



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.050/2
du 6 juin 2024

advies 76.050/2
van 6 juni 2024

sur

over

un avant-projet de loi 'relatif à
la planification d'urgence et à
la gestion de crise'

een voorontwerp van wet
'betreffende noodplanning en
crisisbeheer'

Le 2 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relatif à la planification d'urgence et à la gestion de crise'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 mai 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juin 2024.

*

Op 2 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende noodplanning en crisisbeheer'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juni 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Par application de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule, et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', une autorité de contrôle doit être consultée dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Dans la mesure où l'article 38 de l'avant-projet prévoit le partage de données avec les services de la police fédérale, il convient de relever que l'article 4, § 2, alinéa 4, de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' prévoit qu'en ce qui concerne les services de police au sens de l'article 2, 2^o, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle prévus par le RGPD sont exercés par l'Organe de contrôle de l'information policière (C.O.C.).

Il ne ressort pas du dossier soumis à la section de législation que l'avant-projet de loi à l'examen a fait l'objet d'un avis du C.O.C.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer de l'accomplissement de cette formalité préalable pour ce qui concerne la disposition concernée.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. La portée de l'avant-projet

Il ressort de l'exposé des motifs que l'avant-projet est destiné à créer un cadre légal spécifique « pour la planification d'urgence et la gestion de crise » qui permette de définir le rôle et les responsabilités des différents acteurs afin d'assurer, lorsque celle-ci survient, une gestion de crise optimale et de faciliter la transition d'un incident sectoriel vers une crise nationale.

Il s'agit à cette occasion d'établir de manière ferme « le rôle des autorités administratives compétentes (bourgmestre, gouverneur et ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions) en matière de gestion des situations d'urgence et des crises nationales » selon « le principe de l'unité de commandement ».

Quant à la planification et à la gestion de crise au niveau national, l'avant-projet examiné poursuit un objectif d'harmonisation afin de gérer dès le départ les situations d'urgence d'ampleur nationale, quelle qu'en soit l'origine, selon la même approche et la même structure de base. Les automatismes qui seraient ainsi créés devraient permettre de gagner un temps précieux au début d'une crise mais aussi permettre le cas échéant de gérer de manière structurée plusieurs crises concomitantes ou interconnectées.

Il est encore précisé que les conséquences importantes et à long terme de certaines des crises que le pays a récemment connues ont mis en lumière la nécessité de clarifier les responsabilités des autorités de gestion de crise dans le cadre de la période de rétablissement qui se poursuit à l'issue d'une situation de crise. L'avant-projet se donne à cet égard pour objectif de fixer un cadre général de nature à fluidifier la transition de la gestion de la phase aiguë d'une situation de crise vers la période de rétablissement, de manière à permettre une certaine continuité dans la coordination des actions à entreprendre.

II. L'avant-projet au regard des règles de répartition des compétences

1. À plusieurs reprises, l'exposé des motifs mentionne qu'il s'agit, dans le cadre de la loi en projet, de prendre en compte la répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées.

Ainsi, s'agissant des mesures à prendre dans le cadre de la période de rétablissement, il est précisé que, le cas échéant, compte tenu des compétences clés qui peuvent être mobilisées par les entités fédérées, dans le cadre de la reconstruction, telles que, par exemple, l'aménagement du territoire ou le logement, il sera nécessaire de conclure des accords de coopération.

Il est encore indiqué que l'avant-projet « n'entend aucunement remettre en cause la répartition existante entre les différentes autorités de l'État, de la responsabilité de se préparer à faire face à une situation de crise. Le cas échéant, il appartient à ces différentes autorités d'adopter, chacune dans le cadre de ses compétences ordinaires, les mesures nécessaires pour lutter contre les conséquences d'une telle situation ».

Il est également souligné ce qui suit dans l'exposé des motifs :

« Le présent projet vise principalement à clarifier le rôle des différentes autorités de l'État fédéral en matière de coordination. À cette fin, il s'efforce d'établir un cadre permettant d'assurer l'unité de commandement vis-à-vis des pouvoirs subordonnés. Dans ses recommandations concernant la gestion de crise, la Commission d'experts en matière de gestion de crise préconise une meilleure implication des entités fédérées à tous les niveaux du cycle du risque. Suivant ces recommandations, ce projet s'emploie également à poser les bases d'une collaboration avec les entités fédérées, dans le cadre d'organes auxquels elles sont invitées à participer sur une base volontaire, en vue d'assurer une bonne coordination des activités exercées par l'ensemble des acteurs qui doivent être impliqués dans la planification d'urgence et la gestion de crise. Les modalités de cette collaboration gagneraient à l'avenir à être précisées et renforcées dans le cadre d'accords de coopération concernant notamment l'organisation de la concertation politique dans le cadre d'une crise nationale ou la période de rétablissement.

[...] les dispositions du présent projet qui concernent la gestion des situations d'urgence et des crises nationales portent sur les missions des autorités administratives et des services d'intervention dans le cadre de la sécurité civile, des secours médicaux, sanitaires et psychosociaux et du maintien de l'ordre public ».

2. Plusieurs articles de l'avant-projet entendent mettre en œuvre l'intention ainsi rappelée.

Par exemple, l'article 8, § 4, habilite le Roi à prévoir que les comités et les cellules dont il est question dans cette disposition sont composés de représentants de l'État fédéral, des Communautés et des Régions, conformément à l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

De même l'article 12, § 1^{er}, alinéa 5, prévoit que « [s]ans préjudice de l'article 11, § 3, le Roi détermine les obligations des autorités sectorielles concernant la consultation et l'association des entités fédérées dont l'exercice des compétences est susceptible d'être impacté par la mise en œuvre des missions visées à l'alinéa 2 ». L'article 12, § 2, alinéa 2, prévoit également que l'autorité sectorielle invite les entités fédérées dont les compétences sont susceptibles d'être impactées par l'exercice des missions visées à siéger au sein de la cellule de crise sectorielle.

L'article 12, § 4, alinéa 2, oblige encore le Roi à « consulte[r] les entités fédérées dont l'exercice des compétences risque d'être impacté » par l'arrêté déterminant les modalités selon lesquelles les personnes œuvrant au sein du secteur concerné doivent délivrer à l'autorité sectorielle les informations qui lui sont nécessaires dans le cadre de ses missions de planification d'urgence.

Une obligation de consultation ou de collaboration avec les entités fédérées est également organisée par les articles 24 et 49 de l'avant-projet.

3. La prévention des risques et des crises est généralement appréhendée dans le cadre de compétences qui relèvent de celles exercées par l'autorité fédérale, notamment la compétence attribuée en matière de maintien de l'ordre public général (police administrative générale) ¹ ou la compétence résiduelle en matière de protection civile et de sécurité civile ².

Comme cela ressort de l'exposé des motifs, l'auteur de l'avant-projet entend fonder la compétence de l'autorité fédérale pour l'adoption de la loi en projet notamment sur le maintien de l'ordre public et la sécurité civile.

Dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021, la section de législation a observé ce qui suit à propos de la compétence fédérale en matière de maintien de l'ordre public, notamment le maintien de la salubrité publique (police sanitaire), de protection civile et de sécurité civile, plus particulièrement sous l'angle de l'articulation de cette compétence avec celles des entités fédérées :

« 32. En vertu de sa large compétence en matière de police sanitaire, de protection civile et de sécurité civile, l'autorité fédérale a adopté par le passé des mesures ayant une incidence significative dans des domaines politiques entrant dans la compétence des communautés et/ou des régions. C'est ainsi que par le passé, dans le cadre de la lutte contre une situation d'urgence épidémique, l'autorité fédérale a pris des mesures telles que la fermeture d'établissements d'enseignement, l'interdiction d'événements culturels ou la subordination du maintien de l'ouverture des écoles ou de l'autorisation d'événements culturels à certaines conditions sanitaires (nombre de participants, obligation du port du masque buccal et obligation de distanciation sociale, etc.). Bien que ces mesures revêtent clairement une dimension sanitaire, elles ne peuvent, en raison de leur incidence significative dans des domaines politiques d'autres autorités, être prises par l'autorité fédérale que si l'aspect le plus important de ces mesures, eu égard à leur enjeu, peut être réputé concerner la police sanitaire, la protection civile et/ou la sécurité civile, qui relèvent de la compétence fédérale. Il apparaît au Conseil d'État que ce ne sera le cas que si trois conditions sont remplies.

33. Tout d'abord, dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale doit toujours respecter le principe de proportionnalité. Ce principe général, corollaire de la loyauté fédérale ³ prescrite par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, est d'autant plus important en cette matière que les compétences fédérales concernant le maintien de l'ordre public (police sanitaire), la protection civile et la sécurité civile sont à ce point étendues que, par nature, elles sont susceptibles d'avoir une incidence significative dans des domaines relevant de la compétence d'autres autorités. L'exercice justifié de ces compétences, conformément au principe de proportionnalité, suppose que la décision de l'autorité fédérale soit précédée d'une mise en balance minutieuse, basée sur des connaissances scientifiques, entre les résultats raisonnablement escomptés de la mesure

¹ Sur cette compétence, voir l'avis 68.936/AG, observations n^{os} 14 à 18 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1951/001, pp. 64-66). Voir également l'avis 73.131/2 donné le 30 mars 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 13 juillet 2023 'relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, 1372/1, pp. 14-17).

² Sur cette compétence, voir le même avis 68.936/AG, observations n^{os} 19 et 20 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1951/001, pp. 66-68).

³ *Note de bas de page n^o 74 de l'avis cité* : Le principe de loyauté fédérale implique pour chaque autorité l'obligation, lors de l'exercice des compétences propres, de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble et de ne pas léser les intérêts des autres entités. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu (C.C., 18 mars 2021, n^o 47/2021, B. 11 ; voir également J. VANPRAET, « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, p. 53, n^o 75).

envisagée dans le cadre de la lutte contre une situation d'urgence épidémique, d'une part, et leur incidence dans les domaines politiques ressortissant aux communautés et régions, d'autre part. Il apparaît au Conseil d'État que la portée que la doctrine concernant les conditions de limitation des droits fondamentaux attribue au principe de proportionnalité est également applicable *mutatis mutandis* en l'espèce. Le principe implique qu'«il incombe à l'autorité d'établir, en fonction de la nature des faits sur lesquels elle se fonde, de leur gravité et des circonstances de la cause, que la mesure qu'elle envisage de prendre est nécessaire, adéquate et proportionnée: à cet égard, il importe tout particulièrement de s'assurer que les faits et les circonstances de la cause présentent avec les troubles à l'ordre public que tend à prévenir la mesure de police envisagée un rapport suffisamment direct et étroit pour pouvoir justifier celle-ci»^{4, 5}.

34. Une deuxième condition requiert que l'autorité fédérale, qui envisage de prendre une mesure ayant une incidence directe dans des domaines relevant de la compétence matérielle des entités fédérées, consulte préalablement ces autres autorités⁶. Bien qu'une telle concertation ne puisse impliquer un abandon ou un transfert de compétences, il est indispensable de pouvoir évaluer correctement les incidences des mesures prises dans les domaines politiques relevant de la sphère de compétence des communautés et des régions et ainsi, de se faire une idée précise du caractère proportionné ou non des mesures prises. Une telle concertation est une condition impérative pour que ces mesures puissent se concilier avec le principe de proportionnalité.

Cette obligation de concertation n'exclut pas, au demeurant, que l'autorité fédérale, compte tenu de l'imbrication des compétences, organise la concertation au sein du comité de concertation, créé par les articles 31 et 31/1 de la loi du 9 août 1980 'de réformes institutionnelles', et cherche à parvenir à un consensus en ce qui concerne les mesures à prendre.

Il peut toutefois se produire que, dans des circonstances établissant l'urgence⁷, cette concertation ne puisse être accomplie, sous peine de nuire à l'efficacité des mesures à prendre. Il appartient alors à l'autorité fédérale, lorsque tel est le cas, de se justifier quant à l'impossibilité de procéder à cette concertation et, ensuite, d'y procéder à nouveau dès que les circonstances s'y prêtent.

⁴ Note de bas de page n° 75 de l'avis cité : Note de bas de page n° 4 du texte cité : La jurisprudence est constante et abondante en ce sens, en particulier à propos de mesures de police administrative générale prises par les autorités communales : voir par exemple C.E., 21 avril 2006, n° 157.849, S.P.R.L. « La Démarche » ; 23 avril 2010, n° 203.235, S.C. Trocadero ; 24 mars 2017, n° 237.779, Amilcar et consorts.

⁵ Note de bas de page n° 76 de l'avis cité : Avis C.E. n° 63.791/2/V donné le 6 août 2018 sur un avant-projet de loi 'relatif à l'approche administrative communale', obs. gén. 1, b).

⁶ Note de bas de page n° 77 de l'avis cité : Voir C.C., 18 mars 2021, n° 47/2021, B.15 : « B.15. Comme il est dit en B.11, le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs. Lorsqu'un législateur entend régler une matière qui est à ce point imbriquée dans la matière qui relève de la compétence d'un autre législateur, il ne peut exercer sa compétence qu'après avoir préalablement consulté cet autre législateur ». Voir également CC, 21 décembre 2017, n° 145/2017, B. 60.2.

⁷ Note de bas de page n° 78 de l'avis cité : Il est renvoyé aux observations formulées plus bas (nos 66 et 67) quant aux cas dans lesquels des situations d'urgence pourraient se présenter nécessitant la prise très rapide de mesures visant à lutter contre une situation d'urgence épidémique, telles que celles qui sont envisagées par l'avant-projet.

35. Enfin, une troisième condition requiert que l'autorité fédérale veille à se limiter strictement aux matières qui peuvent s'inscrire dans ses compétences en matière de police sanitaire, de protection civile ou de sécurité civile et, ce faisant, n'exerce pas purement et simplement les compétences matérielles d'une autre autorité. Il ne revient pas à l'autorité fédérale, dans le cadre de la lutte contre une situation d'urgence épidémique, de prendre des mesures, dépourvues de dimension sanitaire, sur le fondement de ses compétences en matière de police administrative, de protection civile et/ou de sécurité civile. Ainsi, l'autorité fédérale peut, par exemple, imposer le port du masque buccal et la distanciation sociale dans les écoles et les musées, pour autant qu'il s'agisse d'une mesure proportionnée et nécessaire (numéro 33), et - dans des circonstances extrêmes - même décider de fermer ces établissements⁸. Dans ce cadre, elle ne peut toutefois pas imposer aux communautés des règles alternatives en matière d'enseignement et d'activités culturelles, comme par exemple l'obligation de proposer un enseignement à distance ou des visites de musées en ligne ou - inversement - les exclure. En effet, pareilles mesures ne peuvent être considérées comme des mesures sanitaires.

36. Si les mesures fédérales satisfont aux exigences strictes de proportionnalité matérielle (numéro 33) et de concertation (numéro 34) et n'excèdent pas le cadre de ce que l'on peut qualifier de mesures sanitaires (numéro 35), l'aspect le plus important de ces mesures, eu égard à leur enjeu, peut être réputé entrer dans les compétences fédérales en matière de police sanitaire, de protection civile ou de sécurité civile chaque fois qu'il s'agit de lutter contre une situation d'urgence épidémique, même si ces mesures ont une incidence significative dans des domaines politiques d'autres autorités.

37. Le Conseil d'État arrive à ces conclusions compte tenu notamment de la nature et de l'enjeu des compétences fédérales. Dans le cadre de la lutte contre une situation d'urgence épidémique, l'exercice des compétences en matière de police sanitaire, de protection civile et de sécurité civile doit en effet permettre de protéger l'ensemble de la population et d'assurer sa survie. L'exercice adéquat et efficace de ces compétences serait rendu impossible si l'autorité fédérale ne pouvait pas prendre de mesures ayant une incidence significative dans des domaines politiques d'autres autorités, étant entendu que les conditions susmentionnées (numéros 33, 34 et 35), qui visent chacune à protéger les compétences des entités fédérées, sont strictement respectées ».

S'agissant de la coordination stratégique d'une situation d'urgence épidémique, la section de législation du Conseil d'État a observé, dans le même avis, ce qui suit :

« 44. La 'coordination stratégique de la situation d'urgence' peut être considérée comme un aspect de la compétence fédérale en matière de sécurité civile et/ou de protection civile. En effet, il ressort de la réglementation applicable en la matière que la coordination de la crise est un aspect de la phase fédérale de la gestion de crise. Selon l'article 2bis, § 1^{er}, 7°, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile', 'la coordination des opérations de secours, notamment l'installation des moyens de coordination' est une des missions en matière de protection civile. De nombreux textes réglementaires relatifs à la sécurité civile

⁸ Note de bas de page n° 79 de l'avis cité : Dans l'avis C.E. n° 67.142/AG précité donné le 25 mars 2020, l'assemblée générale de la section de législation a déjà observé qu'en vertu des pouvoirs spéciaux qui lui sont conférés, le Roi était compétent pour procéder aux « fermetures d'écoles ou d'universités ».

utilisent également les notions de ‘coordination et gestion’⁹. À cet égard, il est important de noter, par exemple, que c’est en vertu de l’article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1963, que l’arrêté royal du 31 janvier 2003 ‘portant fixation du plan d’urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l’échelon national’ a été adopté. C’est sur le fondement de cet arrêté que l’arrêté ministériel du 13 mars 2020 ‘portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19’, a été pris et a permis de faire entrer en vigueur la phase fédérale du plan d’urgence national.

