



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De staatsrechtelijke impact van de coronacrisis: bijzondere machten

Emily Craeghs

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan THEUNIS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2020
2021



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De staatsrechtelijke impact van de coronacrisis: bijzondere machten

Emily Craeghs

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan THEUNIS

Inhoud

INLEIDING	2
HOOFDSTUK 1 - BASISBEGINSELEN EN BASISBEGRIPPEN	4
1.1 De scheiding der machten	4
1.1.1 Een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel	4
1.1.2 De trias-politica in het Belgisch staatsbestel	5
1.2 Het wettigheidsbeginsel	6
1.2.1 Het wettigheidsbeginsel voor de federale uitvoerende macht	6
1.2.2 Het wettigheidsbeginsel voor de federale wetgevende macht	6
1.3 Bijzondere machtenwetten	9
1.3.1 De grondslag van bijzondere machten	9
1.3.2 Wat zijn bijzondere machtenwetten?	14
1.4 Conclusie	19
HOOFDSTUK 2 – HOE WERDEN BIJZONDERE MACHTENWETTEN DOORHEEN DE GESCHIEDENIS TOEGEPAST?	20
2.1. Een eerste maal bijzondere machten in 1926	22
2.1.1. Aanleiding	22
2.1.2. Totstandkoming	22
2.1.3. Inhoudelijke toelichting	23
2.1.4. Genomen besluiten	24
2.2. Bijzondere machten naar aanleiding van de Mexicaanse griep	25
2.2.1. Aanleiding	25
2.2.2. Inhoudelijke toelichting	25
2.2.3. Genomen besluiten	26
HOOFDSTUK 3 – BIJZONDERE MACHTEN NAAR AANLEIDING VAN DE CORONACRISIS	28
3.1 Een wereldwijde pandemie	28
3.2 Totstandkoming van de bijzondere machtenwetten van 27 maart 2020	28
3.3 De bijzondere machtenwetten inhoudelijk doorgelicht	32
3.4 De genomen bijzondere machtenbesluiten	34
3.5 De bijzondere machtenwetten lopen ten einde	35
3.6 Bekrachtiging van de genomen besluiten	35
3.7 Conclusie	36
HOOFDSTUK 4 – GRENZEN VAN BIJZONDERE MACHTEN	38
4.1. Voldaan de bijzondere machten van 27 maart 2020 aan de vereiste geldigheidsvoorwaarden?	38
4.2. Bijzondere machten in het licht van de scheiding der machten	39
4.3. Conclusie	40
HOOFDSTUK 5 – EEN ALTERNATIEF VOOR BIJZONDERE MACHTEN IN CRISISOMSTANDIGHEDEN?	42
5.1. Wetgevende initiatieven	42
5.1.1. Gevolgde procedure bij de totstandkoming van een wet	42

5.1.2.	Genomen wetgevende initiatieven naar aanleiding van de coronacrisis ..	43
5.2.	Regelgeven op grond van bestaande wetsbepalingen	44
5.2.1.	Relevante bestaande wetsbepalingen.....	44
5.2.2.	Genomen maatregelen via bestaande wetsbepalingen	45
5.3.	Aanpak van de coronacrisis in Nederland	45
5.4.	Noodrecht in België?	47
Conclusie.....		48
Bibliografie.....		50
BIJLAGE – BIJZONDERE MACHTENBESLUITEN OP GROND VAN DE WETTEN VAN 27 MAART 2020		58

INLEIDING

Bij de wetten van 27 maart 2020 verleende het federaal parlement bijzondere machten aan de regering-Wilmès II.¹ Deze wetten moesten het de regering mogelijk maken om de gepaste en nodige maatregelen te nemen in de strijd tegen verspreiding van het coronavirus.

Het verlenen van bijzondere machten is niet nieuw. Reeds meerdere malen in de Belgische geschiedenis kende de wetgever bijzondere machtigingen toe aan de regering. Bijzondere machtenwetten mogen voor de uitvoerende macht echter geen vrijgeleide zijn om te doen zoals men belieft. In de rechtsstaat zoals we die vandaag de dag kennen, moet de burger beschermd worden tegen ongebreidelde macht van de staat. Zelfs in het geval - of misschien zéker dan - van crisissituaties. Ook het principe van de scheiding der machten mag geen loos begrip worden.

In het eerste hoofdstuk worden eerst een aantal basisbeginselen en -begrippen verder toegelicht. Vervolgens wordt in het tweede hoofdstuk gekeken naar de geschiedenis van bijzondere machten. In het derde hoofdstuk worden daarna de meest recente bijzondere machtenwetten onder de loep genomen. De grenzen van de bijzondere machten worden in het vierde hoofdstuk bekeken. Ten slotte wordt in het vijfde hoofdstuk gekeken naar mogelijke alternatieven om te regeren in crisomstandigheden. Ook wordt de aanpak in Nederland verder toegelicht. Zo wordt tot een antwoord gekomen op volgende onderzoeksvraag: "Bieden bijzondere machten voldoende waarborgen ter bescherming van de scheiding der machten?"

¹ Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 30 maart 2020, 22.054; Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

HOOFDSTUK 1 - BASISBEGINSELEN EN BASISBEGRIPPEN

Alvorens er kan worden ingegaan op de onderzoeksvraag, dienen eerst een aantal relevante basisbeginselen en -begrippen te worden toegelicht. In dit hoofdstuk zal om te beginnen het beginsel van de scheiding der machten van naderbij worden bekeken, vervolgens wordt ook het wettigheidsbeginsel verder toegelicht en ten slotte wordt ingegaan op de grondslag en afbakening van de bijzondere machtenwet.

