten bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.44.2. Indien de Kamer van volksvertegenwoordigers van oordeel zou zijn dat zij, wegens gebrek aan kennisname van al dan niet wetenschappelijke gegevens, niet met kennis van zaken zou kunnen beslissen het koninklijk besluit tot afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie te bekrachtigen, dan staat het haar vrij die bekrachtiging te weigeren. Bovendien behouden de volksvertegenwoordigers, overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van de Pandemiewet, de mogelijkheid om ministers vragen te stellen en te interpelleren (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 30) en heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers « vanzelfsprekend steeds de mogelijkheid om [de] besluiten [waarbij maatregelen van bestuurlijke politie worden opgelegd] geheel of gedeeltelijk op te heffen. Dit garandeert de democratische controle op de genomen maatregelen van bestuurlijke politie » (*ibid.*, p. 22), alsook de mogelijkheid om het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, op te heffen.

B.44.3. Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 is niet gegrond.

B.45.1. Het vierde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 voert de schending aan van artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, van het beginsel van behoorlijke bekendmaking en van artikel 190 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het gelijkheidsbeginsel, omdat de concrete manier van bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens niet zou zijn geregeld in de Pandemiewet. Het is de verzoekende partijen niet duidelijk welke overheden de wetenschappelijke gegevens zouden moeten bekendmaken en waar die gegevens bekend moeten worden gemaakt. Ook zou het toezicht op de bekendmaking moeten worden uitgeoefend door bevoegde overheden en diensten en niet door de Regering zelf, en zouden de bevoegde overheden en diensten niet zelf de wetenschappelijke gegevens dienen bekend te maken.

B.45.2. In haar advies bij het voorontwerp van wet « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » (advies nr. 68.936/AV van 7 april

2021) merkt de afdeling wetgeving van de Raad van State op dat niet duidelijk werd gemaakt welke overheden belast zouden zijn met de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens, noch waar die gegevens zouden moeten worden bekendgemaakt :

« Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden de volgende verduidelijking gegeven :

‘ Dat zal, enerzijds, afhangen van de epidemische noodsituatie en van de akkoorden die op dat ogenblik gesloten zijn en, anderzijds, gaat het om een praktische modaliteit die niet in de wet moet worden gepreciseerd.

Artikel 3, § 3, voorziet in de bekendmaking ten behoeve van de bevolking en niet ten aanzien van de minister of de Kamer van volksvertegenwoordigers, vermits die laatsten reeds over de informatie beschikken (cf. § 2) [eigen vertaling]. ’

Het beschikkende gedeelte van deze bepaling, of minstens de memorie van toelichting, moet verduidelijken dat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens op basis waarvan de koninklijke besluiten genomen werden, bedoeld is voor de algemene bevolking, wat een invloed zal hebben op de concrete regels voor die bekendmaking » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 112).

B.45.3. Derhalve heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de wetgever enkel geadviseerd te verduidelijken dat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens bedoeld is voor de bevolking (artikel 3, § 3, van de Pandemiewet). In de parlementaire voorbereiding is verduidelijkt

« dat de bevoegde overheden en diensten erop toezien dat deze gegevens zo spoedig mogelijk en zodra beschikbaar en bruikbaar, worden bekendgemaakt ten behoeve van de algemene bevolking » (*ibid.*, p. 18).

Wat de overheden en diensten betreft die belast zijn met het toezicht op de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens, volstaat de vaststelling dat de wijze van bekendmaking zal afhangen van de epidemische noodsituatie zelf alsook van de praktische uitvoering en uitvoeringsmodaliteiten; die modaliteiten dienen niet in de wet zelf te worden gepreciseerd.

B.45.4. Het vierde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 is niet gegrond.

B.46.1. Het vijfde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13, 19, 23 en 32 van de Grondwet, het recht op bekendmaking, het recht op informatievergaring en het recht op bescherming van de

gezondheid, waarbij de verzoekende partijen menen dat de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens onvoldoende rekening houdt met de digitale kloof bij de bevolking. Het feit dat de Regering niet moet toezien op de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens zou dat probleem nog versterken, aangezien de wetgever daardoor nog minder maatregelen zou hebben genomen om de gelijke toegang tot de bekendgemaakte informatie te waarborgen.

B.46.2. Nergens is in de Pandemiewet bepaald dat de bekendmaking enkel digitaal dient te gebeuren. Bijgevolg is het gelijkheidsbeginsel niet geschonden, doordat de wetgever geen rekening zou hebben gehouden met de digitale kloof.

Bovendien is de bekendmaking van wetenschappelijke gegevens geen rechtshandeling. Zonder dat het nodig is na te gaan of de wetgever voldoende maatregelen heeft genomen die waarborgen of de bevolking een gelijke toegang heeft tot de wetenschappelijke gegevens, kan de bevolking geen rechten, noch verplichtingen ontleen aan de bekendmaking van die gegevens.

De niet-bekendmaking van wetenschappelijke gegevens of de bekendmaking van de wetenschappelijke gegevens wijzigt aan de rechtstoestand van de bevolking niets, maar kan wel bijdragen tot het beter begrijpen en aanvaarden waarom een epidemische noodsituatie moet worden afgekondigd. Overigens doet de bestreden bepaling op geen enkele manier afbreuk aan de toepasselijke openbaarheidswetgeving.

B.46.3. Het vijfde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7686 is niet gegrond.

5. Wat betreft de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie (artikel 4)

B.47.1. Het vijfde middel in de zaak nr. 7633, het tweede en derde onderdeel van het derde middel, het vierde middel en het vijfde middel in de zaak nr. 7753, het eerste onderdeel van het derde middel en het derde en vierde onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 hebben betrekking op artikel 4 van de Pandemiewet.

B.47.2. Het vijfde middel in de zaak nr. 7633 is afgeleid uit de schending, door artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet en met de artikelen 1, 7 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Volgens de verzoekende partijen zou de wetgever aan de minister van Binnenlandse Zaken niet de bevoegdheden mogen toekennen om de in artikel 5, § 1, van de Pandemiewet opgesomde maatregelen te nemen, omdat die delegaties geen detailregelingen zouden uitmaken. De artikelen 33 van 37 van de Grondwet zouden de delegatie van bevoegdheid van de federale wetgever aan een federale minister verhinderen.

In het tweede en derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7753 wordt een schending aangevoerd, door artikel 4, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, van de artikelen 10, 11, 14, 15, 16, 19, 22, 22*bis*, 22*ter*, 23, 24 en 26 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel. De verzoekende partijen stellen dat de wetgever ook de noodzakelijkheid, de geschiktheid en de evenredigheid van de beperkingen aan grondrechten zou moeten (kunnen) toetsen en die beoordeling niet zou mogen delegeren aan de uitvoerende macht (tweede onderdeel) en dat de combinatie van het ontbreken van een verbod om federale maatregelen te nemen die niet in alle gemeenten noodzakelijk zijn, met het verbod voor de burgemeesters en gouverneurs om lokaal minder strenge maatregelen te nemen, tot gevolg zou hebben dat er een situatie ontstaat waar minstens in sommige gemeenten maatregelen zouden gelden die niet noodzakelijk zouden zijn en dus strijdig met het evenredigheidsbeginsel (derde onderdeel).