45. Il ressort également des travaux préparatoires de la Sixième réforme de l’État que la ‘majorité institutionnelle’ de l’époque considérait que ‘la coordination et la gestion d’une situation de crise’ continue à relever de la compétence fédérale. C’est ce qui ressort d’une intervention du secrétaire d’État compétent pour la Réforme des Institutions en Commission des Affaires institutionnelles du Sénat lors de la discussion de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième réforme de l’État¹⁰. À l’époque, le secrétaire d’État, au nom de la majorité institutionnelle, s’est rallié dans une large mesure à l’avis n° 53.932/AG¹¹ de l’assemblée générale de la section de législation du Conseil d’État et a reconnu que la politique de crise en matière de pandémie ne relève pas ‘exclusivement’ de la compétence résiduelle de l’autorité fédérale et qu’il revient à chaque autorité de lutter contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles. La majorité institutionnelle a déclaré explicitement ne pas vouloir apporter de modification à la répartition des compétences en vigueur. La suggestion de l’assemblée générale que ‘[s]i le législateur spécial [souhaitait] réserver ‘exclusivement’ au législateur fédéral la politique de crise en cas de pandémie aiguë’, il convenait dès lors de le prévoir expressément dans la loi, n’a donc pas été envisagée. Cela n’a toutefois pas empêché la majorité institutionnelle de confirmer expressément : ‘L’autorité fédérale est, à ce titre, compétente aussi à tout le moins pour la coordination ou la gestion d’une situation de crise de type pandémie’¹².

⁹ Note de bas de page n° 83 de l’avis cité : Voir par exemple : l’arrêté royal du 23 juin 1971 ‘organisant les missions de la protection civile et la coordination des opérations lors d’événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres’ ; l’arrêté royal du 31 janvier 2003 ‘portant fixation du plan d’urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l’échelon national’ ; l’arrêté royal du 22 mai 2019 ‘relatif à la planification d’urgence et la gestion de situations d’urgence à l’échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d’événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l’échelon national’.

¹⁰ Note de bas de page n° 84 de l’avis cité : Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 248-249.

¹¹ Note de bas de page n° 85 de l’avis cité : Avis C.E. n° 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 ‘relative à la Sixième Réforme de l’État’ (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1).

¹² Note de bas de page n° 86 de l’avis cité : Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, pp. 248-249.

46. Il ressort de cette intervention du secrétaire d'État que la compétence fédérale en matière de coordination ne doit pas être interprétée de manière large. Elle ne signifie pas que l'autorité fédérale serait compétente pour reprendre toute compétence des communautés et régions et pas davantage, qu'elle pourrait, sur cette base, imposer aux communautés et régions des obligations concernant la manière dont celles-ci doivent exercer leurs compétences. L'exercice de la compétence fédérale en matière de coordination peut uniquement avoir pour objet de 'coordonner' les activités exercées par les différentes autorités compétentes en matière de gestion de crise, en créant par exemple des organes de concertation auxquels les différentes autorités sont invitées à participer sur une base volontaire. Cette coordination peut impliquer que l'autorité fédérale, avec l'assentiment des entités fédérées, prenne des mesures pour soutenir l'exercice des compétences des entités fédérées (par exemple la mobilisation de l'armée dans les maisons de repos et de soins) ou également que les entités fédérées, avec l'assentiment de l'autorité fédérale, prennent des mesures pour soutenir l'exercice des compétences fédérales.

47. Il est dès lors évident que la compétence de coordination stratégique dont l'autorité fédérale dispose à l'égard des communautés et régions a une portée nettement moindre que la coordination possible dans le cadre de la phase fédérale de la gestion de crise à l'égard des pouvoirs subordonnés. En effet, dans le cadre du pouvoir associé, ceux-ci participent à la mise en œuvre de la politique fédérale de sécurité et peuvent, dans ce contexte, se voir imposer des instructions. Ce point de vue est d'ailleurs expressément confirmé à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de l'avant-projet de loi, qui dispose : 'Lorsque les circonstances locales l'exigent, les gouverneurs et bourgmestres prennent des mesures renforcées par rapport à celles prises par le ministre, conformément à ses éventuelles instructions' »¹³.

4. Tel qu'il est conçu, le dispositif en projet semble s'inscrire dans le respect des principes ainsi rappelés.

En effet, compte tenu de sa large compétence en matière de police sanitaire, de protection civile et de sécurité civile, l'autorité fédérale peut envisager l'adoption de mesures qui sont conçues comme des mesures de nature purement organisationnelle visant à coordonner et gérer une situation de crise et qui ne portent pas une atteinte disproportionnée aux compétences relevant des entités fédérées.

Certes, comme cela ressort des articles 11 et 12 de l'avant-projet, les mesures s'adressent également à des autorités sectorielles qui, envisagées d'un autre point de vue, pourraient relever de la compétence matérielle des régions, s'agissant par exemple des secteurs de l'énergie et du transport (article 6, § 1^{er}, VII et X, de la loi spéciale du 8 août 1980).

À cet égard, la section de législation du Conseil d'État a rappelé ce qui suit, dans son avis 48.989/VR du 9 décembre 2010 :

« 3. Comme les régions détiennent des compétences dans les domaines de l'énergie et du transport, qu'il pourrait en être de même pour d'autres secteurs auxquels la loi en projet s'appliquerait et que, selon l'auteur de l'avant-projet lui-même, dans l'exécution de la loi, l'incidence de certaines des mesures envisagées pourrait affecter la gestion d'infrastructures relevant des compétences régionales, il est admissible d'associer les régions à l'adoption des mesures d'exécution du texte en projet.

¹³ Avis 68.936/AG.

Toutefois, ce faisant, il doit le faire d'une manière qui respecte l'autonomie des différents niveaux de pouvoir. Le législateur fédéral ne peut imposer unilatéralement – par le biais d'une loi ordinaire – une collaboration forcée des régions au système mis en place par l'avant-projet. L'intervention des régions ne peut être prévue, si nécessaire, que de façon facultative et en manière telle que leur éventuelle abstention n'empêche pas l'adoption des mesures envisagées par l'autorité fédérale compétente.

4. Si, dans l'avenir, il devait s'avérer que l'adoption des mesures d'exécution de la loi devait impliquer l'exercice conjoint de compétences propres à l'autorité fédérale et aux régions, et non plus uniquement la mise en œuvre de la seule compétence fédérale en matière de sécurité publique, il conviendrait de conclure un accord de coopération avec les régions sur ces questions »¹⁴.

En l'espèce, comme il a été souligné, le dispositif en projet prévoit effectivement que si les mesures organisationnelles envisagées par l'autorité fédérale ont un impact sur les entités fédérées pour l'exercice de leurs compétences, celles-ci doivent être consultées ou associées sur une base volontaire à ces mesures.

Du reste, l'avant-projet n'est pas conçu comme permettant à l'autorité fédérale d'exercer purement et simplement les compétences matérielles d'une autre autorité. Il convient en effet de relever qu'il ne constitue pas une nouvelle base juridique pour adopter des mesures matérielles. Celles-ci doivent toujours être déterminées aux différents niveaux d'une situation critique par chaque entité dans les limites de ses propres compétences. Par conséquent, il appartient aux différentes autorités, chacune dans le cadre de ses compétences, de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les conséquences des situations envisagées par l'avant-projet.

Interprété dans cet esprit, l'avant-projet ne soulève donc pas de difficulté quant à la compétence de l'autorité fédérale.

III. L'avant-projet et son articulation avec les dispositifs législatifs et réglementaires existants

1. Comme synthétisé au titre I des présentes observations générales, l'exposé des motifs souligne que l'avant-projet « entend harmoniser autant que possible la réponse aux crises et créer une base juridique solide à la planification d'urgence et la gestion de crise ». Dans cette perspective, ce dernier « vise principalement à clarifier le rôle des différentes autorités de l'État fédéral en matière de coordination » et « s'efforce d'établir un cadre permettant d'assurer l'unité de commandement vis-à-vis des pouvoirs subordonnés ».

Il convient néanmoins de constater que l'harmonisation et la clarification poursuivies ne peuvent être rencontrées sans articuler l'avant-projet avec les dispositifs législatifs et réglementaires existants en matière de planification, de coordination et de gestion de crise. Or, cette articulation paraît particulièrement lacunaire.

¹⁴ Avis 48.989/VR donné le 9 décembre 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} juillet 2011 'relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1357/001, p. 55).

2. Cela vaut tout d'abord à l'égard des textes modifiés par l'avant-projet, qui relèvent de la compétence résiduelle en matière de protection civile et de sécurité civile de l'autorité fédérale, à savoir la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile' et la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' et leurs arrêtés d'exécution, ainsi que l'arrêté royal du 18 avril 1988 'portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise'. Les difficultés suivantes peuvent être relevées de ce point de vue :

a) La loi du 31 décembre 1963, dont l'article 4 est abrogé par l'article 51 de l'avant-projet, prévoit d'autres mesures de coordination, soit entre les services de la protection civile et les services d'incendie (article 8) soit au sein des zones de secours (article 10bis, alinéa 3). L'articulation et la hiérarchie entre les plans et mesures organisationnelles d'urgence prévus par l'avant-projet et l'organisation et la coordination des services visés par ces deux dispositions doivent être précisées.

b) L'article 4 de la même loi est abrogé au motif que son contenu est partiellement reproduit soit dans l'avant-projet, soit dans la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'. Or, son alinéa 2, selon lequel la coordination assurée par le ministre de l'Intérieur « vise également toutes les mesures relatives à la mise en œuvre des ressources de la Nation qui doivent être prises, même en temps de paix, en vue d'assurer la protection civile en temps de guerre », n'est repris par aucun des deux textes. L'auteur de l'avant-projet s'assurera que telle est bien son intention et justifiera le cas échéant, dans l'exposé des motifs, quelle est l'autorité chargée de la coordination de la protection civile en temps de guerre.

c) L'article 8, 2° et 3°, de la loi du 15 mai 2007 est abrogé par l'article 52 de l'avant-projet mais le 4° du même article 8 est maintenu sous la forme suivante : le Roi peut notamment « arrêter les mesures relatives à la préparation de la gestion, de la coordination ou de l'appui interdépartemental ou multidisciplinaire, en ce compris la formation ». De même, l'article 167 de la même loi prévoit que « la coordination de la sécurité civile dans la province est assurée par le gouverneur et ses services. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, organiser les modalités de la coordination ». L'articulation et la hiérarchie entre les plans et mesures organisationnelles d'urgence prévus par l'avant-projet et les mesures de coordination visées par ces dispositions seront précisées.

d) L'arrêté royal du 18 avril 1988, dont l'article 2 est substantiellement revu par l'article 54 de l'avant-projet, établit néanmoins toujours à son article 3 les missions du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise, et notamment : « 3° de mettre à la disposition des autorités compétentes l'infrastructure et les moyens nécessaires à la gestion d'une telle crise, et notamment assurer la coordination, la préparation des décisions, leur exécution éventuelle et leur suivi; 4° le cas échéant, de prendre ou de provoquer la prise des mesures immédiates prévues par les plans d'urgence ou les plans de secours ». Il y a notamment lieu d'articuler ces missions avec celles attribuées au ministre de l'Intérieur par les articles 6, § 1^{er}, et 32 de l'avant-projet.

e) L'arrêté royal du 22 mai 2019 'relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national', qui exécute notamment les articles 8 et 9 de la loi du 15 mai 2007 dont il est question à l'article 55 de l'avant-projet, n'est ni abrogé ni modifié par l'avant-projet mais la référence faite par d'autres textes à certains de ses articles devra désormais s'entendre « comme faite à la présente loi ». Cette manière de procéder implique que les deux normes sont susceptibles de coexister, alors qu'elles contiennent des dispositions identiques, voire contradictoires ¹⁵. Pour rencontrer l'objectif poursuivi par l'article 55 de l'avant-projet et par souci de sécurité juridique, il conviendrait d'abroger les dispositions de l'arrêté royal du 22 mai 2019 dont le contenu est repris par l'avant-projet.

Dans le même esprit, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que plusieurs dispositions de celui-ci contiennent des habilitations au Roi à prendre un certain nombre de mesures. La question se pose de savoir si, compte tenu de ce qu'il subsiste, l'arrêté royal du 22 mai 2019 serait susceptible, en l'état, de constituer l'exécution ou le début d'exécution d'une ou plusieurs de ces habilitations. Il conviendrait dans ce cas de s'assurer de ce que les habilitations prévues dans la loi en projet recevront bien complète exécution par cet arrêté, ce qui, à ce stade, ne semble pas être le cas ¹⁶.

f) Enfin, un certain nombre d'arrêtés royaux sont fondés sur les articles 8 et 9 de la loi du 15 mai 2007 abrogés par l'avant-projet ¹⁷. Comme l'a déjà exposé à diverses reprises la section de législation, « l'abrogation d'une loi qui constitue le fondement juridique d'un arrêté ne le prive pas de sa validité tant que celui-ci n'est pas abrogé ou modifié de manière expresse ou tacite, à la condition que cet arrêté ne soit pas incompatible avec d'autres dispositions de niveau

¹⁵ Ainsi, par exemple, les règles relatives à la coordination opérationnelle d'une situation d'urgence, telles que prévues aux articles 28 et 29 de l'avant-projet, se superposent-elles sans correspondre parfaitement avec les articles 17 à 21 de l'arrêté royal du 22 mai 2019. La référence à l'article 19, § 1^{er}, serait désormais supposée faite à l'avant-projet, alors que ce dernier ne reprend pas l'intégralité des règles prévues par cet article 19, § 1^{er}. Autre exemple : l'évaluation *a posteriori* de la situation d'urgence n'est pas attribuée à la même autorité par l'article 45 de l'avant-projet et par l'article 39 de l'arrêté royal du 22 mai 2019. Il en est encore de même s'agissant des « disciplines » auxquelles l'article 10 de l'avant-projet est consacré au regard des articles 8 à 14 qui constituent le chapitre III de l'arrêté royal du 22 mai 2019, ainsi que des phases d'intervention telles qu'elles sont décrites à l'article 23 de l'arrêté royal au regard de l'avant-projet.

¹⁶ Ainsi, par exemple, l'article 8, § 2, de l'avant-projet habilite le Roi à arrêter les règles concernant la composition, les missions et le fonctionnement des comités de coordination communal et provincial. L'article 32, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 22 mai 2019 prévoit quant à lui la seule composition des comités de coordination « du bourgmestre » et « du gouverneur ».

¹⁷ Il s'agit par exemple de tout ou partie de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 'portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge' ; de l'arrêté royal du 18 mai 2020 'portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste' ; ou de l'arrêté royal du 26 avril 2024 'portant fixation du plan d'urgence national'.

supérieur »¹⁸. Dans cette mesure, c'est-à-dire s'ils trouvent un nouveau fondement juridique dans l'avant-projet à l'examen et que leur contenu reste compatible avec celle-ci, les arrêtés royaux précités sont donc appelés à subsister, tout en étant soumis aux nouvelles règles et procédures de modification, d'exécution ou d'évaluation des mesures de coordination et de planification prévues par l'avant-projet. L'auteur de l'avant-projet s'assurera que telle est bien son intention ou, à défaut, prévoira l'articulation entre ces arrêtés et l'avant-projet.

3. Il n'y a pas davantage d'articulation à l'égard d'autres textes fédéraux, voire fédérés, prévoyant des mesures de planification et/ou de coordination de situations d'urgence ou de crise. L'auteur de l'avant-projet doit préciser si le texte à l'examen a pour objectif, dans les limites de son champ d'application et des compétences de l'État fédéral, de se substituer aux autres normes réglant une situation identique, ou si au contraire, à l'intérieur de son champ d'application, leur application cumulée peut se concevoir¹⁹. La seule réserve figurant à l'article 12, § 1^{er}, de l'avant-projet, selon laquelle l'autorité qui y est visée coordonne la planification d'urgence et la gestion de crise « sans préjudice des missions légales des autorités compétentes pour certains risques spécifiques », paraît insuffisante à cet égard dès lors qu'elle n'est pas systématique au sein de l'avant-projet²⁰ et qu'elle n'identifie pas quels sont ces risques spécifiques.

Les normes concernées sont notamment les suivantes²¹ :

a) La loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'. Selon son article 22, l'Agence fédérale de contrôle nucléaire « assure une mission d'assistance technique à l'élaboration des plans d'urgence que le ministre de l'Intérieur arrête. Elle organise une cellule d'intervention pour les cas d'urgence »²². Il convient par exemple d'articuler cette mission avec celles confiées à la future autorité sectorielle pour le secteur de l'énergie, notamment celles prévues par l'article 23 de l'avant-projet.

¹⁸ Avis 40.042/2 donné le 5 avril 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2008 'portant abrogation de l'arrêté royal du 13 juin 1991 définissant les critères permettant d'établir les zones géographiques susceptibles d'être affectées par un accident majeur de certaines activités industrielles'. Voir dans le même sens l'avis 36.893/4 donné le 8 avril 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 avril 2004 'portant exécution du décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités' et l'avis 43.945/4 donné le 28 janvier 2008 sur un avant-projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 'portant abrogation de certaines dispositions en matière de pêche, de chasse, d'urbanisme, de patrimoine, d'emploi, de formation et de pouvoirs locaux', observation générale n° 3.

¹⁹ Dans ce sens, l'observation générale n° 4 formulée dans l'avis 73.131/2 donné le 30 mars 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2023 'relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1372/1, pp. 14-17).

²⁰ Ainsi, par exemple, les articles 16 et 23 de l'avant-projet qui régissent les obligations d'établir des plans d'urgence et d'intervention ne règlent pas le cumul ou la substitution de ces obligations avec celles qui sont déjà prévues par des réglementations spécifiques.

²¹ Il va de soi que la section de législation n'est pas en mesure, dans le délai imparti, de procéder à un relevé exhaustif des normes prévoyant des mesures de planification ou de coordination de situations d'urgence ou de crise.

²² Il s'agit d'un des fondements de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 'portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge' dont il est déjà question à la note de bas de page n° 17.

b) La loi du 1^{er} juillet 2011 ‘relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques’. Selon les articles 17 et 29 de cette loi, par exemple, la coordination et la direction opérationnelles d’une série de mesures de protection sont attribuées à des autorités et selon une hiérarchie différente (relevant de la loi du 5 août 1992 ‘sur la fonction de police’ et de la loi du 7 décembre 1998 ‘organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux’) de la coordination prévue par l’avant-projet, alors que ces deux coordinations pourraient concerner un événement identique. Il y a donc lieu d’articuler l’intervention de toutes ces autorités lorsque survient une des situations visées par l’avant-projet.

c) La loi du 14 août 2021 ‘relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique’. Dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021, la section de législation avait observé qu’« après l’entrée en vigueur du texte projeté, il ne peut plus s’envisager, pour faire face à une situation d’urgence épidémique, réglée par la loi en projet, de recourir à la loi du 31 décembre 1963 ‘sur la protection civile’ ou à la loi du 15 mai 2007 ‘relative à la sécurité civile’ » et que par conséquent « il est préférable, dans un souci de clarté, de préciser, dans les lois du 31 décembre 1963 et du 15 mai 2007 que, dès l’entrée en vigueur des dispositions de l’avant-projet examiné, leur champ d’application matériel ne s’étend plus au cas de ‘situations d’urgence épidémique’ ; ces champs d’application – celui du texte en projet, d’une part, et celui des lois de 1963 et 2007, d’autre part, – doivent, après cette entrée en vigueur, être tenus pour mutuellement exclusifs »²³. Suite à cet avis, les lois du 31 décembre 1963 et du 15 mai 2007 ont été complétées par une disposition prévoyant que « [d]ès l’entrée en vigueur des dispositions de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique, les dispositions de la présente loi relatives à la police administrative ne s’appliquent pas aux situations d’urgence épidémiques ». Il convient donc de s’assurer s’il y a lieu ou non de prévoir un dispositif comparable dans l’avant-projet. À défaut, il y a notamment lieu d’articuler les mesures de coordination prévues par l’article 3, § 4, de la loi du 14 août 2021 avec les dispositions de l’avant-projet.

d) L’arrêté royal du 10 octobre 2014 ‘portant création du Centre pour la Cybersécurité Belgique’. L’article 3, 5°, de cet arrêté charge le Centre pour la Cybersécurité Belgique d’« assurer la gestion de crise en cas de cyberincidents, en coopération avec le Centre de coordination et de crise du gouvernement ». Il convient également d’articuler cette mission avec le rôle des autorités visées par l’avant-projet²⁴.

e) L’arrêté royal du 18 mai 2020 ‘portant fixation du plan d’urgence national relatif à l’approche d’une prise d’otage terroriste ou d’un attentat terroriste’. L’article 3 de cet arrêté charge notamment les gouverneurs de province et l’autorité de l’agglomération bruxelloise compétente en vertu de l’article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’ d’élaborer un plan particulier d’urgence et d’intervention (PPUI) pour le risque de prise d’otage terroriste ou d’attentat terroriste, plan qui doit être approuvé par le ministre qui a l’Intérieur dans ses attributions.

²³ Observation n° 54 de l’avis 68.936/AG.

²⁴ Ce que n’aborde en rien la mention du Centre pour la Cybersécurité Belgique dans le commentaire de l’article 12 de l’avant-projet.

f) L'arrêté royal du 22 décembre 2020 'portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité'. Parmi les missions du Conseil national de sécurité, prévues par l'article 3 de l'arrêté royal, figurent en effet « la définition, le suivi, la coordination et l'évaluation de la stratégie nationale de sécurité » et « la coordination stratégique de la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme qui peut conduire à du terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, et du financement de ces phénomènes ». Or, d'une part, la stratégie nationale de sécurité est le document à l'origine de la définition des « intérêts vitaux de la nation et [des] besoins essentiels de la population » prévue par l'article 2, 1^o, de l'avant-projet, comme l'indique le commentaire de cette disposition et, d'autre part, la lutte contre le terrorisme inclut nécessairement des mesures de planification d'urgence et de gestion de crise ²⁵. Eu égard à l'objectif de clarification du rôle des différentes autorités impliquées, il convient d'articuler le rôle du Conseil national de sécurité en matière de planification d'urgence et de gestion de crise avec celui des autorités visées par l'avant-projet.

g) L'accord de coopération du 8 juillet 2005 entre l'État fédéral et la Région flamande 'concernant la création d'une structure de garde côtière et la coopération au sein de celle-ci'. Selon l'article 26 de cet accord, « le gouverneur de la province de la Flandre occidentale est le coordinateur du Plan Catastrophe Mer du Nord » et est chargé à cette fin de « l'élaboration, l'actualisation et la coordination du Plan Catastrophe visé au § 1^{er}, qui régit tous les aspects liés aux catastrophes se rapportant à la mer et aux eaux territoriales et qui relèvent des compétences des parties dans le cadre de cet accord de coopération ». Il convient notamment d'articuler ce plan avec les dispositions du chapitre 3 de l'avant-projet relatif à la planification d'urgence. Selon le commentaire de l'article 16 de l'avant-projet, « [l]a notion de plan catastrophe utilisée par l'article 26 de l'accord de coopération renvoie en effet à celle de PGUI » (à savoir de plan général d'urgence et d'intervention). Si l'intention est ainsi de soumettre le plan catastrophe de cet accord de coopération aux droits et obligations prévus par les articles 15 et suivants de l'avant-projet, il convient en réalité de modifier l'accord de coopération en ce sens ²⁶.

h) L'accord de coopération du 5 juin 2015 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses'. Selon l'article 13 de cet accord, par exemple, le gouverneur est chargé de rédiger un plan d'urgence externe pour chaque établissement concerné présent sur son territoire. Il convient notamment d'articuler ces plans avec les dispositions du chapitre 3 de l'avant-projet relatif à la planification d'urgence.

²⁵ Voir par exemple l'arrêté royal du 18 mai 2020 'portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste'.

²⁶ Il n'est en effet pas admissible de modifier unilatéralement la portée d'un accord de coopération.

i) Le décret de la Région wallonne du 13 juillet 2023 ‘relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne’. Bien que ce décret recoupe l’objet de l’avant-projet, son article 2 prévoit expressément qu’il « ne porte pas préjudice aux autres dispositions légales qui visent à mettre en place des outils de prévention des risques et des crises et d’en permettre une gestion optimale ». Il n’empêche qu’il serait utile de tenir compte, dans l’avant-projet, de l’existence de ce texte régional et des mesures et outils qu’il prévoit pour soutenir la politique de l’autorité fédérale en la matière ²⁷.

3. Selon l’exposé des motifs, l’avant-projet

« n’entend pas fonder de nouvelles compétences pour l’adoption de mesures matérielles visant à lutter contre les conséquences des différents types de situation qu’il vise. De telles mesures doivent être adoptées aux différents niveaux par chaque autorité dans les limites de ses propres compétences. Les dispositions du présent projet sont donc complémentaires à celles, reprises dans d’autres lois, qui attribuent des compétences en matière de police administrative et de sécurité civile au bourgmestre, au gouverneur et au ministre de l’Intérieur ».

Pourtant, l’article 26 de l’avant-projet prévoit néanmoins que, dans le cadre de sa mission de gestion et de coordination des incidents nationaux, des situations d’urgence ou des crises nationales, l’autorité sectorielle « prend ou, le cas échéant, provoque, dans le cadre des compétences ordinaires des acteurs de son secteur, les mesures urgentes nécessaires afin de prévenir la propagation des conséquences néfastes des incidents nationaux à d’autres secteurs ou pans de la société et de revenir à une situation normale ».

De même, l’article 21 impose d’établir des plans d’urgence nationaux « qui organisent une structure de réponse aux crises nationales ainsi qu’aux incidents nationaux » et l’article 32 prévoit que le ministre « prend ou provoque les mesures nécessaires à la coordination stratégique d’une crise nationale ».

Habituellement, dans le cadre des lois en matière de protection civile et de sécurité civile, la compétence de « prendre » ou de « provoquer » des « mesures » pour prévenir ou lutter contre des événements touchant aux intérêts que ces lois entendent protéger implique celle d’adopter des actes de police administrative, énumérés par les textes qui les prévoient, en vue de restreindre les droits et libertés des individus pour faire face d’une manière proportionnée à la situation rencontrée.

En l’espèce, compte tenu de l’intention clairement exprimée dans l’exposé des motifs, les articles 21, 26 et 32 de l’avant-projet, et l’avant-projet en général, ne peuvent donc être lus comme offrant un nouveau fondement juridique matériel pour permettre l’adoption de mesures de police administrative autres que celles qui peuvent être prises sur la base de l’ensemble des textes existants qui attribuent des pouvoirs en ce sens aux diverses autorités administratives qu’ils visent.

²⁷ En ce sens, l’article 2, § 2, alinéa 3, de l’arrêté royal du 26 avril 2024 ‘portant fixation du plan d’urgence national’ prévoit par exemple de solliciter « la participation des représentants des centres de crise des entités fédérées aux réunions de la cellule de sécurité nationale » (voir également le point 4.2.2.2 du plan d’urgence national annexé à cet arrêté). Aucune mesure comparable n’est prévue ni envisagée par l’avant-projet.

Or, les articles 21, 26 et 32 imposent à l'autorité sectorielle ou au ministre d'agir notamment lors d'événements qui constituent un « incident national » ou une « crise nationale », au sens de l'article 2, 3° et 4°, de l'avant-projet. Constitue en particulier un incident national ou une crise nationale, un événement qui « menace ou est susceptible de menacer l'intérêt général, les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population ».

L'expression « les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population » est définie par l'article 2, 1°, de l'avant-projet, comme suit :

- « a) l'ordre public, à savoir la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques ;
- b) l'État de droit, la démocratie, la résilience et les valeurs nationales ;
- c) la sécurité physique et l'intégrité territoriale ;
- d) l'environnement naturel ;
- e) la prospérité économique ;
- f) l'ordre international fondé sur le droit international et le contexte multilatéral ;
- g) le fonctionnement de l'Union européenne ».

Eu égard à l'articulation que recherche explicitement l'exposé des motifs entre l'avant-projet à l'examen et les lois existantes, il ne serait pas admissible que, à la faveur d'un événement qui menace ou serait susceptible de menacer les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population ainsi définis, des mesures portant atteinte aux droits et libertés fondamentales des citoyens puissent être adoptées en dehors des circonstances strictement énoncées par les lois qui les prévoient ²⁸.

Il s'ensuit que le champ d'application de l'avant-projet, tel qu'il résulte de la définition des intérêts vitaux de la nation ou des besoins essentiels de la population, n'est pas adéquat. Cette définition étant centrale dans le texte en projet, plus de rigueur et de précision sont requis ²⁹. En effet, en l'état, et compte tenu du caractère particulièrement large des conceptions ou principes qui sont énumérés, tels « l'État de droit, la démocratie, la résilience et les valeurs

²⁸ Ainsi, par exemple, les « mesures civiles » visées par les articles 8, 1°, 181 et 182 de la loi du 15 mai 2007 ne sont admissibles que dans le cadre strict des circonstances prévues par les articles 3 et 11 de la même loi, à savoir en synthèse la protection et le secours en tout temps des personnes, des biens et de l'espace de vie. De telles mesures ne seraient donc pas admissibles dans le cadre d'une crise nationale fondée sur une « menace » relative à « l'intérêt général », aux « valeurs nationales » ou au « fonctionnement de l'Union européenne », et qui n'emporterait pas de conséquences particulières ou directes pour les personnes, les biens ou l'espace de vie.

²⁹ Outre que la définition de cette notion induit des risques de confusion ou d'interprétation rendue plus délicate d'un certain nombre de textes ayant recours à la même notion ou à une notion très similaire, tels l'article 11, § 2, 5°, de la loi organique du 30 novembre 1998 'des services de renseignement et de sécurité' ; l'article 126/3, § 4, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques ; l'article 5, § 1^{er}, g), de la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' ; ou l'article 8, 58°, de la loi du 26 avril 2024 'établissant un cadre pour la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique'.

nationales », « la prospérité économique » ou « le fonctionnement de l'Union européenne », une crise nationale pourrait être déclenchée, et un plan d'urgence national mis en œuvre, sans qu'aucune mesure de police administrative ne puisse être adoptée par les autorités ainsi mobilisées puisque ces notions vont au-delà de ce que prévoient les normes sur la base desquelles des mesures matérielles peuvent être prises.

Dans la mesure où l'avant-projet n'entend prévoir aucune mesure matérielle ou opérationnelle, il convient donc que son champ d'application reste limité aux circonstances d'urgence et de crise dans lesquelles des mesures de police administrative peuvent être adoptées.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de la présente observation.

IV. L'avant-projet et le droit à la protection de la vie privée

1.1. L'organisation d'un traitement de données à caractère personnel implique notamment le respect d'un principe de légalité imposé par l'article 22 de la Constitution.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021,

« [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ³⁰.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ³¹.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » ³².

³⁰ Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

³¹ Note de bas de page n° 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

³² Avis 68.936/AG, p. 119, observation n° 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

1.2. Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 33/2022,

« [o]utre cette exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés [...].

Toute personne doit pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

[...]

Le niveau requis de précision de la législation concernée – laquelle ne peut du reste parer à toute éventualité – dépend notamment du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires [...] »³³.

1.3. Enfin, comme elle l'a également rappelé dans son arrêt n° 33/2022,

« [u]ne ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise, mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisantes pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées [...].

[...]

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice que la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du 'strict nécessaire' [...] »³⁴.

³³ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.2.

³⁴ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022.

Le RGPD impose en ce sens, en son article 5, paragraphe 1, c), le respect du principe de minimisation des données ³⁵.

2. L'avant-projet à l'examen suscite plusieurs observations concernant le respect des principes ainsi rappelés.

a) La catégorie de personnes visée à l'article 17, § 1^{er}, 2°, de l'avant-projet concerne « les personnes qui en raison de leur localisation ou de leurs activités sont susceptibles d'être à l'origine [d']une situation d'urgence ou d'aggraver ses conséquences dommageables ».

Le commentaire de la disposition précise à ce sujet que sont ici visés « les gestionnaires de réseau de gaz, d'électricité ou d'eau, les exploitants de barrages ou d'établissement Seveso ». Il en résulte que sont en réalité visées par la disposition les personnes occupant des postes à responsabilité au sein d'établissements qui en raison de leur localisation ou de leurs activités sont susceptibles d'être à l'origine d'une situation d'urgence ou d'aggraver ses conséquences dommageables.

Cette rédaction sera revue de manière à en faire correspondre l'objet à l'objectif de l'avant-projet et à davantage cibler les catégories visées.

b) L'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet cite parmi les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées par les bourgmestres et les gouverneurs pour élaborer leur plan d'urgence et d'intervention, pour actualiser ces plans et pour les mettre en œuvre lors des situations d'urgence, l'expérience professionnelle des personnes visées à l'alinéa 1^{er} de la même disposition.

Si le traitement de cette donnée peut se justifier au regard de la quatrième catégorie de personnes visées pour s'assurer de leur expertise, le principe de proportionnalité et de minimisation du traitement des données requiert de justifier la nécessité de traiter la donnée relative à l'expérience professionnelle pour les trois autres catégories concernées. À cet égard, la justification qui figure dans le commentaire de la disposition, liée à la nécessité d'identifier les personnes en question, n'apparaît pas pertinente.