In het vierde middel in de zaak nr. 7753 wordt een schending aangevoerd van de artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet en van titel II van de Grondwet, omdat, volgens de verzoekende partijen, artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid delegeert om verregaande vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen, die bovendien gepaard gaan met strafrechtelijke sancties, terwijl een delegatie aan een minister enkel dan mogelijk zou zijn bij het regelen van bijkomende aangelegenheden, maatregelen van ondergeschikt belang en detailmaatregelen.

Het vijfde middel in de zaak nr. 7753 is afgeleid uit de schending, door artikel 4, § 4, van de Pandemiewet, van artikel 32 van de Grondwet, omdat de wetenschappelijke gegevens, op grond waarvan het koninklijk besluit tot afkondiging of instandhouding van een epidemische

noodsituatie is genomen, zo spoedig mogelijk en zodra ze beschikbaar en bruikbaar zijn, moeten worden bekendgemaakt aan het publiek, terwijl de adviezen op basis waarvan de koninklijke besluiten die de maatregelen van bestuurlijke politie omvatten, worden genomen, niet openbaar moeten worden gemaakt, maar enkel worden meegedeeld aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Bovendien zouden de maatregelen die bij ministerieel besluit of door de burgemeester of gouverneur worden genomen niet onderworpen zijn aan een voorafgaand advies, zodat in dat geval ook geen bekendmaking noodzakelijk zou zijn.

Het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7757 is afgeleid uit de schending, door artikel 4, § 2, van de Pandemiewet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 8, 14 en 15 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 7, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Volgens de verzoekende partijen situeert de ongrondwettigheid zich in de vaststelling dat de notie « dringend » niet in de Pandemiewet vermeld zou staan. Bovendien zou de bevoegdheid van de burgemeesters en gouverneurs niet gerechtvaardigd kunnen worden door een verwijzing naar de « lokale omstandigheden » zonder enige verduidelijking. De zorg voor een coherente en gecoördineerde crisisbeheersing lijkt, volgens de verzoekende partijen, tegenstrijdig met de bevoegdheid van de burgemeesters en gouverneurs om maatregelen te nemen op lokaal niveau, zonder dat er voorafgaand overleg is met de federale overheden.

In het derde en vierde onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 wordt een schending aangevoerd van de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, 14, 33, 105 en 108 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van de scheiding der machten, omdat, volgens de verzoekende partijen, de delegatie niet zou beantwoorden aan de voorwaarden van de Grondwet. In de aan de minister, de burgemeester en de gouverneur gedelegeerde bevoegdheden is niet voorzien in de Grondwet en hun inhoud is niet leesbaar, noch voorspelbaar bij gebrek aan een nauwkeurig wetgevend kader.

B.48.1. In artikel 4 van de Pandemiewet wordt bepaald dat de nodige maatregelen van bestuurlijke politie kunnen worden genomen door de Koning. In geval van dreigend gevaar kunnen diezelfde maatregelen, die geen enkel uitstel dulden, worden genomen door de minister van Binnenlandse Zaken. Wanneer de lokale omstandigheden het vereisen, kunnen de gouverneurs en de burgemeesters strengere maatregelen nemen. Bij ontstentenis van een

bekrachtiging van het koninklijk besluit waarbij de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd of in stand gehouden, treden de maatregelen van bestuurlijke politie buiten werking.

B.48.2. De parlementaire voorbereiding preciseert hierover :

« In geval van dreigend gevaar kunnen de politiemaatregelen, wanneer ze geen enkel uitstel dulden, uitzonderlijk worden genomen door de minister van Binnenlandse Zaken. Deze laatste heeft immers als traditioneel aanvaarde opdracht om de bevolking te beschermen. In haar advies nr. 68.936/AV van 7 april 2021 over het voorliggende wetsontwerp heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in dit verband gesteld dat geval per geval zal moeten worden beoordeeld of de uitzonderlijke situatie die verantwoordt dat de maatregelen worden genomen bij ministerieel besluit voorhanden is [...].

[...]

Er wordt vervolgens uitdrukkelijk voorzien dat de gouverneurs en burgemeesters, wanneer de lokale omstandigheden het vereisen, elk voor het eigen grondgebied, maatregelen moeten nemen die strenger zijn ten opzichte van deze genomen door de Koning of desgevallend de minister van Binnenlandse Zaken. Daartoe overleggen ze met de bevoegde federale of deelstatelijke overheden in functie van de beoogde maatregel, bijvoorbeeld het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, het *Agence pour une Vie de Qualité* (AVIQ) of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Indien de hoogdringendheid geen overleg voorafgaand aan het nemen van de maatregel toelaat, informeert de betrokken burgemeester of de gouverneur de bevoegde overheden zo snel mogelijk van de genomen maatregel. In elk geval, en dus ook bij hoogdringendheid, worden de maatregelen beoogd door de burgemeester voorafgaand overlegd met de gouverneur, en worden deze beoogd door de gouverneur voorafgaand overlegd met de minister. De minister van Binnenlandse Zaken, die tijdens een federale fase verantwoordelijk is voor de beleidscoördinatie van de noodsituatie, kan in dit verband instructies geven aan de burgemeesters en gouverneurs.

[...]

Net als iedere beslissing die door een administratieve overheid wordt genomen, moeten de maatregelen die door de Koning of desgevallend door de minister van Binnenlandse Zaken worden genomen, alsook de eventuele strengere maatregelen waartoe de gouverneurs en de burgemeesters besloten hebben, voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij moeten met name noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling zijn, alsook beperkt in tijd. De maatregelen kunnen slechts worden aangenomen (en telkens verlengd) voor een maximale duur van drie maanden en enkel voor zover de epidemische noodsituatie nog bestaat of in stand is gehouden. Bovendien kunnen de betrokken besluiten geen terugwerkende kracht hebben. De periode van drie maanden vormt een redelijke termijn in het licht van de noodzaak om zowel de te nemen maatregelen in de tijd te beperken als deze op regelmatige tijdstippen te evalueren.

De te nemen maatregelen moeten aan elke epidemische noodsituatie aangepast worden en daarbij wordt zo veel mogelijk getracht het advies in te winnen van deskundigen (bijvoorbeeld

op het vlak van geneeskunde, epidemiologie, psychologie, economie, etc.), aan de hand waarvan gesteld kan worden dat die maatregelen wettelijk, noodzakelijk en in verhouding tot de desbetreffende epidemische noodsituatie zijn, met de bedoeling deze te beheersen en beëindigen en daarbij te vermijden dat de gevolgen ervan een te grote aantasting zouden vormen van individuele vrijheden.

[...]

In dit kader mag niet uit het oog worden verloren dat iedere noodsituatie aanleiding kan geven tot het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie die de uitoefening van bepaalde grondrechten mogelijk kunnen beperken.

[...]

In dit verband heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies nr. 68.936/AV van 7 april 2021 gesteld dat een bekrachtiging bij wet van de maatregelen niet vereist is, aangezien de essentiële elementen op afdoende wijze in het voorliggende wetsontwerp zijn bepaald » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, pp. 19-21).

B.49.1. Het tweede en het derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7753 zijn afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel, omdat artikel 4, § 3, van de Pandemiewet uitdrukkelijk vermeldt dat de maatregelen van bestuurlijke politie « noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling » zijn, terwijl die beoordeling niet louter theoretisch zou mogen zijn, maar ook *in concreto* zou moeten gebeuren.

B.49.2. De diverse maatregelen van bestuurlijke politie, die kunnen worden genomen door de Koning, en in voorkomend geval de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters (artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet) kunnen beperkingen inhouden op de diverse grondrechten, aangezien geen van de fundamentele rechten en vrijheden absoluut zijn. Die beperkingen zijn toelaatbaar, op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

De parlementaire voorbereiding merkt dienaangaande op :

« Het gaat meer bepaald, wat de Grondwet betreft, om het formeel wettigheidsbeginsel [...] en, wat de mensenrechtenverdragen betreft, om het materieel wettigheidsbeginsel [...], het legitimeitsbeginsel [...] en het evenredigheidsbeginsel [...] » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 94).

En :

« Het evenredigheidsbeginsel is eveneens een algemeen beginsel inzake de beperkingen van grondrechten. Traditioneel wordt het geacht drie eisen te stellen aan die beperkingen; de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit *sensu stricto*. Beperkingen aan de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken, ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel (zgn. ‘*least restrictive alternative*’- doctrine) en ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen : er dient een redelijk evenwicht of ‘*fair balance*’ te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijk belang dat wordt gediend met de beperking » (*ibid.*, p. 98).

B.50.1. Artikel 4, § 2, van de Pandemiewet bepaalt uitdrukkelijk dat de maatregelen van bestuurlijke politie « noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling » dienen te zijn. Vervolgens wordt bepaald dat de maatregelen van bestuurlijke politie voor een maximale duurtijd van drie maanden kunnen worden genomen en dat ze vervolgens voor een maximale duur van drie maanden kunnen worden verlengd, wat opnieuw een nieuwe evenredigheidsbeoordeling door de uitvoerende macht zal vereisen.

B.50.2. Tevens zijn er onderscheiden procedurele waarborgen opgenomen die het de uitvoerende macht mogelijk moeten maken om tot een verantwoorde afweging van alle in het geding zijnde belangen te komen : het overleg in de Ministerraad, het overleg met de deelstaten en het overleg binnen de bevoegde organen van het crisisbeheer (artikel 4, § 1).

De parlementaire voorbereiding vermeldt in dit verband :

« 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 » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021 DOC 55-1951/001, pp. 76-77).

B.50.3. Ten slotte blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding dat het evenredigheidsbeginsel samen met het voorzorgsbeginsel zal worden toegepast :

« Het Hof van Justitie van de EU stelt dat dit beginsel impliceert dat

‘ 47. (...) bij onzekerheid over het bestaan en de omvang van de risico’s voor de menselijke gezondheid beschermende maatregelen kunnen worden genomen zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van deze risico’s volledig zijn aangetoond. Wanneer het bestaan of de omvang van het gestelde risico niet met zekerheid kan worden bepaald omdat de resultaten van de verrichte onderzoeken niet concludent zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel dat beperkende maatregelen worden getroffen.

48. Dat beginsel moet voorts worden toegepast met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, dat vereist dat handelingen van de Unie-instellingen niet verder gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer er een keuze is tussen meerdere geschikte maatregelen, de minst belastende moet worden gekozen en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.’ Ook de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in zijn rechtspraak over de COVID-maatregelen uitdrukkelijk het belang van het voorzorgsbeginsel benadrukt.

In het licht van al deze elementen zal de uitvoerende macht die wil gebruik maken van de machtiging voor elke maatregel *in concreto* moeten onderzoeken of aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 101).

B.51.1. De in artikel 4, vastgestelde machtiging aan de Koning, en aan de minister van Binnenlandse Zaken, gouverneurs en burgemeesters, om de in artikel 5 opgesomde maatregelen van bestuurlijke politie te nemen, is bedoeld om de volksgezondheid te beschermen. Een dergelijke machtiging, *in abstracto* opgevat, laat de aanneming toe van maatregelen van bestuurlijke politie die noodzakelijk zouden zijn om dat doel te bereiken, en die evenredig zijn aangezien de wetgever een redelijk evenwicht tot stand heeft willen brengen tussen, enerzijds, de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en, anderzijds, het maatschappelijk belang dat wordt nagestreefd met de beperking.

Noch de Pandemiewet, noch het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, geven onmiddellijk aanleiding tot maatregelen van bestuurlijke politie aangezien artikel 4 van de Pandemiewet zich ertoe beperkt aan de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters de bevoegdheid te delegeren om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen.

B.51.2. Het zijn de auteurs van de besluiten die de in artikel 5 opgesomde maatregelen van bestuurlijke politie opleggen die de evenredigheid *in concreto* van de bepalingen die zij zullen aannemen, zullen moeten beoordelen.

B.51.3. De omstandigheid dat die concrete beoordeling niet behoort tot de bevoegdheid van het Hof, aangezien het niet aan het Hof toekomt te veronderstellen hoe de in de bestreden Pandemiewet vervatte machtiging zal worden uitgevoerd, ontnemt aan de bestreden bepaling niet haar evenredig karakter.

Wanneer de wetgever een bevoegdheid verleent, moet worden aangenomen dat hij de gedelegeerde slechts wil machtigen om van zijn bevoegdheid gebruik te maken op een wijze die strookt met de bepalingen van de Grondwet, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert.

Het staat aan de bevoegde rechter, te weten de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of de gewone rechter om, zo nodig, te toetsen of en in hoeverre de gedelegeerde de voorwaarden van de hem verleende machtiging heeft overschreden.

B.51.4. De omstandigheid dat de genomen maatregelen van bestuurlijke politie in sommige gemeenten niet nodig zouden zijn, betreft opnieuw geen beoordeling *in abstracto* die de wetgever moet doen, maar een beoordeling *in concreto*. De door de verzoekende partijen opgeworpen grieven zijn niet gericht tegen de Pandemiewet, maar tegen de vast te stellen maatregelen van bestuurlijke politie, waarvoor het Hof niet bevoegd is.

Bovendien heeft de federale overheid, ingevolge de Pandemiewet, niet de verplichting om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen die altijd op het gehele grondgebied zouden gelden. Het is niet uitgesloten dat de federale overheid, indien nodig, maatregelen kan nemen voor een beperkt grondgebied. Bovendien is het, ingevolge de Pandemiewet, niet uitgesloten dat er gedifferentieerd wordt tussen de verschillende gemeenten en provincies. Het is met die bedoeling dat artikel 4, § 2, van de Pandemiewet erin voorziet dat gouverneurs en burgemeesters strengere maatregelen kunnen nemen wanneer de lokale omstandigheden dit vereisen, waarbij onder « maatregelen die strenger zijn » moet worden verstaan, strengere dan wel « bijkomende maatregelen, binnen de categorieën van artikel 5, § 1, die (nog) niet werden genomen door de minister van Binnenlandse Zaken » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 112).