À défaut d'être autrement justifié, le traitement de cette donnée s'agissant des trois premières catégories de personnes citées sera omis et le dispositif sera adapté en conséquence.

c) L'article 18 de l'avant-projet énonce ce qui suit :

« Les bourgmestres et les gouverneurs peuvent donner accès aux données qui sont comprises dans les catégories de données à caractère personnel visées à l'article 17, aux autorités et services suivants, dont la mission d'intérêt public consiste en la gestion de situations d'urgence, dans les limites de ce qui est nécessaire à l'exécution de celle-ci :

1° les services opérationnels et stratégiques ;

2° les autorités concernées ;

³⁵ Avis 75.208/2 donné le 16 février 2024 sur un avant-projet de décret « relatif au traitement des données à caractère personnel et modifiant diverses dispositions en matière d'aide à la jeunesse » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 683/1, pp. 102-104).

- 3° les services spécialisés ;
- 4° les centres d'information ».

Le commentaire de la disposition ne permet toutefois pas de déterminer avec suffisamment de précision les catégories de personnes ayant accès aux données traitées. Or, telle que formulée, la disposition emploie des termes trop génériques pour que la prévisibilité de la mesure soit assurée.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour ce qui concerne la notion de « partenaires » employée à l'article 35 de l'avant-projet, celle de « services chargés de l'organisation du rétablissement », visée à l'article 38, § 2, de l'avant-projet, et celle « de services concernés par des situations d'urgence dans le cadre desquelles des personnes impliquées de nationalité étrangère sont concernées » visée à l'article 38, § 3, de l'avant-projet.

S'agissant plus particulièrement de la notion de partenaire, il y a lieu de relever que l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, définit celle-ci comme étant « les services opérationnels et stratégiques, les autorités administratives compétentes, les services spécialisés et les centres d'information compétents pour la planification d'urgence, le suivi de grands événements ou la gestion d'incidents, de situation d'urgence ou de crises nationales ».

Ce faisant, la rédaction de l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, semble se rapprocher de celle de l'article 18 de l'avant-projet alors même que subsistent certaines différences ce qui, ici encore, nuit à la clarté et à la prévisibilité du texte voire à sa cohérence.

Dès lors que les formulations utilisées aux dispositions précitées ne permettent pas de déterminer avec suffisamment de précision les catégories de personnes ou d'institutions envisagées, les dispositions précitées de l'avant-projet seront revues à la lumière de la présente observation.

d) À l'article 37, § 2, alinéas 1^{er} à 4, 2°, il est systématiquement fait référence aux « détails personnels des personnes impliquées et de leurs proches », le commentaire de la disposition indiquant que sont visés ici notamment l'âge, le sexe, la date de naissance, le lieu de naissance, l'état civil et la nationalité. Il résulte à cet égard de l'emploi du mot « notamment » que d'autres données sont susceptibles d'être traitées sans autre indication.

D'une part, compte tenu du principe de prévisibilité et vu le caractère abstrait de la notion de « détails personnels », le dispositif sera revu pour qu'y figurent de manière plus détaillée les données dont il est question.

D'autre part, et comme le relève l'Autorité de protection des données dans son avis n° 32/2024 du 22 mars 2024, il convient de distinguer, dans le dispositif de l'avant-projet, les données nécessaires et pertinentes au regard du principe de minimisation des données prescrit par l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD, selon les catégories de personnes concernées au regard de la finalité qui est poursuivie et de justifier dans l'exposé des motifs en quoi chaque donnée visée est nécessaire et pertinente au regard de la finalité poursuivie.

e) La notion « d'habitudes de vie des personnes impliquées et de leurs proches » visée à l'article 37, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 4 ne permet pas de déterminer avec suffisamment de précision la catégorie de données en question. Si, comme cela semble résulter du commentaire de la disposition, seule la « langue de préférence » est l'objet du traitement, il convient de l'indiquer explicitement dans le dispositif.

f) L'article 40 règle la durée de conservation des données à caractère personnel collectées dans le cadre des situations d'urgence. Le commentaire de l'article précise qu'au terme du délai de dix ans, les données « sont archivées » et ajoute que « après cette période » (mais sans identifier de quelle période il s'agit), « les données à caractère personnel seront supprimées des archives ».

Dans son avis n° 32/2024 du 22 mars 2024 à propos de l'avant-projet, l'Autorité de protection des données recommande plutôt « d'insérer dans l'avant-projet qu'au terme de ce délai de conservation des données à caractère personnel, les données anonymisées seront archivées à des fins d'évaluation ».

Dès lors que les situations d'urgence visées par l'avant-projet peuvent concerner des situations particulièrement variées et graves, le cas échéant relatives à un nombre de personnes et/ou de victimes particulièrement important, il y a lieu de s'interroger sur l'adéquation du délai de dix ans prévu pour la conservation des données – certains types de catastrophe pouvant par exemple produire des conséquences bien au-delà de ce délai, et nécessitant potentiellement la connaissance des données particulières prévues à l'article 37 de l'avant-projet.

Pour ce seul motif, à tout le moins, un archivage pérenne et non anonymisé des données à caractère personnel à l'issue de la durée prévue de conservation paraît nécessaire, en lieu et place d'un archivage anonymisé.

En toute hypothèse, il va de soi que la destruction envisagée par le commentaire de la disposition ou l'anonymisation envisagée par l'Autorité de protection des données ne peuvent se faire que moyennant le respect de la loi du 24 juin 1955 'relative aux archives' et de ses arrêtés d'exécution, et en particulier des règles de tri et des autorisations de destruction que ces dispositions prévoient. En effet, comme la section de législation l'a observé dans son avis 75.117/2 du 15 février 2024,

« [i]l en va d'autant plus ainsi que le [RGPD] protège spécifiquement le traitement des données à caractère personnel 'à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques' ³⁶, et que cette protection relève en outre, en l'espèce, du droit fondamental d'accès à l'information détenue par les autorités publiques, tel qu'il est consacré par l'article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l'Europe 'sur l'accès aux documents publics', signée à Tromsø le 18 juin 2009 ³⁷. Ce droit fondamental se déduit également de l'article 10 de la Convention

³⁶ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Voir notamment les articles 5, paragraphe 1, b) et e), 9, paragraphe 2, j), 14, paragraphe 5, b), 17, paragraphe 3, d), et 89 du RGPD.

³⁷ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 74.703/2 donné le 6 décembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d'accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l'Office de la naissance et de l'enfance' (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 641/1, pp. 69 et s.).

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁸ et est donc aussi visé par l'article 85 du RGPD.

Dans cette mesure, des données à caractère personnel triées et archivées peuvent être conservées sans limitation de durée ³⁹ [...] » ⁴⁰.

g) L'article 50, § 4, alinéa 3, semble prévoir un mécanisme de consentement implicite de la personne concernée par le traitement de données à caractère personnel à ce que celles-ci figurent sur le portail de sécurité. En effet, la disposition énonce ce qui suit :

« Les données à caractère personnel ne peuvent être conservées plus de six mois après que l'intéressé :

1° ne s'est pas enregistrée dans un délai d'un mois à la suite d'une notification envoyée par le NCCN concernant ses données à caractère personnel sur le portail de sécurité, ou ;

2° a demandé que ses données à caractère personnel ne soient plus reprises dans le portail de sécurité ».

Le commentaire ne fournit pas d'autres informations à ce sujet.

La disposition sera revue pour mieux faire transparaître l'intention de l'auteur de l'avant-projet sur ce point.

V. L'avant-projet et les habilitations qu'il prévoit en vue de son exécution

1. La question se pose de savoir de quel pouvoir d'appréciation disposera le Roi dans le cadre des nombreuses habilitations prévues par le texte examiné.

À titre d'exemple, l'article 7, première phrase, de l'avant-projet énonce que « [l]e Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, arrêter les modalités d'exécution des missions visées à la présente section ».

En effet, l'utilisation généralisée du verbe « pouvoir », dans l'ensemble de l'avant-projet, laisse supposer que le Roi disposerait dans certaines circonstances d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que certaines des dispositions, tels l'article 8, § 4, l'article 11, § 3, ou encore l'article 13, concernent la composition des structures mises en place par l'avant-projet en vue de permettre la présence de représentants des Communautés et des Régions.

³⁸ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Voir Cour eur. D.H., (GC) 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, §§ 149 à 170 ; Cour eur. D.H., 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et s.

³⁹ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française 'portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 604/1, p. 31).

⁴⁰ Avis 75.117/2 donné le 15 février 2024 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique'. Voir dans le même sens l'avis 75.110/2 donné le 27 février 2024, observation générale n° 2.

Sur ce point, l'auteur de l'avant-projet examinera si l'intention est bien de conférer systématiquement un pouvoir d'appréciation au Roi. Si tel n'est pas forcément le cas, il conviendra de revoir l'avant-projet.

En tout état de cause, il est rappelé qu'une habilitation au Roi d'arrêter les « modalités d'exécution d'une disposition » est inutile puisque, à défaut de précision quant à sa portée réelle, elle s'analyse comme ne conférant au Roi pas plus de pouvoirs que ceux dont il dispose déjà sur la base de l'article 108 de la Constitution ⁴¹.

2. Dans le même ordre d'idées, à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet il est prévu que, dans le cadre des missions qui sont énumérées à l'alinéa 2 du même paragraphe, le bourgmestre « veille à » mettre en œuvre des processus permettant d'associer le citoyen et à accorder une attention particulière aux personnes vulnérables.

Il ne ressort pas clairement du dispositif si celui-ci est conçu comme une simple faculté laissée aux bourgmestres en question ou si repose sur eux une véritable obligation. Le dispositif sera clarifié sur ce point.

La même observation vaut pour les articles 5, § 1^{er}, alinéa 3, 16, § 1^{er}, alinéa 2, § 2, alinéa 2, et 45, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le visa relatif aux lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, et celui de l'avis du Conseil d'État seront omis.

Ne doivent subsister que le proposant et l'arrêté de présentation.

DISPOSITIF

Article 2

1. Au 5°, la définition gagnerait à intégrer, compte tenu de l'article 37, § 1^{er}, 2°, de l'avant-projet, les personnes disparues.

2. Le 25° définit la discipline comme « un ensemble fonctionnel de missions effectuées par divers services intervenants ». La « discipline » au sens de l'avant-projet ne constitue donc pas un « service » mais « un ensemble fonctionnel de missions ».

⁴¹ Voir, en ce sens, l'avis 36.970/4 donné le 10 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2004 'relatif à la présence de détecteurs d'incendie dans les logements', observation formulée sous l'article 2.

Or, lorsqu'aux articles 22 et 29, alinéa 3, de l'avant-projet il est fait mention des disciplines, l'avant-projet semble placer la notion sur le même plan que les autorités et services compétents.

Le dispositif manque par conséquent de clarté et sera revu pour éviter toute confusion.

Article 3

L'alinéa 1^{er} prévoit les circonstances permettant de considérer qu'un incident national, une situation d'urgence ou une crise nationale se produit sur le territoire national.

Le commentaire de la disposition précise à cet égard que

« [l]e fonctionnement et les structures prévues par la présente loi peuvent s'appliquer pour des événements se déroulant principalement à l'étranger. Un incident national, une situation d'urgence ou une crise nationale peuvent en effet trouver leur origine, voire se dérouler essentiellement à l'étranger mais nécessiter une coordination au niveau national en raison d'un impact significatif sur le territoire national ou d'un lien significatif avec ce dernier ou encore parce qu'ils doivent être combattus avec des moyens nationaux. Par le passé, cela a notamment été le cas pour les événements à la centrale nucléaire de Fukushima, lors du drame de Sierre ou pour des cas de piraterie maritime ».

Toutefois, compte tenu des définitions figurant à l'article 2, 3^o et 4^o, de l'avant-projet et relatives aux notions d'« incident national » et de « crise nationale », il y a lieu de clarifier l'assimilation figurant à l'alinéa 1^{er}, 5^o, de la disposition examinée. En effet, dès lors que toute crise nationale ou tout incident national implique par définition que les intérêts vitaux du pays ou les besoins essentiels de la population belge soient menacés ou soient susceptibles d'être menacés, le 5^o conduit à ce qu'ils soient d'office considérés comme se produisant sur le territoire national.

Si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il vaudrait mieux le dire plus explicitement dans le dispositif et limiter la portée de l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 5^o, à la seule situation d'urgence.

À défaut, le dispositif du 5^o sera revu.

Article 5

1. Il va de soi que les notions d'« échelon provincial » et de « province » ou encore l'adjectif « provincial », utilisés à l'article 5, visent également l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en tant que circonscription assimilée à une province au sens de l'avant-projet. Par souci de sécurité juridique, et à l'instar de la définition du gouverneur figurant à l'article 2, 13^o, de l'avant-projet, il conviendrait de le prévoir explicitement dans le dispositif de l'avant-projet.

La même observation vaut pour l'ensemble de l'avant-projet.

2. Au paragraphe 5, la concordance entre les deux versions linguistiques sera vérifiée et, le cas échéant, la version française sera complétée pour correspondre à la version néerlandaise.

Article 50

Au paragraphe 6, les mots « et du RGPD » seront omis : il s'agit d'un rappel inutile étant donné que le RGPD est directement applicable.

Article 55

L'article 55 crée une présomption de référence « à la présente loi » lorsqu'une norme ou une circulaire fait référence à certains articles de l'arrêté royal du 22 mai 2019. Cette présomption ne permet cependant pas de s'assurer avec précision de la disposition de l'avant-projet qui est supposée remplacer l'article correspondant de l'arrêté royal du 22 mai 2019, en particulier lorsque le texte de l'une n'est pas identique au texte de l'autre.

Pour rencontrer l'objectif poursuivi par la disposition et pour garantir la sécurité juridique, il convient donc à tout le moins de prévoir un tableau de concordance entre les dispositions de l'avant-projet et les dispositions équivalentes de l'arrêté royal du 22 mai 2019, et d'annexer ce tableau à l'avant-projet.

Cette concordance posera néanmoins quelques difficultés dès lors qu'un certain nombre d'articles concernés sont partiellement autonomes et partiellement intégrés à plusieurs dispositions de l'avant-projet. Il reste donc préférable de modifier dès que possible l'ensemble des textes législatifs et réglementaires ainsi que les circulaires faisant référence aux articles concernés de l'arrêté royal du 22 mai 2019.

Article 57

L'article 57 dispose que

« [l]a présente loi entre en vigueur à une date déterminée par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Cette disposition sera complétée par l'ajout d'une date ultime d'entrée en vigueur.

La fixation de la date ultime d'entrée en vigueur de l'acte législatif permet d'éviter que le pouvoir exécutif ne méconnaisse la volonté du législateur. En effet, si le pouvoir exécutif tarde à prendre un arrêté fixant la date d'entrée en vigueur de l'acte législatif, son inaction n'empêchera pas celui-ci d'entrer en vigueur à la date ultime qui a été prévue ⁴².

*

⁴² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154.1.1 et formule F 4-5-2-1.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: “de AVG”), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van de preambule ervan, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat een toezichthoudende autoriteit moet worden geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

In zoverre artikel 38 van het voorontwerp erin voorziet dat gegevens worden gedeeld met de diensten van de federale politie, dient te worden opgemerkt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit, bepaald in de AVG, ten aanzien van de politiediensten in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus’ worden uitgeoefend door het Controleorgaan op de politionele informatie (COC), en dit krachtens artikel 4, § 2, vierde lid, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt niet dat het COC een advies over het voorliggende voorontwerp heeft gegeven.

De steller van het voorontwerp dient zich ervan te vergewissen dat dit voorafgaande vormvereiste wordt vervuld voor de bepaling in kwestie.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Als de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet ook voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Strekking van het voorontwerp

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het voorontwerp een specifiek juridisch kader moet ontwikkelen “voor noodplanning en crisisbeheer”, waarin de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren worden omschreven, met het oog op een optimale organisatie van het crisisbeheer en om de overgang van een sectoraal incident naar een nationale crisis te vergemakkelijken.

Bij die gelegenheid dient “de rol van de bevoegde bestuurlijke overheden (burgemeester, gouverneur en minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken) bij het beheer van noodsituaties en nationale crisissen” stevig te worden verankerd volgens “het beginsel van eenheid van commando”.

Wat betreft noodplanning en crisisbeheer op nationaal niveau, streeft het voorliggende voorontwerp naar een harmonisatie zodat nationale noodsituaties, ongeacht wat hun oorsprong is, vanaf het begin met dezelfde basisaanpak en -structuur worden beheerd. Dankzij de aldus ingevoerde automatismen zou men bij het begin van een crisis kostbare tijd kunnen besparen maar indien nodig ook meerdere gelijktijdige of onderling verbonden crisissen op gestructureerde wijze beheren.

Voorts wordt nog gesteld dat de aanzienlijke en langdurige gevolgen van sommige van de crisissen die het land onlangs heeft doorgemaakt, duidelijk hebben gemaakt dat de verantwoordelijkheden van de overheden binnen het crisisbeheer in de herstelperiode die na een crisissituatie wordt voortgezet, moeten worden verduidelijkt. Het voorontwerp wil in dat opzicht een algemeen kader vaststellen om de overgang van het beheer van de acute fase van een crisissituatie naar de herstelperiode te vergemakkelijken, zodat een zekere continuïteit in de coördinatie van de te ondernemen acties mogelijk wordt.