B.51.5. Het tweede en het derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7753 zijn niet gegrond.

B.52.1. Het vijfde middel in de zaak nr. 7753 voert een schending aan, door artikel 4, § 4, van de Pandemiewet, van artikel 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat door het achterhouden van de adviezen, op basis waarvan de koninklijke besluiten in artikel 4, § 1, van de Pandemiewet worden genomen, de toegang tot de rechter zou worden belemmerd (eerste middelonderdeel). Daarnaast zou er tevens een schending zijn van het recht op toegang tot de rechter, omdat er geen adviezen zijn voorgeschreven in artikel 4, § 4, van de Pandemiewet voor de maatregelen die worden genomen bij ministerieel besluit of door een gouverneur of burgemeester (tweede middelonderdeel).

B.52.2.1. Voor wat het eerste middelonderdeel betreft, bepaalt artikel 32 van de Grondwet :

« Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 ».

Volgens de Grondwetgever wordt met de term « bestuursdocument » alle informatie bedoeld, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken :

« Het betreft alle beschikbare informatie, welke ook de informatiedrager is : schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vevat in de geautomatiseerde informatieverwerking. Verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's enz. waarover een overheid beschikt, zijn in regel openbaar, behoudens wanneer een uitzonderingsgrond moet worden toegepast » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

Door, in artikel 32 van de Grondwet, te bepalen dat elk bestuursdocument - begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd - in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

B.52.2.2. De wettelijke regeling van artikel 4, § 4, van de Pandemiewet betreffende de mededeling van de adviezen, op grond waarvan het koninklijk besluit tot afkondiging of instandhouding van de epidemische noodsituatie is genomen, aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, doet op geen enkele wijze afbreuk aan de toepasselijkheid van de openbaarheidswetgeving.

Iedere rechtsonderhorige beschikt over het recht om de adviezen op te vragen en bij eventuele weigering kan de rechtsonderhorige hiertegen beroep instellen bij de betrokken beroepsinstantie. Vervolgens kan de beslissing van de beroepsinstantie nog worden aangevochten bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en kan in die context de ontstentenis van formele en materiële motivering worden aangevoerd.

B.52.3.1. Voor wat het tweede middelonderdeel betreft, volstaat het vast te stellen dat het recht op toegang tot een rechter, verankerd in artikel 13 van de Grondwet en gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat een analoge draagwijdte heeft, geen verplichting met zich meebrengt om adviezen in te winnen, voorafgaand aan het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie door de minister, dan wel door de burgemeester of de gouverneur. Tevens ziet het Hof niet in hoe het niet inwinnen van een advies, het recht op rechtsbescherming van de rechtsonderhorigen zou aantasten. De administratieve rechtshandelingen die de maatregelen van bestuurlijke politie bevatten, kunnen worden aangevochten bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en dienen te beantwoorden aan de beginselen van behoorlijk bestuur (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 20) en de openbaarheid van bestuur.

B.52.3.2. Bovendien kunnen de maatregelen van bestuurlijke politie per ministerieel besluit enkel genomen worden « in geval van dreigend gevaar » en zijn het maatregelen « die geen enkel uitstel dulden » (artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet). Gelet op de dringendheid van de desbetreffende maatregelen, is het redelijk verantwoord dat geen voorafgaande verplichte adviezen moeten worden ingewonnen. Er anders over oordelen, zou de nuttigheid van de aan de minister verleende afwijkende bevoegdheid kunnen ondermijnen.

B.52.4. Het vijfde middel in de zaak nr. 7753 is niet gegrond.

B.53.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7633, 7753 en 7757 betwisten de machtiging, in artikel 4 van de Pandemiewet, aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de gouverneurs en de burgemeesters om de in die wet bedoelde maatregelen van bestuurlijke politie te nemen.

B.53.2. Krachtens artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet, kan de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken onder bepaalde voorwaarden maatregelen van bestuurlijke politie nemen. Het ministerieel besluit wordt in de Ministerraad overlegd. Artikel 4, § 2, van diezelfde wet machtigt de gouverneurs en burgemeesters onder bepaalde voorwaarden om strengere maatregelen te nemen dan de federale maatregelen.

B.53.3. Volgens de verzoekende partijen schendt een dergelijke machtiging de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, zijn de grieven ontvankelijk. Wanneer een verzoekende partij, in het kader van een beroep tot vernietiging, de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsartikelen of internationale bepalingen of met algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten, bestaat het middel immers erin dat zij van oordeel is dat een verschil in behandeling wordt ingesteld doordat die fundamentele waarborg haar wordt ontnomen door de bepaling die zij met het beroep bestrijdt, terwijl die waarborg voor andere burgers onverminderd geldt.

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De artikelen 12 en 14 van de Grondwet waarborgen dat de wetgever de essentiële elementen van de strafbaarstelling en strafvervolgning (artikel 12, tweede lid) en van de straf (artikel 14) bepaalt.

Artikel 33 van de Grondwet bepaalt :

« Alle machten gaan uit van de Natie.

Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald ».

Artikel 37 van de Grondwet bepaalt :

« De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning ».

Artikel 105 van de Grondwet bepaalt :

« De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen ».

Artikel 108 van de Grondwet bepaalt :

« De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen ».

B.53.4. Wanneer een specifieke grondwetsbepaling, zoals artikel 12 van de Grondwet, de waarborg biedt dat over de essentiële elementen van een bepaalde aangelegenheid door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering dient te worden beslist, wordt de waarborg van de overige bepalingen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen daardoor opgeslorpt. Hetzelfde geldt voor de in de grieven aangevoerde beginselen van de wettigheid en van de scheiding der machten.

B.53.5. Bij zijn arrest nr. 109/2022 van 22 september 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.109) heeft het Hof bij de toetsing aan artikel 12 van de Grondwet van een andere bepaling, namelijk artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid », geoordeeld, in B.8.2, dat een rechtstreekse machtiging van de wetgever aan de minister of zijn gemachtigde uitzonderlijk kan worden verantwoord indien « objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen, in zoverre elk uitstel de bestaande risico- of noodsituatie kan verergeren ».

De machtiging aan de bevoegde minister die in artikel 4, § 1, derde lid, van de Pandemiewet is vervat, is een afwijking van het eerste lid van dezelfde bepaling, dat in eerste orde de Koning machtigt om de nodige maatregelen van bestuurlijke politie te nemen. Het betreft de maatregelen die nauwkeurig afgebakend zijn in artikel 5, § 1, van dezelfde wet. De afwijking is slechts van toepassing « in geval van dreigend gevaar » en voor « de maatregelen

die geen enkel uitstel dulden ». Het ministerieel besluit kan slechts tot stand komen na overleg in de Ministerraad.

De machtiging in artikel 4, § 2, van de Pandemiewet aan de gouverneurs en burgemeesters geldt eveneens slechts in tweede orde, « wanneer de lokale omstandigheden het vereisen » en « elk voor het eigen grondgebied ». Het betreft de maatregelen die nauwkeurig afgebakend zijn in artikel 5, § 2, van dezelfde wet. Zij dienen in overeenstemming te zijn met « de eventuele instructies van de minister » en in overleg met de toezichhoudende overheden tot stand te komen.

De maatregelen die op grond van de bestreden machtigingen worden genomen, kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en voor de gewone rechter worden betwist, die zullen oordelen of zij beantwoorden aan het materieel wettigheidsbeginsel, het legitimeitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Die wettigheidstoetsing omvat ook de controle of aan de voorwaarden voor de machtiging is voldaan.

B.53.6. Het vijfde middel in de zaak nr. 7633, het vierde middel in de zaak nr. 7753 en het derde en vierde onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7757 zijn niet gegrond.

B.54.1. In het eerste onderdeel van hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7757 aan dat de machtiging aan de gouverneurs en de burgemeesters om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen « elk voor het eigen grondgebied » tot gevolg zou hebben dat er een onderscheid in behandeling zou ontstaan tussen de Belgen op basis van hun lokalisatie, hetgeen tegenstrijdig lijkt te zijn met de zorg voor een coherente en gecoördineerde crisisbeheersing. Potentiële lokale bijzonderheden zouden de delegatie van de bevoegdheid om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen aan de gouverneurs en burgemeesters *a priori* niet kunnen verantwoorden voor alle toekomstige epidemische noodsituaties.

B.54.2. De Pandemiewet heeft niet rechtstreeks tot gevolg dat de grondrechten zullen worden beperkt. De Pandemiewet beperkt zich tot het delegeren van de bevoegdheid aan de Koning, dan wel aan de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs of de burgemeesters, om de maatregelen van bestuurlijke politie, die zijn opgesomd in artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, te nemen, aangepast aan de noden van epidemische noodsituatie die op dat moment afgekondigd is, en met de bedoeling de volksgezondheid te beschermen.

Om het in het middel aangevoerde verschil in behandeling te beoordelen, moet ook rekening worden gehouden met artikel 162, tweede lid, 3°, van de Grondwet, dat bepaalt dat de wet het beginsel van de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen vastlegt. Bovendien is de toekenning aan de burgemeesters en aan de gouverneurs van bevoegdheden op het vlak van de bestuurlijke politie, gedecentraliseerd of gedeconcentreerd, naar gelang van het geval, een wijze van bestuurlijke organisatie overeenkomstig de Nieuwe Gemeentewet (artikel 133) en de Provinciewet (artikel 128), waarnaar de bestreden wet uitdrukkelijk verwijst (artikel 6, § 3). Daaruit volgt dat de toekenning van bevoegdheden aan de gouverneurs en aan de burgemeesters en het gevolg dat de beoogde maatregelen anders zouden kunnen zijn van de ene provincie tot de andere of van de ene gemeente tot de andere op zich niet strijdig zijn met de Grondwet.

Die wet stelt bovendien niet het personele toepassingsgebied vast van de te nemen maatregelen van bestuurlijke politie. De enige adressaten van de Pandemiewet zijn de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters, waardoor de mogelijke schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in voorkomend geval enkel zou kunnen voortvloeien uit het besluit of de verordening om maatregelen van bestuurlijke politie op te leggen en niet uit de Pandemiewet zelf.

Bijgevolg dient de kritiek van de verzoekende partijen in wezen te worden beschouwd als een kritiek op de voormelde maatregelen van bestuurlijke politie. Het Hof is echter niet bevoegd om de bepalingen tot uitvoering van wetskrachtige bepalingen te beoordelen. Indien daaruit een verschil in behandeling voortvloeit, komt het de bevoegde rechter toe dat te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.54.3. Het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7757 is niet gegrond.

6. Wat betreft de beperkingen aan de grondrechten door de maatregelen van bestuurlijke politie (artikel 5 van de Pandemiewet)

B.55.1. Artikel 5 van de Pandemiewet voorziet in tal van maatregelen van bestuurlijke politie die genomen kunnen worden in het kader van de epidemische noodsituatie. In

paragraaf 1 worden de categorieën van maatregelen opgesomd die door de Koning, of in voorkomend geval uitzonderlijk door de minister van Binnenlandse Zaken, kunnen worden genomen. In paragraaf 2 worden de categorieën van maatregelen opgesomd die kunnen worden genomen door de gouverneurs en de burgemeesters. Het kent aan de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters de bevoegdheid toe om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen, die de uitoefening van verschillende fundamentele rechten en vrijheden kunnen beperken.

B.55.2. In de parlementaire voorbereiding wordt dienaangaande vermeld :

« De politiemaatregelen die in een epidemische noodsituatie kunnen worden genomen, kunnen divers zijn en moeten worden aangepast aan de epidemische noodsituatie. Artikel 5 strekt ertoe de categorieën van maatregelen op te lijsten binnen dewelke de maatregelen genomen door de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs of de burgemeesters zullen moeten worden ondergebracht. Het heeft tot doel de voorgaande bepaling (artikel 4) te verduidelijken. Aangezien deze tekst immers moet kunnen worden toegepast in elke situatie die door de Koning afgekondigd wordt als zijnde een epidemische noodsituatie en aangezien elke epidemie haar specifieke kenmerken heeft, moet de bevoegde overheid van bestuurlijke politie, binnen de opgelijste categorieën, een marge behouden waarbinnen zij concrete maatregelen kan treffen om de noodsituatie te voorkomen, te beheersen of te doen ophouden en om de openbare gezondheid zo snel mogelijk te herstellen en terug te keren naar een normale situatie.

De verschillende [...] opgesomde categorieën van maatregelen kunnen onderling gecombineerd worden, maar ook met andere maatregelen die vereist zouden zijn op basis van andere regelgeving. Het moet immers mogelijk zijn om alle nodige maatregelen cumulatief toe te passen teneinde doeltreffend te kunnen reageren op de noodsituatie waarin het land zich bevindt, met naleving van het proportionaliteitsprincipe en rekening houdend met de evolutie van de situatie. Het is immers onontbeerlijk om een evenwicht te bewaren tussen de aantasting van de individuele rechten en vrijheden om de openbare gezondheid te waarborgen, en het recht op leven en de ernst van de maatregelen die genomen worden om de epidemische noodsituatie te beëindigen » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 22).

B.56.1. De onderscheiden middelen en middelonderdelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op gezondheid en het recht op maatschappelijke en culturele ontplooiing (eerste en tweede middel in de zaak nr. 7633, eerste en tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7731 en enig middel in de zaak nr. 7751), met het recht op ongestoord genot van de woning en het recht op een gezinsleven (derde middel in de zaak nr. 7633), met het beginsel van de menselijke waardigheid (enig middel in de zaak nr. 7655), met het recht op persoonlijke vrijheid (vierde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759) en met het recht op toegang tot de rechter (eerste en

tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7758 en tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759).

B.56.2. De rechtstreekse beperking van de grondrechten en beginselen wordt ook aangevochten, te weten de schending van het formeel wettigheidsbeginsel (eerste, vierde en vijfde middel in de zaak nr. 7633, enig middel in de zaak nr. 7655, tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7753, eerste middel en eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7757 en eerste middel in de zaak nr. 7758), van het materieel wettigheidsbeginsel (enig middel in de zaak nr. 7655, eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7753 en eerste middel in de zaak nr. 7757), van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel (eerste onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7753, vijfde middel in de zaak nr. 7757 en eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759), van het recht op gezondheid (enig middel in de zaak nr. 7751 en eerste middel in de zaak nr. 7752), van de openbaarheid van bestuur (vijfde middel in de zaak nr. 7753) en van het recht op toegang tot de rechter (zevende middel in de zaak nr. 7753).