II. Het voorontwerp in het licht van de regels inzake bevoegdheidsverdeling

1. In de memorie van toelichting wordt meermalen gesteld dat het de bedoeling is dat de ontworpen wet rekening houdt met de verdeling van de bevoegdheden over de federale Staat en de deelstaten.

Zo wordt in verband met de maatregelen die in het kader van de herstelperiode moeten worden genomen, bepaald dat in voorkomend geval samenwerkingsakkoorden zullen moeten worden gesloten, gelet op de kernbevoegdheden waarvan de deelstaten in het kader van de wederopbouw gebruik kunnen maken, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of huisvesting.

Voorts wordt gesteld dat het voorontwerp “geenszins de bestaande verdeling van de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op een crisissituatie [over] de verschillende overheidsinstanties ter discussie [wil] stellen. Het is aan de verschillende overheden om desgevallend, elk binnen [haar] eigen gewone bevoegdheden, de nodige maatregelen te nemen om de gevolgen van een dergelijke situatie te bestrijden.”

Ook wordt in de memorie van toelichting op het volgende gewezen:

“Het doel van dit ontwerp is voornamelijk om de rol van de verschillende overheidsinstanties van de federale Staat op het vlak van coördinatie te verduidelijken. Daartoe tracht het een kader tot stand te brengen voor het garanderen van de eenheid van commando ten opzichte van de ondergeschikte besturen. In haar aanbevelingen betreffende het crisisbeheer adviseert de Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer een betere betrokkenheid van de gefedereerde entiteiten op alle niveaus van de risicocyclus. Op basis van deze aanbevelingen wil dit ontwerp eveneens de basis leggen voor de samenwerking met de gefedereerde entiteiten, in het kader van de organen waarvoor zij worden uitgenodigd om er op vrijwillige basis aan deel te nemen, om te zorgen voor een goede coördinatie van de activiteiten die worden uitgevoerd door alle actoren die betrokken moeten worden bij de noodplanning en het crisisbeheer. De nadere regels voor deze samenwerking zouden in de toekomst best worden verduidelijkt en versterkt in het kader van samenwerkingsakkoorden die onder meer betrekking hebben op de organisatie van het politiek overleg in de context van een nationale crisis of een herstelperiode.

(...) wat betreft het beheer van noodsituaties en nationale crisissen, [hebben] de bepalingen van dit ontwerp betrekking (...) op de opdrachten van bestuurlijke overheden en interventiediensten, in het kader van de civiele veiligheid, de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening en de handhaving van de openbare orde.”

2. Verschillende artikelen van het voorontwerp strekken ertoe de aldus weergegeven bedoeling te realiseren.

Zo bijvoorbeeld verleent artikel 8, § 4, aan de Koning de machtiging te bepalen dat de comités en cellen waarvan in die bepaling sprake is, worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, overeenkomstig artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus ‘tot hervorming der instellingen’.

Evenzo stelt artikel 12, § 1, vijfde lid: “Onverminderd artikel 11, § 3, bepaalt de Koning de verplichtingen van de sectorale overheden inzake het overleg met en het betrekken van de gefedereerde entiteiten waarvan de uitoefening van de bevoegdheden kan worden beïnvloed door de uitvoering van de opdrachten bedoeld in het tweede lid.” Artikel 12, § 2, tweede lid, bepaalt ook dat de sectorale overheid de deelstaten waarvan de bevoegdheden kunnen worden beïnvloed door de uitoefening van de bedoelde opdrachten, uitnodigt om zitting te nemen in de sectorale crisiscel.

Voorts verplicht artikel 12, § 4, tweede lid, de Koning ertoe “de gefedereerde entiteiten [te raadplegen] waarvan de uitoefening van de bevoegdheden kan worden beïnvloed” door het besluit waarin wordt bepaald volgens welke nadere regels personen die in de betrokken sector werkzaam zijn, aan de sectorale overheid de informatie moeten verstrekken die zij nodig heeft voor haar noodplanningsopdrachten.

Ook de artikelen 24 en 49 van het voorontwerp bevatten een verplichting tot raadpleging van of samenwerking met de deelstaten.

3. Risico- en crisispreventie wordt doorgaans opgevat als een bevoegdheid die onder de federale overheid ressorteert, met name de bevoegdheid inzake handhaving van de algemene openbare orde (algemene bestuurlijke politie)¹ of de residuaire bevoegdheid inzake civiele bescherming en civiele veiligheid.²

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, wil de steller van het voorontwerp de bevoegdheid van de federale overheid om de ontworpen wet aan te nemen, met name op de handhaving van de openbare orde en op de civiele veiligheid gronden.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 het volgende opgemerkt over de federale bevoegdheid inzake handhaving van de openbare orde, onder meer handhaving van de openbare gezondheid (sanitaire politie), civiele bescherming en civiele veiligheid, en meer bepaald in het licht van hoe die bevoegdheid is afgestemd op die van de deelstaten:

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

¹ Zie over deze bevoegdheid advies 68.936/AV, opmerkingen 14 tot 18 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 64-66). Zie ook advies 73.131/2 van 30 maart 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 13 juli 2013 ‘betreffende het risico- en crisisbeheer door het Waalse Gewest’ (*Parl.St.* W.Parl. 2022-23, nr. 1372/1, 14-17).

² Zie over deze bevoegdheid eveneens advies 68.936/AV, opmerkingen 19 en 20 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 66-68).

33. In de eerste plaats moet de federale overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden steeds het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Dit algemeen beginsel, dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyaliteit³, is in deze aangelegenheid des te meer van belang daar de federale bevoegdheden inzake de handhaving van de openbare orde (sanitaire politie), de civiele bescherming en de civiele veiligheid zo ruim zijn dat ze, uit hun aard, een ingrijpende weerslag kunnen hebben op domeinen die tot de bevoegdheid van andere overheden behoren. Een verantwoorde uitoefening van deze bevoegdheden, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, veronderstelt dat aan de beslissing van de federale overheid een zorgvuldige, op wetenschappelijke inzichten gebaseerde, afweging voorafgaat tussen enerzijds de redelijkerwijze te verwachten resultaten van de overwogen maatregel in de strijd tegen een epidemische noodsituatie en anderzijds de weerslag ervan op de beleidsdomeinen die aan de gemeenschappen en de gewesten toebehoren. Het komt de Raad van State voor dat de draagwijdte die het evenredigheidsbeginsel heeft in het leerstuk over de beperkingsvoorwaarden van grondrechten, *mutatis mutandis*, ook hier geldt. Het beginsel impliceert dat ‘de overheid in het licht van de aard van de feiten waarop zij steunt, van de ernst van die feiten en van de omstandigheden van de zaak dient aan te tonen dat de maatregel die zij overweegt te nemen een noodzakelijke, passende en evenredige maatregel is: wat dat betreft, komt het er heel in het bijzonder op aan zich ervan te vergewissen dat er een voldoende rechtstreekse en nauw verband is tussen enerzijds de toedracht en de omstandigheden van de zaak en anderzijds de verstoring van de openbare orde die men met de voorgenomen politiemaatregel wil voorkomen opdat de maatregel kan worden verantwoord.’^{4,5}

34. Een tweede voorwaarde is dat de federale overheid, die zich voorneemt een maatregel te nemen die een rechtstreekse weerslag heeft op domeinen die tot de materiële bevoegdheid van de deelstaten behoren, vooraf overleg dient te plegen met die andere overheden⁶. Hoewel een dergelijk overleg niet mag leiden tot een afstand of overdracht van bevoegdheid, is het onontbeerlijk om de gevolgen van de genomen maatregelen voor de beleidsdomeinen die tot de bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen en de gewesten behoren correct te kunnen inschatten en zich zo een juist beeld te vormen van het al dan niet evenredig karakter van de genomen maatregelen. Een dergelijk overleg is een voorwaarde die moet vervuld zijn om met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming te kunnen zijn.

³ Voetnoot 74 van het geciteerde advies: Het beginsel van de federale loyaliteit houdt voor elke overheid de verplichting in om bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren en de belangen van de andere entiteiten niet te schaden. De federale loyaliteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. (GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, overw. B.11; zie ook: J. VANPRAET, “De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 53, nr. 75).

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

⁵ Voetnoot 76 van het geciteerde advies: Adv. RvS 63.791/2/V van 6 augustus 2018 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving’, alg. opm. 1, b).

⁶ Voetnoot 77 van het geciteerde advies: Zie GwH, 18 maart 2021, nr. 47/2021, overw. B.15: “Zoals in B.11 is vermeld, verplicht het beginsel van de federale loyaliteit elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt. Wanneer de aangelegenheid die hij wenst te regelen dermate verweven is met de aangelegenheid die onder de bevoegdheid van een andere wetgever valt, kan hij zijn bevoegdheid slechts uitoefenen na vooraf die andere wetgever te hebben geraadpleegd.” Zie eveneens CC, 21 december 2017, nr. 145/2017, overw. B. 60.2.

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

Het kan evenwel gebeuren dat, in spoedeisende situaties,⁷ dit overleg niet kan plaatsvinden, omdat anders de doeltreffendheid van de te nemen maatregelen aangetast zou worden. Wanneer dat het geval is, moet de federale overheid kunnen verantwoorden waarom het niet mogelijk is dat overleg te plegen en moet ze, vervolgens, dat overleg aanvatten zodra de omstandigheden dat toelaten.

35. De federale overheid moet er ten slotte, als derde voorwaarde, ook over waken dat zij zich strikt beperkt tot hetgeen kan worden ingepast in haar bevoegdheden inzake sanitaire politie, civiele bescherming of civiele veiligheid en daarbij niet overgaat tot het louter uitoefenen van de materiële bevoegdheden van een andere overheid. Het komt de federale overheid niet toe om, in het kader van de bestrijding van een epidemische noodsituatie op grond van de bevoegdheden inzake bestuurlijke politie, civiele bescherming en/of civiele veiligheid, maatregelen te nemen zonder sanitaire dimensie. Zo kan de federale overheid bv. een mondmaskerplicht en een sociale afstandsvereiste opleggen in scholen en musea, voor zover dat een evenredige en noodzakelijke maatregel is (randnummer 33), en – in uiterste omstandigheden – zelfs beslissen deze te sluiten⁸. Ze kan daarbij evenwel niet aan de gemeenschappen alternatieve regelingen voor het onderwijs en voor cultuurbeleving opleggen, zoals bv. de verplichting om afstandsonderwijs aan te bieden of om in een online-museum-aanbod te voorzien, of – omgekeerd – deze uitsluiten. Dergelijke maatregelen kunnen immers niet als sanitaire maatregelen worden beschouwd.

36. Wanneer de federale maatregelen voldoen aan de strikte vereisten van materiële evenredigheid (randnummer 33) en overleg (randnummer 34) en niet het kader te buiten gaan van wat als sanitaire maatregelen kan worden gekwalificeerd (randnummer 35), kan het belangrijkste aspect ervan, gelet op hun inzet, geacht worden te vallen binnen de federale bevoegdheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming en/of civiele veiligheid telkens het de strijd tegen een epidemische noodsituatie betreft, ook al hebben deze maatregelen een ingrijpende weerslag op de beleidsdomeinen van andere overheden.

37. De Raad van State komt tot deze inzichten mede gelet op de aard en de inzet van de federale bevoegdheden. Bij de bestrijding van een epidemische noodsituatie moet de uitoefening van de bevoegdheden inzake sanitaire politie, civiele bescherming en/of civiele veiligheid het immers mogelijk maken de hele bevolking te beschermen en het voortbestaan ervan te verzekeren. Het zou de adequate en efficiënte uitoefening van deze bevoegdheden onmogelijk maken indien de federale overheid geen maatregelen zou kunnen nemen met een ingrijpende weerslag op de beleidsdomeinen van andere overheden, met dien verstande dat de hiervoor genoemde voorwaarden (randnummers 33, 34 en 35), die er telkens op gericht zijn de deelstatelijke bevoegdheden te beschermen, strikt worden nageleefd.”

⁷ Voetnoot 78 van het geciteerde advies: Verwezen wordt naar randnummers 66 en 67 hieronder in verband met de gevallen waarin zich noodsituaties zouden kunnen voordoen waarin heel snel maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding van een epidemische noodsituatie, zoals die welke beoogd worden in het voorontwerp.

⁸ Voetnoot 79 van het geciteerde advies: Reeds in voornoemd[d] advies 67.142/AV van 25 maart 2020 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving gesteld dat de Koning op grond van de hem toegekende bijzondere machten bevoegd was tot “het sluiten van scholen of universiteiten”.

In verband met de beleidscoördinatie van een epidemische noodsituatie heeft de afdeling Wetgeving in hetzelfde advies het volgende opgemerkt:

“44. De ‘beleidscoördinatie van de noodsituatie’ kan beschouwd worden als een aspect van de federale bevoegdheid inzake civiele veiligheid en/of civiele bescherming. Uit de ter zake geldende regelgeving blijkt immers dat de coördinatie van de crisis een aspect is van de federale fase van het crisisbeheer. Volgens artikel 2bis § 1, 7°, van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ is ‘de coördinatie van de hulpverleningsoperaties, met name de installatie van de coördinatiemiddelen’, een van de opdrachten inzake civiele bescherming. Ook in vele reglementaire teksten over civiele veiligheid worden de begrippen ‘coördinatie en beheer’ gebruikt.⁹ Belangrijk daarbij is bv. dat op grond van artikel 4, eerste lid, van de wet van 31 december 1963, 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’ werd uitgevaardigd. Op grond van dit besluit werd bij ministerieel besluit van 13 maart 2020 ‘houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19’ genomen, waarmee de federale fase van het nationaal noodplan in werking is getreden.

45. Ook uit de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming blijkt dat de toenmalige ‘institutionele meerderheid’ ervan uitging dat ‘de coördinatie en het beheer van een crisissituatie’ tot de federale bevoegdheid is blijven behoren. Dat blijkt uit een tussenkomst van de Staatssecretaris bevoegd voor de Hervorming der Instellingen in de Commissie voor de institutionele aangelegenheden van de Senaat bij de bespreking van het voorstel van de bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.¹⁰ De Staatssecretaris trad toen, in naam van de institutionele meerderheid, in grote mate het advies nr. 53.932/AV¹¹ van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij en erkende dat het crisisbeleid inzake een pandemie niet ‘uitsluitend’ tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort en dat het aan elke overheid toekomt om binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden een volksgezondheids crisis te bestrijden. De institutionele meerderheid stelde uitdrukkelijk geen wijziging te willen aanbrengen aan de bestaande bevoegdheidsverdeling. De suggestie van de algemene vergadering om ‘indien de bijzondere wetgever het crisisbeleid bij een acute pandemie ‘uitsluitend’ aan de federale wetgever wil voorbehouden’ dit dan ook uitdrukkelijk in de bijzondere wet te bepalen, was dan ook niet aan de orde. Dit belette de institutionele meerderheid echter niet om uitdrukkelijk te bevestigen: ‘De federale overheid is op grond hiervan, ook in elk geval bevoegd voor de coördinatie en het beheer van een crisissituatie met betrekking tot een pandemie.’¹²

⁹ Voetnoot 83 van het geciteerde advies: Zie bv.: het koninklijk besluit van 23 juni 1971 ‘houdende organisatie van de opdrachten van de Civiele Bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen’; het koninklijk besluit van 31 januari 2003 ‘tot vaststelling van het noodplan voor crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen’; 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’.

¹⁰ Voetnoot 84 van het geciteerde advies: *Parl.St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 248-249.

¹¹ Voetnoot 85 van het geciteerde advies: Adv. RvS nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1).

¹² Voetnoot 86 van het geciteerde advies: *Parl.St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, 248-249.

46. Uit deze tussenkomst van de Staatssecretaris blijkt dat de federale coördinatiebevoegdheid niet ruim mag worden geïnterpreteerd. Ze betekent niet dat de federale overheid bevoegd zou zijn om welk danige bevoegdheid ook van de gemeenschappen en gewesten over te nemen en evenmin dat op basis daarvan aan de gemeenschappen en gewesten verplichtingen zouden kunnen worden opgelegd over de wijze waarop deze hun bevoegdheden dienen uit te oefenen. De uitoefening van de federale coördinatie-bevoegdheid kan er slechts toe strekken om de activiteiten die de verschillende bevoegde overheden inzake het crisisbeheer uitoefenen te 'coördineren' door bv. overlegorganen te creëren waaraan de verschillende overheden uitgenodigd worden om vrijwillig deel te nemen. Deze coördinatie kan ertoe leiden dat de federale overheid, met instemming van de deelstaten, maatregelen neemt om de uitoefening van de deelstatelijke bevoegdheden te ondersteunen (bv. het inzetten van het leger in woonzorgcentra) of ook dat de deelstaten, met instemming van de federale overheid, maatregelen nemen om de uitoefening van de federale bevoegdheden te ondersteunen.