B.57. De in artikel 5 van de Pandemiewet opgesomde mogelijke maatregelen van bestuurlijke politie dienen te worden beschouwd als beperkingen op grondrechten *in abstracto*, waardoor het toezicht door het Hof zich dient te beperken tot een beoordeling *in abstracto*.

Die beoordeling *in abstracto* houdt tevens in dat het voorstel van de verzoekende partijen in het eerste en het derde middel in de zaak nr. 7633, om artikel 5, § 1, *b), d), e)* en *h)*, en § 2, *a), c), d)* en *g)*, dan wel artikel 5, § 1, *h)*, en § 2, *d)*, van de Pandemiewet met een voorbehoud te interpreteren, waardoor het aan de Koning niet zou zijn toegelaten een vaccinatie rechtstreeks of onrechtstreeks verplicht te stellen, en Hij niet gemachtigd zou zijn om het gebruik van het Covid Safe Ticket voor te schrijven, noch om te bepalen wie men in zijn woning mag ontvangen, niet kan worden gevolgd. Immers, de Pandemiewet voorziet niet in een rechtstreekse of onrechtstreekse vaccinatieverplichting, noch in een verplicht gebruik van het Covid Safe Ticket, en bepaalt niet wie men in zijn woning mag ontvangen. Die maatregelen kunnen enkel worden vastgelegd in andere regelgeving, zoals besluiten en verordeningen van de uitvoerende macht, waarbij de maatregelen van bestuurlijke politie worden genomen (artikel 4, §§ 1 en 2).

Het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, bepaalt op zich niet de maatregelen van bestuurlijke politie. Noch de Pandemiewet, noch het koninklijk besluit dat de epidemische noodsituatie afkondigt of in stand houdt, noch de bekrachtigingswet bevatten maatregelen die de grondrechten zouden kunnen beperken. Ten aanzien van de koninklijke besluiten, in voorkomend geval de ministeriële besluiten en de provinciale of gemeentelijke verordeningen die de maatregelen van bestuurlijke politie vastleggen, blijven de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken bevoegd (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 17).

B.58. Geen van de in de onderscheiden verzoekschriften vermelde fundamentele rechten en vrijheden zijn bovendien absoluut. Beperkingen zijn toegelaten voor zover aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals de eerbiediging van het formeel wettigheidsbeginsel, het materieel wettigheidsbeginsel, het legitimeitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Voorts vormen de waarborgen vervat in een verdragsbepaling die België bindt en die een draagwijdte heeft die analoog is aan die van één van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen. Daaruit volgt dat het Hof, bij de toetsing aan de aangevoerde grondwetsbepalingen, rekening houdt met internationaalrechtelijke bepalingen die analoge rechten of vrijheden waarborgen en dus ook met de verdragsrechtelijke beperkingsvoorwaarden die ook gelden voor de grondrechten uit titel II van de Grondwet.

B.59.1. Volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 7758 schendt artikel 5, §§ 1 en 2, de vrijheid van ondernemen vastgelegd in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht.

B.59.2. De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen zijn algemene rechtsbeginselen die tevens zijn opgenomen in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, dat bepaalt dat eenieder vrij is om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen.

B.59.3. De wet van 28 februari 2013 die artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europese Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan, als bevoegdheidverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.59.4. De verzoekende partijen in de thans onderzochte zaak nr. 7758 voeren de schending van het formeel wettigheidsbeginsel aan dat, volgens hen, verbonden zou zijn aan de vrijheid van ondernemen.

B.59.5. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou de vrijheid van handel en nijverheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen slechts schenden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.59.6. Een delegatie aan de Regering in een aangelegenheid die niet aan de wetgever is voorbehouden, houdt op zich geen schending in van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.60.1. Het formeel wettigheidsbeginsel biedt aan de burgers de waarborg dat fundamentele aangelegenheden enkel worden onderworpen aan regelgeving waarover werd beslist door een « democratisch verkozen beraadslagende vergadering ».

Verscheidene grondwetsbepalingen behouden aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voor om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan de betrokken grondrechten. Het formeel wettigheidsbeginsel waarborgt aldus aan elke burger dat geen inmenging in de uitoefening van dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het formeel wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn bepaald.

B.60.2. Artikel 5 van de bestreden Pandemiewet houdt een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige machtiging in aan de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen, wanneer een epidemische noodsituatie is afgekondigd of in stand gehouden. De uitvoerende macht, die gebruik maakt van die machtiging, zal « erover dienen te waken dat de maatregelen van bestuurlijke politie die hij uitvaardigt zelf ook voldoende toegankelijk zijn en voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd, zodat de toepassing ervan redelijkerwijze voorzienbaar is » (advies afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 68.936/AV van 7 april 2021, *Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 99).

B.60.3. Artikel 5 van de Pandemiewet houdt een limitatieve lijst van maatregelen van bestuurlijke politie in, die op een voldoende precieze wijze zijn omschreven. De Pandemiewet geeft ook voldoende aan in welke omstandigheden die maatregelen van bestuurlijke politie kunnen worden genomen, te weten in een epidemische noodsituatie waarvan het bestaan door de wetgever moet worden bekrachtigd. De definitie van « epidemische noodsituatie » dient ter afbakening van het toepassingsgebied van de Pandemiewet tot de gezondheidsnoodsituaties die worden veroorzaakt door een besmettelijke ziekte.

Bovendien moeten de maatregelen gestoeld zijn op wetenschappelijke gegevens. De parlementaire voorbereiding vermeldt dienaangaande :

« De maatregelen moeten gebaseerd zijn op de meest recente wetenschappelijke inzichten en moeten steunen op deugdelijke materiële motieven waarvan het feitelijk bestaan kan worden voorgehouden en in rechte in aanmerking kan worden genomen ter verantwoording van de beslissing » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 7).

B.60.4. Ten slotte kunnen de diverse *in concreto* genomen maatregelen van bestuurlijke politie worden bestreden voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en betwist voor de gewone hoven en rechtbanken.

B.60.5. Derhalve worden op afdoende wijze de essentiële elementen van de door de uitvoerende macht te nemen maatregelen van bestuurlijke politie bepaald, waardoor aan het formeel wettigheidsbeginsel is voldaan.

B.61.1. Het materieel wettigheidsbeginsel legt de verplichting op dat de inmenging in het grondrecht in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het grondrecht toestaat.

De parlementaire voorbereiding vermeldt dienaangaande :

« Het [materieel wettigheidsbeginsel] verzet zich niet tegen een delegatie van bevoegdheden aan een bestuurlijke overheid, op voorwaarde dat de wet deze voldoende omkadert » (advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 68.936/AV van 7 april 2021, *Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 97).

B.61.2. Artikel 5 van de Pandemiewet schrijft zelf geen maatregelen van bestuurlijke politie voor, maar voorziet enkel de categorieën waarbinnen de door de betrokken autoriteiten te nemen toekomstige maatregelen moeten vallen. De Pandemiewet stelt dus niet het personele toepassingsgebied vast van de te nemen maatregelen van bestuurlijke politie. De enige adressaten van de Pandemiewet zijn de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters, waardoor de mogelijke schending van de grondrechten in voorkomend geval enkel zou kunnen voortvloeien uit het besluit of de verordening om maatregelen van bestuurlijke politie op te leggen en niet uit de Pandemiewet zelf.

B.61.3. Bijgevolg dient de kritiek van de verzoekende partijen in wezen te worden beschouwd als een kritiek op de voormelde maatregelen van bestuurlijke politie. Het Hof is echter niet bevoegd om de bepalingen tot uitvoering van wetskrachtige bepalingen te beoordelen.

B.61.4. Artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet, in samenhang gelezen met de andere bepalingen van de Pandemiewet, schendt het materieel wettigheidsbeginsel niet.

B.62. De diverse middelen en middelonderdelen gericht tegen artikel 5 van de Pandemiewet zijn niet gegrond.

7. Wat betreft de strafbepalingen

B.63. Het zesde middel in de zaak nr. 7753 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 190 van de Grondwet. Volgens de verzoekende partijen zou het wettigheidsbeginsel in strafzaken vereisen dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen moet bepalen welke feiten strafbaar worden gesteld en met welke straf (eerste onderdeel) en zou artikel 6 van de Pandemiewet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, aangezien er geen categorieën van zwaarte van overtredingen zouden zijn vastgesteld (tweede onderdeel).

Het vijfde middel in de zaak nr. 7757 is afgeleid uit de schending van artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, van artikel 2 van het Strafwetboek en van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Volgens de verzoekende partijen zouden de maatregelen van bestuurlijke politie onduidelijk zijn, terwijl de niet-naleving ervan strafbaar is (eerste onderdeel), zou in artikel 6 van de Pandemiewet geen onderscheid worden gemaakt tussen overtredingen en wanbedrijven, terwijl altijd de

politierechter bevoegd is (tweede onderdeel) en zou geen link kunnen worden gelegd tussen de strafbare feiten en straffen (derde onderdeel).

Het tweede middel in de zaak nr. 7759 bestaat uit vijf onderdelen, waarvan enkel de eerste drie van belang zijn voor artikel 6 van de Pandemiewet. Het eerste onderdeel is afgeleid uit de schending van de artikelen 12, 14 en 15 van de Grondwet, van het wettigheidsbeginsel, van het beginsel *lex certa* en van het rechtszekerheidsbeginsel. In artikel 6 van de Pandemiewet wordt niet verduidelijkt of het misdrijf een overtreding dan wel een wanbedrijf zou zijn en of die wordt gestraft met een politiestraf of een correctionele straf. Het tweede onderdeel gaat uit van de vaststelling dat enkel de wetgever de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken kan aanpassen. Het derde onderdeel van het tweede middel voert de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, omdat de automatische uitwissing van straffen alleen zou kunnen voor overtredingen, terwijl dit in de Pandemiewet tevens wordt toegepast op overtredingen en wanbedrijven.

B.64.1. De thans onderzochte middelen hebben betrekking op artikel 6 van de Pandemiewet, waarin de straffen worden opgesomd in geval van inbreuken op de maatregelen van bestuurlijke politie genomen met toepassing van de artikelen 4 en 5 van die wet.

B.64.2. De parlementaire voorbereiding preciseert hierover :

« De voorziene sancties voor misdrijven ten aanzien van de maatregelen genomen door de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, de burgemeesters of de gouverneurs in toepassing van dit ontwerp van wet, beogen een optimale differentieerbaarheid en een doelgerichte en efficiënte handhaving toe te laten, in functie van de eisen van een epidemische noodsituatie.

Paragraaf 1 voorziet niet alleen in de klassieke mogelijkheden van een geldboete of een gevangenisstraf, maar ook in de alternatieven onder de vorm van een werkstraf, een autonome probatiestraf of een straf onder elektronisch toezicht. Zodoende kan bij de sanctionering rekening worden gehouden met de specifieke context, omstandigheden of (probleem)situatie bij een inbreuk. [...] De waaier aan mogelijke straffen en aan strafmaten werd afdoende ruim opgevat om gediversifieerd en modulair te kunnen optreden naargelang de ernst of de fase van de epidemische noodsituatie, het belang van de geschonden maatregel of de aard van de inbreuk. [...]

Paragraaf 2 bepaalt dat de strafbaarstelling en de sanctionering voor misdrijven in een tewerkstellingscontext zullen gebeuren overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek, gelet op de specifieke aard van de misdrijven, en de veelal complexe context van een onderneming of dienst. [...]

[...]

Paragraaf 3 voorziet dat alle misdrijven tegen de maatregelen genomen door de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken, gouverneurs of burgemeesters, met uitzondering van de sociaalrechtelijke misdrijven, onder de bevoegdheid van de politierechtbank worden gebracht, los van de strafmaat, de functionaris die de inbreuk vaststelt of de regels die worden overtreden » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, pp. 26-27).

B.65.1. Het eerste onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7753, het eerste en het derde onderdeel van het vijfde middel in de zaak nr. 7757 en het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759 hebben in essentie betrekking op de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, al dan niet in samenhang met andere grondrechten, in zoverre het voormelde artikel 6 onvoldoende duidelijk en precies de inbreuken alsook de straffen die eraan verbonden zijn definieert, noch welke overheid belast is met het leggen van het verband tussen beide.

B.65.2. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

B.65.3. Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

B.65.4. Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.65.5. Artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde.

Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.65.6. Artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, is die van toepassing.

2. Dit artikel staat niet de berechting en bestraffing in de weg van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten dat ten tijde van het handelen of nalaten een misdrijf was volgens de door de volkerengemeenschap erkende algemene beginselen.

3. De zwaarte van de straf mag niet onevenredig zijn aan het strafbare feit ».

B.66. Aangezien de straffen zijn vastgelegd in een wetsbepaling, namelijk artikel 6, § 1, van de Pandemiewet, is artikel 14 van de Grondwet, dat het beginsel van de wettigheid van de straffen vaststelt, niet geschonden.

B.67.1. In zoverre zij vereisen dat elk strafbaar feit bij een voldoende duidelijke, voorzienbare en toegankelijke norm moet worden bepaald, hebben artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De door die bepalingen geboden waarborgen, die het inhoudelijke aspect van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen betreffen, vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.67.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij

een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat zij het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.67.3. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Een delegatie aan een andere overheid is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.68.1. De machtiging vervat in artikel 6 van de Pandemiewet is voldoende nauwkeurig omschreven, aangezien de Pandemiewet het nagestreefde doel en de grenzen van de machtiging vastlegt.

Zo omschrijft artikel 6, § 1, eerste lid, van de Pandemiewet de gedragingen die een misdrijf uitmaken, te weten « misdrijven tegen de maatregelen die met toepassing van de artikelen 4 en 5 zijn genomen ».