47. Het moge dan ook duidelijk zijn dat de bevoegdheid tot beleidscoördinatie waarover de federale overheid beschikt ten aanzien van de gemeenschappen en gewesten, veel minder ver reikt dan de coördinatie die in het kader van de federale fase van het crisisbeheer mogelijk is ten aanzien van de ondergeschikte besturen. Deze nemen immers, in het kader van het medebewind, deel aan de uitvoering van het federaal veiligheidsbeleid en kunnen, in die context, instructies opgelegd krijgen. Dat laatste wordt overigens uitdrukkelijk bevestigd in artikel 4, § 1, tweede lid, eerste zin, van het voorontwerp van wet dat bepaalt: 'Wanneer de lokale omstandigheden het vereisen, nemen de gouverneurs en burgemeesters maatregelen die strenger zijn ten opzichte van deze genomen door de minister, overeenkomstig diens eventuele instructies.'"¹³

4. Zoals het ontworpen dispositief is opgevat, lijkt het te beantwoorden aan de aldus in herinnering gebrachte beginselen.

Gelet op haar ruime bevoegdheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming en civiele veiligheid, kan de federale overheid immers overwegen maatregelen te treffen die opgevat zijn als louter organisatorische maatregelen om een crisissituatie te coördineren en te beheren en die niet op buitensporige wijze afbreuk doen aan de bevoegdheden van de deelstaten.

Zoals blijkt uit de artikelen 11 en 12 van het voorontwerp, zijn de maatregelen inderdaad eveneens van toepassing op sectorale overheden, die, uit een ander oogpunt beschouwd, onder de bevoegdheid *ratione materiae* van de gewesten zouden kunnen ressorteren, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de energie- of de transportsector (artikel 6, § 1, VII en X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

In dat verband heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 48.989/VR van 9 december 2010 het volgende opgemerkt:

"3. Aangezien de gewesten bevoegdheden bezitten op het gebied van energie en vervoer, aangezien dit eveneens zou kunnen gelden voor andere sectoren waarop de ontworpen wet toepassing zou vinden en volgens de steller zelf van het voorontwerp bij de uitvoering van de wet de weerslag van sommige van de voorgenomen maatregelen voelbaar zou kunnen zijn in het beheer van infrastructuur die tot de bevoegdheid van de gewesten

¹³ Advies 68.936/AV.

behoren, kan worden aanvaard dat de gewesten worden betrokken bij het aannemen van de uitvoeringsmaatregelen omschreven in de ontworpen tekst.

De steller van het voorontwerp moet evenwel aldus te werk gaan dat de autonomie van de verschillende beleidsniveaus in acht wordt genomen. De federale wetgever kan niet eenzijdig - bij wege van een gewone wet - een gedwongen medewerking van de gewesten aan het bij het voorontwerp uitgestippelde systeem opleggen. De medewerking van de gewesten kan dus indien nodig alleen facultatief zijn, en op een zodanige wijze dat, indien ze dat verzuimen, zulks niet verhindert dat de bevoegde federale overheid de voorgenomen maatregelen kan nemen.

4. Indien in de toekomst mocht blijken dat het aannemen van maatregelen ter uitvoering van de wet inhoudt dat bevoegdheden eigen aan de federale overheid en aan de gewesten gezamenlijk worden uitgeoefend, en niet meer dat uitsluitend de enkele federale bevoegdheid op het gebied van de openbare veiligheid wordt uitgeoefend, moet daaromtrent met de gewesten een samenwerkingsakkoord worden gesloten”.¹⁴

Zoals werd benadrukt, bepaalt het ontworpen dispositief *in casu* inderdaad dat de deelstaten moeten worden geraadpleegd over, of op vrijwillige basis moeten worden betrokken bij de organisatorische maatregelen die de federale overheid beoogt, indien die maatregelen een impact hebben op de uitoefening van hun bevoegdheden.

Voorts is het voorontwerp niet bedoeld om de federale overheid in staat te stellen louter de materiële bevoegdheden van een andere overheid uit te oefenen. Er dient immers op te worden gewezen dat het geen nieuwe rechtsgrond vormt voor het nemen van materiële maatregelen. Die maatregelen moet elke deelstaat op de verschillende niveaus van een noodsituatie nog steeds vaststellen binnen de perken van zijn eigen bevoegdheden. Het staat bijgevolg aan de verschillende overheden om, elk in het kader van haar eigen bevoegdheden, de noodzakelijke maatregelen te treffen ter bestrijding van de gevolgen van de in het voorontwerp beschreven situaties.

In dat opzicht levert het voorontwerp dan ook geen moeilijkheden op wat de bevoegdheid van de federale overheid betreft.

III. Het voorontwerp en de afstemming ervan op de bestaande wettelijke en verordenende teksten

1. Zoals in titel I van deze algemene opmerkingen reeds wordt samengevat en in de memorie van toelichting wordt benadrukt, wenst het voorontwerp “de reactie op crisissen zoveel mogelijk te harmoniseren en een solide juridische basis te creëren voor de noodplanning en het crisisbeheer”. In dat opzicht “[is h]et doel van dit ontwerp (...) voornamelijk om de rol van de verschillende overheidsinstanties van de federale Staat op het vlak van coördinatie te verduidelijken”, en “[d]aartoe tracht het een kader tot stand te brengen voor het garanderen van de eenheid van commando ten opzichte van de ondergeschikte besturen”.

¹⁴ Advies 48.989/VR van 9 december 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 1 juli 2011 ‘betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur’ (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1357/001, 55).

Er dient niettemin te worden vastgesteld dat de nagestreefde harmonisatie en verduidelijking buiten bereik blijven zolang het voorontwerp niet wordt afgestemd op de bestaande wettelijke en verordenende teksten inzake planning, coördinatie en beheer van crisissituaties. Die afstemming lijkt evenwel bijzonder gebrekkig te zijn.

2. Dat geldt in eerste instantie voor de teksten die het voorontwerp wijzigt en die onder de residuaire bevoegdheid inzake civiele bescherming en civiele veiligheid van de federale overheid vallen, te weten de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ en de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ en de uitvoeringsbesluiten ervan, alsook het koninklijk besluit van 18 april 1988 ‘tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering’. In dat verband kan op de volgende moeilijkheden worden gewezen:

a) De wet van 31 december 1963, waarvan artikel 4 wordt opgeheven bij artikel 51 van het voorontwerp, voorziet in andere maatregelen inzake coördinatie, hetzij tussen de diensten van de civiele bescherming en de brandweerdiensten (artikel 8), hetzij binnen de hulpverleningszones (artikel 10*bis*, derde lid). De onderlinge samenhang en hiërarchie van de organisatorische noodplannen en -maatregelen waarin het voorontwerp voorziet, en de organisatie en coördinatie van de diensten bedoeld in die twee bepalingen, moeten worden gepreciseerd.

b) Artikel 4 van dezelfde wet wordt opgeheven om de reden dat de inhoud ervan gedeeltelijk wordt overgenomen in hetzij het voorontwerp, hetzij de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’. Geen van die beide teksten neemt echter het tweede lid van dat artikel over, volgens hetwelk de coördinatie waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken zorgt “ook betrekking [heeft] op alle maatregelen in verband met het aanwenden van de middelen van de Natie, die reeds in vreedstijd moeten worden genomen met het oog op de civiele bescherming in oorlogstijd”. De steller van het voorontwerp dient er zich van te vergewissen dat dit inderdaad haar bedoeling is. In voorkomend geval dient zij in de memorie van toelichting te verantwoorden welke overheid belast is met de coördinatie van de civiele bescherming in oorlogstijd.

c) Artikel 8, 2° en 3°, van de wet van 15 mei 2007 wordt opgeheven bij artikel 52 van het voorontwerp, terwijl punt 4° van datzelfde artikel 8 gehandhaafd blijft in de volgende redactie: de Koning kan onder meer “de maatregelen vaststellen met betrekking tot de voorbereiding van interdepartementaal of multidisciplinair beheer, coördinatie of ondersteuning van gebeurtenissen of noodsituaties, hierin inbegrepen de opleiding”. Ook wordt in artikel 167 van dezelfde wet bepaald dat “de gouverneur en zijn diensten voor de coördinatie van de civiele veiligheid in de provincie [zorgen]. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels voor de coördinatie bepalen”. De onderlinge samenhang en hiërarchie van de organisatorische noodplannen en noodmaatregelen bedoeld in het voorontwerp, en de coördinatiemaatregelen bedoeld in die bepalingen, dienen te worden gepreciseerd.

d) In het koninklijk besluit van 18 april 1988, waarvan artikel 2 grondig wordt herzien in artikel 54 van het voorontwerp, stelt in artikel 3 niettemin nog altijd de opdrachten vast van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering, waaronder: “3° de nodige infrastructuur en middelen ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden voor de beheersing van een nationale crisis, meer bepaald de coördinatie, de voorbereiding van beslissingen, de eventuele uitvoering en de opvolging ervan te verzekeren; 4° in voorkomend geval, de in de nood- en

hulpplannen voorziene onmiddellijke maatregelen te nemen of uit te lokken”. Die opdrachten zouden moeten worden afgestemd op die welke bij de artikelen 6, § 1, en 32 van het voorontwerp aan de minister van Binnenlandse Zaken worden toegekend.

e) 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’, dat met name uitvoering geeft aan de artikelen 8 en 9 van de wet van 15 mei 2007 waarvan sprake is in artikel 55 van het voorontwerp, wordt door het voorontwerp opgeheven noch gewijzigd, maar de verwijzing in andere teksten naar een aantal artikelen ervan wordt voortaan geacht een verwijzing “naar de onderhavige wet” te zijn. Die werkwijze impliceert dat beide normen geacht worden naast elkaar te bestaan, terwijl ze identieke maar ook zelfs tegenstrijdige bepalingen bevatten.¹⁵ Teneinde het doel te bereiken dat artikel 55 van het voorontwerp nastreeft, en ter wille van de rechtszekerheid, verdient het aanbeveling de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 waarvan het voorontwerp de inhoud overneemt, op te heffen.

In dezelfde gedachtegang wordt de aandacht van de steller gevestigd op het feit dat verschillende bepalingen van het voorontwerp machtigingen aan de Koning bevatten om een aantal maatregelen te treffen. De vraag rijst of het koninklijk besluit van 22 mei 2019, rekening houdend met hetgeen ervan overblijft, bij de huidige stand kan voorzien in de uitvoering, of in een begin van uitvoering, van een of meerdere van die machtigingen. In dat geval zou men zich ervan moeten vergewissen dat dat besluit inderdaad volledig uitvoering geeft aan de machtigingen waarin het wetsontwerp voorziet, wat in dit stadium niet het geval lijkt te zijn.¹⁶

f) Tot slot steunen een aantal koninklijke besluiten op de artikelen 8 en 9 van de wet van 15 mei 2007, die bij het voorontwerp worden opgeheven.¹⁷ Zoals de afdeling Wetgeving reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, “maakt de opheffing van een wet die de grondslag van een besluit vormt dat besluit evenwel niet ongeldig zolang dat besluit niet uitdrukkelijk of stilzwijgend opgeheven of gewijzigd is, op voorwaarde dat dit besluit niet onverenigbaar is met andere hogere

¹⁵ Zo bijvoorbeeld overlappen de regels inzake operationele coördinatie van een noodsituatie, zoals die welke vervat zijn in de artikelen 28 en 29 van het voorontwerp, de artikelen 17 tot 21 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, zonder dat ze er perfect mee overeenstemmen. De verwijzing naar artikel 19, § 1, wordt geacht voortaan een verwijzing naar het voorontwerp te zijn, terwijl dat voorontwerp niet alle regels van dat artikel 19, § 1, overneemt. Ander voorbeeld: de evaluatie *a posteriori* van de noodsituatie wordt door artikel 45 van het voorontwerp en artikel 39 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 niet aan eenzelfde overheid opgedragen. Hetzelfde geldt in verband met de “disciplines” ook voor artikel 10 van het voorontwerp ten opzichte van de artikelen 8 tot 14, die hoofdstuk III vormen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, en in verband met de beschrijving van de interventiefases voor het voorontwerp ten opzichte van artikel 23 van het koninklijk besluit.

¹⁶ Zo bijvoorbeeld wordt de Koning er bij artikel 8, § 2, van het voorontwerp toe gemachtigd de regels vast te stellen met betrekking tot de samenstelling, de opdrachten en de werking van de gemeentelijke en provinciale coördinatiecomités. Artikel 32, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 voorziet dan weer enkel in de samenstelling van de coördinatiecomités “van de burgemeester” en “van de gouverneur”.

¹⁷ Het gaat bijvoorbeeld - volledig of gedeeltelijk - om het koninklijk besluit van 1 maart 2018 ‘tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied’, het koninklijk besluit van 18 mei 2020 ‘tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag’ of het koninklijk besluit van 26 april 2024 ‘tot vaststelling van het nationaal noodplan’.

bepalingen”.¹⁸ In zoverre de voornoemde koninklijke besluiten een nieuwe rechtsgrond vinden in het voorliggende voorontwerp en hun inhoud verenigbaar blijft met de wet, kunnen ze blijven bestaan maar dienen ze te worden onderworpen aan de nieuwe regels en procedures inzake wijziging, uitvoering of evaluatie van de maatregelen op het vlak van coördinatie en planning waarin het voorontwerp voorziet. De steller van het voorontwerp dient zich ervan te vergewissen dat dit wel degelijk haar bedoeling is. In het andere geval dient zij ervoor te zorgen dat het voorontwerp op die besluiten wordt afgestemd.

3. Er is ook geen afstemming op andere teksten van het federale of zelfs van het deelstaatsniveau die in maatregelen voorzien inzake planning en/of coördinatie van noodsituaties of crisisgebeurtenissen. De steller van het voorontwerp dient te preciseren of de voorliggende tekst ertoe strekt om, binnen de perken van zijn toepassingsgebied en van de bevoegdheden van de federale Staat, in de plaats te treden van andere normen die een identieke situatie regelen, dan wel of het integendeel de bedoeling is dat binnen zijn toepassingsgebied beide regelgevingen cumulatief mogen worden toegepast.¹⁹ Het enige voorbehoud dat wordt gemaakt in artikel 12, § 1, van het voorontwerp, namelijk dat de daarin bedoelde overheid de noodplanning en het crisisbeheer coördineert “[o]nverminderd de wettelijke opdrachten van de bevoegde overheden voor bepaalde specifieke risico’s”, lijkt in dat verband onvoldoende, aangezien het niet voor het volledige voorontwerp²⁰ geldt en niet aangeeft om welke specifieke risico’s het gaat.

De normen in kwestie zijn met name de volgende:²¹

a) De wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’. Luidens artikel 22 van die wet verleent het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle “technische hulp bij de uitwerking van de noodplannen die de minister van Binnenlandse Zaken beslist. Het organiseert een interventiecel voor de noodgevallen”.²² Die opdracht dient bijvoorbeeld te worden afgestemd op de opdrachten

¹⁸ Advies 40.042/2 van 5 april 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 1 juli 2008 ‘tot opheffing van het koninklijk besluit van 13 juni 1991 tot bepaling van de criteria die de afbakening mogelijk maken van geografische gebieden die door een zwaar ongeval bij bepaalde industriële activiteiten zouden kunnen worden getroffen’. Zie in dezelfde zin advies 36.893/4 van 8 april 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 14 april 2004 ‘tot uitvoering van het decreet van 31 maart 2004 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten’ en advies 43.945/4 van 28 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse regering van 24 april 2008 ‘tot opheffing van sommige bepalingen inzake visserij, jacht, stedenbouw, patrimonium, tewerkstelling, vorming en plaatselijke besturen’, algemene opmerking 3.

¹⁹ Zie in die zin algemene opmerking 4 in advies 73.131/2 van 30 maart 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2023 ‘betreffende het risico- en crisisbeheer door het Waalse Gewest’ (*Parl.St.* W.Parl. 2022-23, nr. 1372/1, 14-17).

²⁰ Zo bijvoorbeeld regelen de artikelen 16 en 23 van het voorontwerp, waarin de verplichte nood- en interventieplannen worden geregeld, niet de cumulatie van die verplichtingen en de verplichtingen die reeds in die specifieke regelgevingen worden bepaald, noch de vervanging van die laatstgenoemde door de eerstgenoemde.

²¹ Het spreekt voor zich dat de afdeling Wetgeving niet bij machte is om binnen de toegemeten termijn een volledig overzicht te maken van de normen houdende maatregelen inzake planning of coördinatie in nood- of crisissituaties.

²² Het gaat om een van de rechtsgronden van het koninklijk besluit van 1 maart 2018 ‘tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied’, waarvan reeds sprake is in voetnoot 17.

die aan de toekomstige sectorale overheid voor de energiesector worden toevertrouwd, met name die waarin artikel 23 van het voorontwerp voorziet.

b) De wet van 1 juli 2011 ‘betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuren’. Luidens de artikelen 17 en 29 van die wet worden bijvoorbeeld de operationele coördinatie en leiding van een reeks beschermingsmaatregelen toegewezen aan overheden, en dit volgens een hiërarchie (ressortierend onder de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ en de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’) die verschilt van de coördinatie waarin het voorontwerp voorziet. Nochtans is het mogelijk dat die twee coördinaties op eenzelfde gebeurtenis betrekking hebben. Er dient dus voor te worden gezorgd dat de acties van al die die overheden op elkaar worden afgestemd wanneer een van de in het voorontwerp beoogde situaties zich voordoet.

c) De wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’. In advies 68.936/AV van 7 april 2021 heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat “het na de inwerkingtreding van de ontworpen tekst niet langer mogelijk zal zijn om, ter bestrijding van een epidemische noodsituatie die wordt geregeld bij de ontworpen wet, een beroep te doen op de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ of op de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’” en dat het “dan ook aanbeveling [verdient] om, ter wille van de duidelijkheid, in de wetten van 31 december 1963 en 15 mei 2007 te preciseren dat, zodra de bepalingen van het thans voorliggende voorontwerp in werking zijn getreden, het materiële toepassingsgebied ervan niet meer geldt voor ‘epidemische noodsituaties’; die toepassingsgebieden - dat van de ontworpen tekst enerzijds en dat van de wetten van 1963 en 2007 anderzijds - moeten na die inwerkingtreding worden beschouwd als elkaar uitsluitend.”²³ Ingevolge dat advies zijn de wet van 31 december 1963 en de wet van 15 mei 2007 aangevuld met een bepaling die stelt dat “[z]odra de bepalingen van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie in werking zijn getreden, (...) de bepalingen van deze wet betreffende de bestuurlijke politie niet van toepassing [zijn] op epidemische noodsituaties”. Er dient dus te worden nagegaan of een gelijkaardig dispositief al dan niet moet worden voorzien in het voorontwerp. Indien niet, dienen met name de coördinatiemaatregelen waarin artikel 3, § 4, van de wet van 14 augustus 2021 voorziet, te worden afgestemd op de bepalingen van het voorontwerp.

d) Het koninklijk besluit van 10 oktober 2014 ‘tot oprichting van het Centrum voor Cybersecurity België’. Bij artikel 3, 5°, van dat besluit wordt het Centrum voor Cybersecurity België ermee belast “in samenwerking met het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering, het crisisbeheer bij cyberincidenten [te] verzekeren”. Ook die opdracht dient te worden afgestemd op de rol van de in het voorontwerp beoogde overheden.²⁴

e) Het koninklijk besluit van 18 mei 2020 ‘tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag’. Met name de provinciegouverneurs en de overheid van de Brusselse agglomeratie, die krachtens artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’

²³ Opmerking 54 van advies 68.936/AV.

²⁴ Iets waar de vermelding van het Centrum voor Cybersecurity België in de bespreking van artikel 12 van het voorontwerp in het geheel niet aan tegemoet komt.

bevoegd is, worden er bij artikel 3 van dat besluit mee belast een bijzonder nood- en interventieplan (BNIP) uit te werken voor het risico op een terroristische gijzelneming of een terroristische aanslag, dat moet worden goedgekeurd door de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken.

f) Het koninklijk besluit van 22 december 2020 ‘tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, het Strategisch Comité Inlichtingen en Veiligheid en het Coördinatiecomité Inlichtingen en Veiligheid’. Tot de opdrachten van de Nationale Veiligheidsraad, bepaald in artikel 3 van het koninklijk besluit, behoren immers “de bepaling, de opvolging, de coördinatie en de evaluatie van de nationale veiligheidsstrategie” en “de beleidscoördinatie van de strijd tegen het terrorisme, het extremisme dat tot terrorisme kan leiden, de verspreiding van massavernietigingswapens, en de financiering van deze fenomenen”. Enerzijds evenwel is, zoals de bespreking van die bepaling stelt, de nationale veiligheidsstrategie het document waarop de definitie steunt van “de vitale belangen van de natie en [van] de essentiële behoeften van de bevolking” (artikel 2, 1°, van het voorontwerp), en anderzijds omvat terrorismebestrijding noodzakelijkerwijs maatregelen inzake noodplanning en crisisbeheer.²⁵ Gelet op de doelstelling die erin bestaat de rol van de verschillende betrokken overheden te verduidelijken, dient de rol van de Nationale Veiligheidsraad inzake noodplanning en crisisbeheer te worden afgestemd op die van de in het voorontwerp beoogde overheden.

g) Het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 tussen de federale Staat en het Vlaams Gewest ‘betreffende de oprichting van en de samenwerking in een structuur kustwacht’. Luidens artikel 26 van dat akkoord is “[d]e gouverneur van de provincie West-Vlaanderen (...) de coördinator van het ‘Rampenplan Noordzee’” en is hij daartoe belast met “het opstellen, het actualiseren en het coördineren van het in § 1 bedoelde Rampenplan, dat alle aspecten regelt, die verbonden zijn aan rampen met betrekking tot de zee en de kustwateren en die behoren tot de bevoegdheden van de partijen in het kader van dit samenwerkingsakkoord.” Dat plan dient met name te worden afgestemd op de bepalingen in hoofdstuk 3 van het voorontwerp betreffende de noodplanning. Luidens de bespreking van artikel 16 van het voorontwerp verwijst “[d]e gebruikte term ‘rampenplan’ in artikel 26 van het samenwerkingsakkoord (...) naar het ANIP” (dat is het algemeen nood- en interventieplan). Als het de bedoeling is het rampenplan van dat samenwerkingsakkoord op die manier te onderwerpen aan de rechten en plichten waarin artikel 15 en volgende van het voorontwerp voorzien, dient dat samenwerkingsakkoord daadwerkelijk in die zin te worden gewijzigd.²⁶

h) Het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’. Luidens artikel 13 van dat akkoord is de gouverneur bijvoorbeeld belast met het opstellen van een extern noodplan voor elke betrokken inrichting op zijn grondgebied. Die plannen moeten met name worden afgestemd op de bepalingen in hoofdstuk 3 van het voorontwerp betreffende de noodplanning.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 18 mei 2020 ‘tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag’.

²⁶ Het is immers niet toelaatbaar dat de strekking van een samenwerkingsakkoord eenzijdig wordt gewijzigd.

i) Het decreet van het Waals Gewest van 13 juli 2023 ‘betreffende het risico- en crisisbeheer door het Waalse Gewest’. Hoewel dat decreet inhoudelijk samenvalt met het voorontwerp, bepaalt het in artikel 2 uitdrukkelijk dat “het geen afbreuk [doet] aan andere wettelijke bepalingen die tot doel hebben risico- en crisispreventie-instrumenten in te voeren en een optimaal beheer ervan mogelijk te maken”. Dat neemt niet weg dat het nuttig zou zijn in het voorontwerp rekening te houden met het bestaan van die gewestelijke wetgevende tekst, alsook met de maatregelen en instrumenten die daarin worden bepaald ter ondersteuning van het federale beleid ter zake.²⁷

3. In de toelichting staat dat het voorontwerp

“niet tot doel [heeft] om nieuwe bevoegdheden vast te stellen voor het nemen van materiële maatregelen om de gevolgen op te vangen van de verschillende soorten situaties die het behandelt. Dergelijke maatregelen moeten op de verschillende niveaus door elke overheid worden vastgesteld binnen de grenzen van haar eigen bevoegdheden. De bepalingen van dit ontwerp vormen dus een aanvulling op die van andere wetten die bevoegdheden op het vlak van bestuurlijke politie en civiele veiligheid toekennen aan de burgemeester, de gouverneur en de minister van Binnenlandse Zaken.”

Nochtans bepaalt artikel 26 van het voorontwerp dat de sectorale overheid, in het kader van haar opdracht inzake coördinatie en beheer van nationale incidenten, noodsituaties of nationale crisissen, “de dringende maatregelen aan[neemt], die noodzakelijk zijn teneinde de verspreiding van de nadelige gevolgen van nationale incidenten naar andere sectoren of delen van de maatschappij te voorkomen en teneinde terug te keren naar een normale situatie, of (...) deze maatregelen desgevallend uit[lokt] in het kader van de gewone bevoegdheden van de actoren in haar sector”.

Zo ook legt artikel 21 de verplichting op om nationale noodplannen op te stellen “die een antwoordstructuur organiseren voor nationale crisissen, alsook voor nationale incidenten”, en bepaalt artikel 32 dat de minister “de maatregelen [neemt of uitlokt] die nodig zijn voor de beleidscoördinatie van een nationale crisis”.

De bevoegdheid om in het kader van wetten met betrekking tot civiele bescherming en civiele veiligheid “maatregelen” te “nemen” of “uit te lokken” ter voorkoming of bestrijding van gebeurtenissen die raken aan de belangen die bij die wetten worden beschermd, omvat gewoonlijk de bevoegdheid om handelingen van administratieve politie te stellen, opgesomd in de teksten die daarin voorzien, met het oog op het inperken van de individuele rechten en vrijheden, teneinde op evenredige wijze het hoofd te bieden aan de situatie die zich voordoet.

²⁷ In die zin voorziet artikel 2, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 april 2024 ‘tot vaststelling van het nationaal noodplan’ bijvoorbeeld dat wordt verzocht “om de deelname van de vertegenwoordigers van de crisiscentra van de gefedereerde entiteiten aan de vergaderingen van de nationale veiligheidscel” (zie ook punt 4.2.2.2 van het nationaal noodplan dat bij dat besluit is gevoegd). In het voorontwerp wordt geen enkele gelijkaardige maatregel vastgesteld of beoogd.

Gelet op de bedoeling die duidelijk uit de toelichting bij het voorontwerp naar voren komt, kunnen de artikelen 21, 26 en 32 van het voorontwerp, en het voorontwerp in het algemeen, *in casu* dus niet worden gelezen als zouden ze een nieuwe materiële rechtsgrond bieden voor het vaststellen van andere maatregelen van administratieve politie dan die welke kunnen worden genomen op basis van alle bestaande teksten die bevoegdheden in die zin verlenen aan de verschillende administratieve overheden die in het voorontwerp worden beoogd.

De artikelen 21, 26 en 32 verplichten de sectorale overheid of de minister evenwel handelend op te treden, met name in geval van gebeurtenissen die een “nationaal incident” of een “nationale crisis” vormen in de zin van artikel 2, 3° en 4°, van het voorontwerp. Wordt in het bijzonder beschouwd als een nationaal incident of een nationale crisis, een evenement dat “het algemeen belang, de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking bedreigt of kan bedreigen”.

De uitdrukking “de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking” wordt in artikel 2, 1°, van het voorontwerp, als volgt gedefinieerd:

- “a) de openbare orde, met name de openbare rust, gezondheid en veiligheid;
- b) de rechtsstaat, de democratie, de weerbaarheid en de nationale waarden;
- c) de fysieke veiligheid en de territoriale integriteit;
- d) de natuurlijke leefomgeving;
- e) de economische welvaart;
- f) de internationale orde op basis van het internationaal recht en de multilaterale omkadering;
- g) de functionering van de Europese Unie;”.

Gelet op de afstemming van het voorliggende voorontwerp op de bestaande wetten, hetgeen de memorie van toelichting uitdrukkelijk als doel formuleert, is het niet toelaatbaar dat, wegens een gebeurtenis die een (mogelijke) bedreiging vormt voor het algemene belang, voor de vitale belangen van het land of voor de essentiële behoeften van de bevolking die aldus worden omschreven, maatregelen die de fundamentele rechten en plichten van de burgers aantasten, kunnen worden vastgesteld buiten de strikt afgebakende omstandigheden die worden vastgelegd in de wetten die in die maatregelen voorzien.²⁸

²⁸ Zo zijn de “civiele maatregelen”, waarnaar de artikelen 8, 1°, 181 en 182 van de wet van 15 mei 2007 verwijzen, alleen toelaatbaar binnen het strikte kader van de omstandigheden die worden voorzien in de artikelen 3 en 11 van dezelfde wet, en die samengevat neerkomen op het te allen tijde te hulp komen en beschermen van personen, hun goederen en hun leefomgeving. Zulke maatregelen zouden dus niet toelaatbaar zijn in het kader van een nationale crisis ingevolge een “dreiging” in verband met “het algemeen belang”, “de nationale waarden”, of “de functionering van de Europese Unie”: een dergelijke crisis zou geen bijzondere of rechtstreekse gevolgen inhouden voor personen, hun goederen of hun leefomgeving.

Daaruit volgt dat het toepassingsgebied van het voorontwerp, zoals dat voortvloeit uit de definitie van de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking, niet passend is omschreven. Aangezien die omschrijving centraal staat in de ontworpen tekst, moet ze strikter en nauwkeuriger zijn.²⁹ Bij de huidige stand van de tekst, en gelet op de bijzonder ruime concepten of principes die daarin worden gehanteerd, zoals “de rechtsstaat, de democratie, de weerbaarheid en nationale waarden”, “de economische welvaart” of “de functionering van de Europese Unie”, is het denkbaar dat wanneer een nationale crisis uitbreekt, een nationaal noodplan wordt uitgerold zonder dat de aldus ingezette overheden ook maar enige maatregel van administratieve politie kunnen uitvaardigen, omdat die begrippen verder reiken dan wat bepaald is in de normen op basis waarvan materiële maatregelen kunnen worden genomen.

In zoverre het voorontwerp niet voorziet in enige materiële of operationele maatregel, dient zijn toepassingsgebied dus beperkt te blijven tot nood- en crisissituaties waarin het mogelijk is maatregelen van administratieve politie uit te vaardigen.

Het voorontwerp moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

IV. Het voorontwerp en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

1.1. Bij de organisatie van een verwerking van persoonsgegevens hoort onder meer het legaliteitsbeginsel, voorgeschreven bij artikel 22 van de Grondwet, in acht te worden genomen.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in advies 68.936/AV van 7 april 2021 het volgende opgemerkt:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en meer in het algemeen voor elke schending van het recht op eerbiediging van het privéleven, dat het beginsel van een uitdrukkelijke wettelijke regeling in acht dient te worden genomen.”³⁰

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in 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 wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.³¹

²⁹ Voorts kan de definitie van dat begrip leiden tot verwarring of tot een moeilijkere interpretatie van een aantal teksten waarin hetzelfde of een erg vergelijkbaar begrip gehanteerd wordt, zoals artikel 11, § 2, 5°, van de organieke wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’, artikel 126/3, § 4, van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’, artikel 5, § 1, g), van de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ of artikel 8, 58°, van de wet van 26 april 2024 ‘tot vaststelling van een kader voor de cyberbeveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid’.

³⁰ Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

³¹ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”³²

1.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 33/2022 het volgende opgemerkt:

“Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest, de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Inzake de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (...).

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.

(...)

De vereiste graad van precisie van de betrokken wetgeving - die niet in elke hypothese kan voorzien - is onder meer afhankelijk van het domein dat wordt gereguleerd en van het aantal en de hoedanigheid van de personen tot wie de wet is gericht (...).³³

1.3. Ten slotte heeft het Hof in arrest nr. 33/2022 eveneens op het volgende gewezen:

“Een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, maar ook te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig te zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient aldus rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming

³² Advies 68.936/AV, p. 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

³³ GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.2.

van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten.

(...)

Wat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel betreft, blijkt uit de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven op het niveau van de Unie vereist dat de uitzonderingen op de bescherming van de persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het ‘strikt noodzakelijke’ blijven (...).”³⁴

Artikel 5, lid 1, c), van de AVG schrijft in die zin voor dat het beginsel van minimale gegevensverwerking wordt nageleefd.³⁵

2. Het voorliggende voorontwerp geeft aanleiding tot meerdere opmerkingen in verband met de inachtneming van de aldus in herinnering gebrachte beginselen.

a) De in artikel 17, § 1, 2°, van het voorontwerp bedoelde categorie van personen betreft “personen die wegens hun locatie of activiteiten een noodsituatie kunnen veroorzaken of de schadelijke gevolgen ervan kunnen verergeren”.

In de bespreking van de bepaling staat in dat verband dat hier “de beheerders van gas-, elektriciteits- of waternetwerken en de exploitanten van stuwdammen of Seveso-inrichtingen” worden bedoeld. Bijgevolg slaat de bepaling eigenlijk op personen die verantwoordelijke functies bekleden binnen inrichtingen die wegens hun locatie of activiteiten een noodsituatie kunnen veroorzaken of de schadelijke gevolgen ervan kunnen verergeren.

Die tekst moet worden herschreven zodat zijn strekking beantwoordt aan het doel van het voorontwerp en zodat hij duidelijker gericht is op de bedoelde categorieën.

b) In artikel 17, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt de professionele ervaring van de personen die in het eerste lid worden bedoeld, vermeld als een van de categorieën van persoonsgegevens die de burgemeesters en de gouverneurs mogen verwerken om hun nood- en interventieplannen op te stellen, bij te werken en in noodsituaties uit te voeren.

Hoewel de verwerking van dat gegeven gerechtvaardigd kan zijn om zich te vergewissen van de ervaring van personen van de vierde categorie, vereist het beginsel van evenredigheid en minimale gegevensverwerking dat voor de drie andere categorieën wordt aangetoond dat de verwerking van het gegeven inzake beroepservaring noodzakelijk is. In dat verband blijkt de verantwoording in de bespreking van de bepaling, namelijk dat men geschikte personen moet kunnen vinden, irrelevant.