Artikel 4, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet machtigt de Koning of de minister van Binnenlandse Zaken en de burgemeesters en gouverneurs om, in geval van een epidemische noodsituatie, de nodige maatregelen van bestuurlijke politie te nemen om de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken. Artikel 5, §§ 1 en 2, van de Pandemiewet bevat een lijst van categorieën van maatregelen van bestuurlijke politie die kunnen worden opgelegd door dezelfde overheden. Op basis van voormelde artikelen wordt ten aanzien van de gemachtigde overheden voldoende duidelijk aangegeven welke gedragingen een overtreding uitmaken of strafbaar zijn.

B.68.2. Voorts laat artikel 6 toe om de opgesomde straffen te verbinden aan de nader beschreven strafbare feiten. Artikel 6 formuleert duidelijk en concreet de aard van de straffen (geldboete, werkstraf, autonome probatiestraf, straf onder elektronisch toezicht en gevangenisstraf), de maximum- en minimumbedragen van elk van de sancties, de mogelijkheden om de opgesomde straffen te cumuleren, de koppeling aan het Sociaal Strafwetboek, de bevoegde rechtbank, de koppeling met boek I van het Strafwetboek en de procedures voor het opnemen en schrappen van veroordelingen in het strafregister. In artikel 8 worden voorts de autoriteiten aangewezen die bevoegd zijn om de inbreuk vast te stellen.

B.68.3. Bovendien heeft de machtiging betrekking op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld.

Zo worden in artikel 6, § 1, eerste lid, van de Pandemiewet de misdrijven vermeld die strafbaar zijn gesteld op basis van een specifieke en voldoende nauwkeurige machtiging door de wetgever. De wetgever heeft aangegeven, per categorie van maatregelen, waarop de maatregelen betrekking moeten hebben, alsook de draagwijdte van de maatregelen. Daarnaast geeft de wetgever ook zelf een reeks voorbeelden, zoals met betrekking tot de maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Ten slotte is de duur van de maatregelen van bestuurlijke politie beperkt, aangezien zij worden aangenomen voor een maximale duur van drie maanden en slechts uitwerking kunnen hebben in zoverre de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd of gehandhaafd.

B.69. Rekening houdend met de context van de pandemie, met de voortdurende evolutie van de omstandigheden, de onzekerheden die daarmee verbonden zijn, en met de techniciteit van de te nemen maatregelen, stelt de Pandemiewet de grenzen van het optreden van de uitvoerende macht in voldoende mate vast. De lezing van de bestreden artikelen van de Pandemiewet in samenhang met de koninklijke besluiten, de ministeriële besluiten, de provinciale en gemeentelijke verordeningen die ter uitvoering van de Pandemiewet zijn genomen en in de toekomst zullen worden genomen, maakt het mogelijk, in zoverre de uitvoeringsbesluiten en verordeningen in voldoende duidelijke en precieze bewoordingen zijn gesteld - wat ter beoordeling staat van de bevoegde rechter - vast te stellen welk gedrag in de beoogde situatie strafbaar wordt gesteld en welk gedrag niet.

Aangezien de wetgever zelf het doel heeft gepreciseerd van de bestreden machtiging en de grenzen waarbinnen zij is verleend, alsook de strafbaar geachte gedraging, zijn de essentiële elementen van de strafbaarstelling bij de wet vastgesteld, zodat is tegemoetgekomen aan het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

B.70. Het eerste onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7753, het eerste en derde onderdeel van het vijfde middel in de zaak nr. 7757 en het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759 zijn niet gegrond.

B.71.1. Het tweede onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7753 is afgeleid uit een schending van het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel, aangezien alle overtredingen van de maatregelen van bestuurlijke politie met dezelfde straffen zouden kunnen worden gestraft en er geen differentiatie zou zijn van categorieën van zwaarte van overtredingen. In het tweede onderdeel van het vijfde middel in de zaak nr. 7757 wordt opgemerkt dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen overtredingen en wanbedrijven, terwijl de politierechter altijd bevoegd zou zijn. Het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759 voert aan dat enkel de wetgever de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken zou kunnen aanpassen, en dat overtredingen behoren tot de bevoegdheid van de politierechtbank en wanbedrijven tot de bevoegdheid van de correctionele rechtbank.

B.71.2. Zoals vermeld in de parlementaire voorbereiding beogen de voorgeschreven sancties voor misdrijven « een optimale differentieerbaarheid en een doelgerichte en efficiënte

handhaving [...], in functie van de eisen van een epidemische noodsituatie » (*Parl St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 26).

Bovendien worden naast de klassieke mogelijkheden van een geldboete of een gevangenisstraf ook in alternatieven voorzien, waardoor bij de sanctionering « rekening [kan] worden gehouden met de specifieke context, omstandigheden of (probleem)situatie » (*ibid.*). Het spectrum aan mogelijke straffen en strafmaten werd voldoende ruim opgevat om « gediversifieerd en modulair te kunnen optreden naargelang de ernst of de fase van de epidemische noodsituatie, het belang van de geschonden maatregel of de aard van de inbreuk » (*ibid.*, pp. 26-27).

B.71.3. Derhalve kan de rechter, naar gelang van de ernst van de situatie, een gepaste straf opleggen opdat die proportioneel is met de aard van de inbreuk, de ernst of de fase van de epidemische noodsituatie en het belang van de geschonden maatregel van bestuurlijke politie.

Daarnaast blijkt uit artikel 6, § 3, van de Pandemiewet dat de politierechtbank bevoegd is om kennis te nemen « van de misdrijven bedoeld in paragraaf 1, met inbegrip van de misdrijven omschreven in de verordeningen die door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen worden vastgesteld krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciewet ».

Zonder dat het nodig is vast te stellen of « misdrijven tegen de maatregelen die met toepassing van de artikelen 4 en 5 zijn genomen » als overtredingen dan wel als wanbedrijven moeten worden aangemerkt, volstaat het vast te stellen dat de politierechter, op grond van de artikelen 137 en 138 van het Wetboek van strafvordering, kennis kan nemen zowel van overtredingen als van wanbedrijven. De in artikel 6, § 1, vermelde straffen kunnen derhalve als hoofdstraf worden opgelegd door de politierechtbank, waardoor geen onderscheiden categorieën van straffen moeten worden vastgesteld.

B.72. Het tweede onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7753, het tweede onderdeel van het vijfde middel in de zaak nr. 7757 en het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759 zijn niet gegrond.

B.73.1. Het derde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759 werpt de schending op van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, omdat er geen uitwissing zou bestaan voor wanbedrijven tegen maatregelen op grond van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid », maar die uitwissing wel bestaat voor wanbedrijven tegen maatregelen van bestuurlijke politie op grond van de Pandemiewet.

B.73.2. Zonder dat het nodig is te bepalen of het niet-naleven van de maatregelen van bestuurlijke politie als overtreding dan wel als wanbedrijf moet worden aangemerkt, volstaat het vast te stellen dat de mogelijke uitwissing samenhangt met de door de wetgever uitdrukkelijk gewenste gediversifieerde en modulaire aanpak door de politierechter, met de mogelijkheid lichte straffen op te leggen en in geval van herhaling strenger op te treden.

B.73.3. Het derde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7759 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 2 maart 2023.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

L. Lavrysen