³⁴ GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022.

³⁵ Advies 75.208/2 van 16 februari 2024 over een voorontwerp van decreet “relatif au traitement des données à caractère personnel et modifiant diverses dispositions en matière d’aide à la jeunesse” (*Parl.St. Fr.Parl. 2023-24*, nr. 683/1, 102-104).

Bij ontstentenis van een andersluidende rechtvaardiging moet de verwerking van dat gegeven voor de eerste drie categorieën van genoemde personen achterwege worden gelaten en moet het dispositief dienovereenkomstig worden aangepast.

c) Artikel 18 van het voorontwerp luidt:

“De burgemeesters en gouverneurs kunnen toegang verlenen tot de gegevens die behoren tot de categorieën van persoonsgegevens bedoeld in artikel 17, aan de volgende overheden en diensten, waarvan de taak van algemeen belang bestaat uit het beheer van noodsituaties, en dit binnen de grenzen van wat noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak:

- 1° de operationele en beleidsdiensten;
- 2° de betrokken overheden;
- 3° de gespecialiseerde diensten;
- 4° de informatiecentra.”

De bespreking van de bepaling maakt echter onvoldoende duidelijk welke categorieën van personen toegang hebben tot de verwerkte gegevens. De bepaling is te algemeen geformuleerd opdat de maatregel voorzienbaar zou kunnen zijn.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de begrippen “partners” in artikel 35 van het voorontwerp, “diensten verantwoordelijk voor (...) de organisatie van het herstel” in artikel 38, § 2, van het voorontwerp, en “diensten die betrokken worden bij noodsituaties waarbij getroffen personen met een buitenlandse nationaliteit betrokken zijn” in artikel 38, § 3, van het voorontwerp.

Wat meer in het bijzonder het begrip “partners” betreft: dat wordt in artikel 50, § 1, derde lid, gedefinieerd als “de operationele en beleidsdiensten, de bevoegde bestuurlijke overheden, de gespecialiseerde diensten en de informatiecentra voor de noodplanning, de opvolging van grote evenementen of het beheer van incidenten, noodsituaties en nationale crisissen”.

Zodoende lijkt de tekst van artikel 50, § 1, derde lid, aan te leunen bij die van artikel 18 van het voorontwerp hoewel er toch bepaalde verschillen blijven bestaan. Dat komt andermaal de duidelijkheid en de voorzienbaarheid, en zelfs de samenhang van de tekst niet ten goede.

Aangezien uit de formulering van de voornoemde bepalingen onvoldoende duidelijk blijkt welke de beoogde categorieën van personen of instellingen zijn, moeten de voornoemde bepalingen van het voorontwerp in het licht van deze opmerking worden herzien.

d) In artikel 37, § 2, eerste tot vierde lid, 2°, wordt systematisch verwezen naar de “persoonlijke bijzonderheden van de getroffen personen en verwanten”. In de bespreking van de bepaling wordt aangegeven dat het hier met name gaat om leeftijd, geslacht, geboortedatum, geboorteplaats, burgerlijke staat en nationaliteit. In dat verband beduiden de woorden “met name” dat nog andere, niet nader genoemde gegevens kunnen worden verwerkt.

Enerzijds moet het dispositief, gelet op het beginsel van voorzienbaarheid en op de abstracte aard van het begrip “persoonlijke bijzonderheden”, worden herzien zodat het de betreffende gegevens meer in detail oplijst.

Anderzijds dienen in het dispositief van het voorontwerp, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies 32/2024 van 22 maart 2024 heeft opgemerkt, de noodzakelijke en relevante gegevens ten aanzien van het beginsel van minimale gegevensverwerking, vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG, te worden onderscheiden naargelang van de categorieën van betrokkenen ten aanzien van het nagestreefde doel. In de memorie van toelichting dient te worden aangetoond in hoeverre elk vermeld gegeven noodzakelijk en relevant is ten aanzien van het nagestreefde doel.

e) Het begrip “leefgewoonten van de getroffen en de verwanten” in artikel 37, § 2, eerste, tweede en vierde lid, maakt onvoldoende duidelijk om welke categorie van gegevens het gaat. Als, zoals lijkt voort te vloeien uit de bespreking van de bepaling, alleen het persoonsgegevens betreffende de “voorkeurstaal” wordt verwerkt, dient dat uitdrukkelijk te worden vermeld in het dispositief.

f) Artikel 40 stelt de termijn vast voor de bewaring van de persoonsgegevens die in het kader van noodsituaties zijn verzameld. In de bespreking van het artikel staat dat de gegevens na een termijn van tien jaar worden “gearchiveerd” en dat “hierna” (zonder dat wordt gepreciseerd na hoeveel tijd) “de persoonsgegevens [worden] verwijderd uit het archief”.

De Gegevensbeschermingsautoriteit beveelt in haar advies 32/2024 van 22 maart 2024 over het voorontwerp veeleer aan “in het voorontwerp te vermelden dat de geanonimiseerde gegevens na het verstrijken van deze periode voor het bewaren van persoonsgegevens worden gearchiveerd voor evaluatiedoeleinden”.

Aangezien de noodsituaties die in het voorontwerp worden beoogd, betrekking kunnen hebben op bijzonder gevarieerde en ernstige situaties, in voorkomend geval met betrekking tot bijzonder veel personen en/of slachtoffers, rijst de vraag of de geplande termijn van tien jaar voor de bewaring van de gegevens wel in verhouding is. Bij sommige soorten rampen kunnen bijvoorbeeld nog lang na het verstrijken van die termijn gevolgen opduiken, en mogelijk is het nodig in dat kader de bijzondere gegevens te kennen die in artikel 37 van het voorontwerp worden bedoeld.

Alleen al om die reden lijkt het nodig de persoonsgegevens na de geplande bewaringstermijn minstens bestendig en niet-geanonimiseerd (in plaats van geanonimiseerd) te archiveren.

In ieder geval spreekt het voor zich dat de verwijdering waarvan gewag gemaakt wordt in de bespreking van de bepaling, of de anonimisering die de Gegevensbeschermingsautoriteit in het vooruitzicht stelt, alleen kan gebeuren met naleving van de ‘archiefwet’ van 24 juni 1955 en van de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, en in het bijzonder van

de regels inzake het uitsorteren en de toestemming tot vernietiging die in die bepalingen worden vastgesteld. De afdeling Wetgeving heeft immers in advies 75.117/2 van 15 februari 2024 het volgende opgemerkt:

“Il en va d'autant plus ainsi que le [RGPD] protège spécifiquement le traitement des données à caractère personnel ‘à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques’³⁶, et que cette protection relève en outre, en l'espèce, du droit fondamental d'accès à l'information détenue par les autorités publiques, tel qu'il est consacré par l'article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l'Europe ‘sur l'accès aux documents publics’, signée à Tromsø le 18 juin 2009³⁷. Ce droit fondamental se déduit également de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁸ et est donc aussi visé par l'article 85 du RGPD.

Dans cette mesure, des données à caractère personnel triées et archivées peuvent être conservées sans limitation de durée ³⁹ (...).”⁴⁰

g) Artikel 50, § 4, derde lid, lijkt te voorzien in een regeling volgens welke de persoon wiens persoonsgegevens worden verwerkt, er stilzwijgend mee instemt dat die gegevens in het veiligheidsportaal worden opgenomen. De bepaling luidt immers als volgt:

“De persoonsgegevens worden niet langer bewaard dan zes maanden nadat de betrokkene:

1° zich niet heeft aangemeld binnen een termijn van één maand volgend op een door het NCCN verzonden kennisgeving betreffende zijn persoonsgegevens op het veiligheidsportaal, of;

2° heeft geëist dat zijn persoonsgegevens niet langer worden opgenomen in het veiligheidsportaal.”

In de bespreking staat daarover geen verdere informatie.

De bepaling moet worden herzien zodat de bedoeling van de steller van het voorontwerp op dat punt duidelijker naar voren komt.

³⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voir notamment les articles 5, paragraphe 1, b) et e), 9, paragraphe 2, j), 14, paragraphe 5, b), 17, paragraphe 3, d), et 89 du RGPD.

³⁷ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Voir en ce sens l'avis 74.703/2 donné le 6 décembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française ‘relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d'accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l'Office de la naissance et de l'enfance’ (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 641/1, pp. 69 et s.).

³⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voir Cour eur. D.H., (GC) 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, §§ 149 à 170; Cour eur. D.H., 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et s.

³⁹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voir en ce sens l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française ‘portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française’ (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 604/1, p. 31).

⁴⁰ Advies 75.117/2 van 15 februari 2024 over een voorontwerp van decreet ‘modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique’. Zie in dezelfde zin advies 75.110/2 van 27 februari 2024, algemene opmerking 2.

V. Het voorontwerp en de uitvoeringsmachtigingen waarin het voorziet

1. De vraag rijst over welke beoordelingsbevoegdheid de Koning zal beschikken in het kader van de vele machtigingen waarin de voorliggende tekst voorziet.

Zo wordt bijvoorbeeld in de eerste zin van artikel 7 van het voorontwerp gesteld dat “[d]e Koning (...), bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels voor de uitvoering van de in deze afdeling bedoelde opdrachten [kan] bepalen”.

Het veralgemeende gebruik van het werkwoord “kunnen” doorheen het voorontwerp doet namelijk vermoeden dat de Koning in bepaalde omstandigheden over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. De vraag is des te pertinenter daar een aantal bepalingen, zoals artikel 8, § 4, artikel 11, § 3, en artikel 13, betrekking hebben op de samenstelling van de structuren die het voorontwerp opricht om de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten mogelijk te maken.

Wat dat betreft, dient de steller van het voorontwerp na te gaan of het wel degelijk de bedoeling is de Koning systematisch een beoordelingsbevoegdheid te verlenen. Indien dat niet per se het geval is, dient het voorontwerp te worden herzien.

Er wordt aan herinnerd dat het hoe dan ook zinloos is de Koning ertoe te machtigen de nadere regels voor de uitvoering van een bepaling vast te stellen, aangezien een dergelijke machtiging, zonder nadere omschrijving van de concrete draagwijdte, de Koning niet meer bevoegdheden verleent dan die waarover hij reeds beschikt krachtens artikel 108 van de Grondwet.⁴¹

2. In dezelfde gedachtegang bepaalt artikel 4, § 1, derde lid, van het voorontwerp dat de burgemeester, in het kader van de opdrachten die in het tweede lid van die paragraaf worden opgesomd, “ervoor [zorgt]” dat werkwijzen worden toegepast waarmee de burger kan worden betrokken en bijzondere aandacht kan worden besteed aan kwetsbare personen.

Uit het dispositief kan niet duidelijk worden opgemaakt of het louter gaat om een mogelijkheid die de burgemeester in kwestie krijgt, dan wel om een echte verplichting. Het dispositief moet op dat punt worden verduidelijkt.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5, § 1, derde lid, 16, § 1, tweede lid, § 2, tweede lid, en 45, § 2, tweede lid, van het voorontwerp.

⁴¹ Zie in die zin advies 36.970/4 van 10 mei 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse regering van 21 oktober 2004 ‘betreffende de aanwezigheid van brandmelders in de woningen’, opmerking over artikel 2.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

De aanhefverwijzing naar de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, en de aanhefverwijzing naar het advies van de Raad van State dienen te worden weggelaten.

Alleen het voordachtformulier en het indieningsbesluit horen vermeld te blijven.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. De definitie in punt 5° zou, gelet op artikel 37, § 1, 2°, van het voorontwerp, ook melding moeten maken van de vermiste personen.
2. In punt 25° wordt de discipline gedefinieerd als “een functioneel geheel van opdrachten die door verschillende tussenkomende diensten worden uitgevoerd”. De “discipline” als bedoeld in het voorontwerp is dus geen “dienst” maar een “een functioneel geheel van opdrachten”.

Waar het voorontwerp in de artikelen 22 en 29, derde lid, melding maakt van de disciplines, lijkt het dat begrip echter op één lijn te stellen met de bevoegde diensten en overheden.

Het dispositief is bijgevolg niet duidelijk genoeg en dient te worden herzien teneinde elke verwarring op dat punt weg te nemen.

Artikel 3

In het eerste lid worden de omstandigheden bepaald waarin een nationaal incident, een noodsituatie of een nationale crisis kan worden geacht zich voor te doen op het nationaal grondgebied.

In de bespreking van de bepaling wordt in dat verband het volgende gesteld:

“De werkwijze en de structuren waarin deze wet voorziet kunnen worden toegepast op gebeurtenissen die zich voornamelijk in het buitenland afspelen. Een nationaal incident, een noodsituatie of een nationale crisis kunnen weliswaar hun oorsprong hebben in het buitenland, of zich zelfs hoofdzakelijk in het buitenland afspelen, maar toch een coördinatie op nationaal niveau vereisen omdat ze een aanzienlijke impact hebben [op] het nationaal grondgebied of ermee verband houden, of omdat ze moeten worden bestreden met nationale middelen. In het verleden was dit het geval voor de gebeurtenissen in de kerncentrale van Fukushima, het drama in Sierre of voor gevallen van piraterij op zee”.

Gelet op de definities van “nationaal incident” en “nationale crisis” in artikel 2, 3° en 4°, van het voorontwerp, dient evenwel meer duidelijkheid te worden verschaft over de gelijkstelling die vervat is in het eerste lid, 5°, van de voorliggende bepaling. Aangezien elke nationale crisis of elk nationaal incident per definitie een (mogelijke) bedreiging inhoudt van de vitale belangen van het land of de essentiële noden van de Belgische bevolking, beduidt punt 5° dat die crisissen of incidenten hoe dan ook worden geacht zich op het nationale grondgebied voor te doen.

Indien dat daadwerkelijk de bedoeling is van de steller van het voorontwerp, dient dit explicieter te worden vermeld in het dispositief en moet de strekking van artikel 3, eerste lid, 1° tot 5°, worden beperkt tot louter noodsituaties.

Zo niet dient punt 5° te worden herzien.

Artikel 5

1. Het spreekt vanzelf dat de begrippen “provinciaal niveau” en “provincie”, of het adjectief “provinciaal”, die gebezigd worden in artikel 5, eveneens verwijzen naar het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad in de hoedanigheid van kieskring die gelijkgesteld is met een provincie als bedoeld in het voorontwerp. Ter wille van de rechtszekerheid en naar het voorbeeld van de definitie van “gouverneur” in artikel 2, 13°, van het voorontwerp, zou men dat in het dispositief van het voorontwerp uitdrukkelijk moeten bepalen.

Dezelfde opmerking geldt voor het hele voorontwerp.

2. In paragraaf 5 dient de overeenstemming tussen beide taalversies te worden gecontroleerd. In voorkomend geval dient de Franse tekst te worden aangevuld zodat hij in overeenstemming is met de Nederlandse tekst.

Artikel 50

In paragraaf 6 dienen de woorden “en van de AVG” te worden geschrapt: het gaat om een onnodige memorering aangezien de AVG rechtstreeks toepasselijk is.

Artikel 55

Artikel 55 creëert het vermoeden dat verwijzingen in een norm of een omzendbrief naar bepaalde artikelen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, gelden als verwijzingen “naar deze wet”. Op basis van dat vermoeden valt echter niet duidelijk op te maken welke bepaling van het voorontwerp verondersteld wordt in de plaats te komen van het overeenstemmende artikel van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, in het bijzonder wanneer de tekst van de ene bepaling niet identiek is aan de tekst van de andere bepaling.

Met het oog op het doel van de voorliggende bepaling en ter wille van de rechtszekerheid dient dus op zijn minst te worden voorzien in een tabel van concordantie tussen de bepalingen van het voorontwerp en de equivalente bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Die tabel dient als bijlage bij het voorontwerp te worden gevoegd.

Die concordantie zal niettemin enkele moeilijkheden opleveren, aangezien sommige van de betrokken artikelen gedeeltelijk op zichzelf staan en gedeeltelijk opgenomen zijn in verschillende bepalingen van het voorontwerp. Het verdient dus nog altijd aanbeveling alle wetgevende en verordenende teksten alsook de omzendbrieven die naar de betreffende artikelen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 verwijzen, zo snel mogelijk te wijzigen.

Artikel 57

Artikel 57 luidt als volgt:

“Deze wet treedt in werking op een datum die door de Koning wordt bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

Die bepaling moet worden aangevuld met een uiterste datum van inwerkingtreding.

Door de uiterste datum van inwerkingtreding van de wetgevende tekst vast te stellen, kan worden voorkomen dat de uitvoerende macht aan de wil van de wetgever voorbijgaat. Immers, indien de uitvoerende macht talmt om een besluit vast te stellen dat de datum van inwerkingtreding van de wetgevende tekst bepaalt, zal zijn verzuim niet beletten dat die tekst in werking treedt op de voorgeschreven uiterste datum.⁴²

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁴² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 154.1.1 en formule F 4-5-2-1.