1.1 De scheiding der machten

1.1.1 Een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel

1. Het beginsel van de scheiding der machten vormt één van de belangrijkste beginselen van onze rechtsstaat. Krachtens het principe van de scheiding der machten mag de staatsmacht nooit bij eenzelfde orgaan liggen, maar dient ze te worden verdeeld tussen de verschillende staatsorganen zijnde de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht.²

2. Het beginsel werd geformuleerd door Charles MONTESQUIEU in zijn in 1748 verschenen werk, *De l'Esprit des Lois*.³ MONTESQUIEU waarschuwde hierin voor een staatsinrichting waarbij de verschillende machten tot dezelfde handen zouden behoren: "*Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers*".⁴ Om de individuele vrijheid van burgers te waarborgen en willekeur te vermijden, dienen de machten daarentegen verdeeld te worden zodat ze mekaar begrenzen: "*Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*".⁵

3. MONTESQUIEU zag de scheiding der machten aldus niet als een strikte *scheiding*. Een *samenwerking* van de machten is immers noodzakelijk voor de goede werking van een staatsbestel. Een onderlinge controle zorgt zo namelijk voor een wederzijdse beperking van de machten.

4. Ook de Belgische staatsrechtelijke inrichting is, hoewel niet expliciet in de grondwet geformuleerd, duidelijk gebaseerd op het beginsel van de scheiding der machten.⁶ Het principe wordt door het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof ook beschouwd als een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel.⁷

² J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS, G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publieksrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 400.

³ C. MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, http://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011

⁷ Cass. 19 december 1991, *Pas.*, 1992, I, 316; Cass. 10 juni 1996, *J.T.*, 1997, 197, concl. LECLERCQ, J.; Cass. 28 september 2006, *Pas.*, 2006, afl. 9-10, 1870, concl. LECLERCQ, J.; Cass. 4 september 2014, *Pas.*, 2014, afl. 9, 1731, concl. LECLERCQ, J.; GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015.

1.1.2 De trias-politica in het Belgisch staatsbestel

5. De federale wetgevende macht wordt in België gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.⁸ De federale uitvoerende macht berust bij de Koning.⁹ De hoven en rechtbanken oefenen tot slot de rechterlijke macht uit.¹⁰

6. Zoals reeds vermeld (*supra*, nr. 4) is deze scheiding van machten echter niet absoluut. De machten houden elkaar daarentegen, door middel van wederzijdse controle en samenwerking, in evenwicht.¹¹

Zo kan de wetgevende macht controle uitoefenen op de uitvoerende macht (zijnde de regering) door onder andere de aanwezigheid van ministers te vorderen¹², een motie van wantrouwen aan te nemen¹³ of door regeringsleden te bevragen of interpellieren.¹⁴ Ze keurt eveneens de begroting goed.¹⁵

De uitvoerende macht oefent op haar beurt ook taken uit die nauw verbonden zijn met andere machten. Zo beschikt zij tevens over een wetgevend initiatiefrecht¹⁶, heeft ze het recht om de Kamer te ontbinden¹⁷ en benoemt ze de rechters.¹⁸

Tot slot beschikt de rechterlijke macht over de mogelijkheid om administratieve rechtshandelingen buiten toepassing te laten indien ze niet overeenstemmen met hogere normen.¹⁹ Wetskrachtige normen kunnen door het Grondwettelijk Hof worden vernietigd.²⁰

7. Wat betreft de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en uitvoerende macht, dient te worden opgemerkt dat de wetgevende macht over de volheid van regelgevende bevoegdheid beschikt. Niet enkel de voorbehouden aangelegenheden komen haar toe, ze beschikt ook over de residuaire bevoegdheden.²¹ Deze bevoegdheidsverdeling wordt doorgaans verklaard als reactie op het beleid van Willem I (*infra*, nrs. 21-23). Het belang en de consequenties van deze primauteit worden verder toegelicht onder de bespreking van het wettigheidsbeginsel (*infra*, 1.2. Het wettigheidsbeginsel).

⁸ Art. 36 Gw.

⁹ Art. 37 Gw.

¹⁰ Art. 40 Gw.

¹¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011

¹² Art. 100, tweede lid Gw.

¹³ Art. 96 Gw.

¹⁴ Art. 101, eerste lid Gw.

¹⁵ Art. 174, eerste lid Gw.

¹⁶ Art. 75, tweede lid Gw.

¹⁷ Art. 46 Gw.

¹⁸ Art. 153 Gw.

¹⁹ Art. 159 Gw.

²⁰ Art. 1 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof

²¹ G. GOEDERTIER en J. R. MOERMAN, "Het wettigheidsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: achtergrond, principes en benaderingswijze" in *Semper perseverans – Liber amicorum André Alen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 481.

1.2 Het wettigheidsbeginsel

1.2.1 Het wettigheidsbeginsel voor de federale uitvoerende macht

8. Een ander belangrijk principe van de rechtsstaat betreft het wettigheidsbeginsel. Voor de federale uitvoerende macht houdt het wettigheidsbeginsel ten eerste in dat elke bestuurshandeling een (grond)wettelijke grondslag moet hebben. De Koning mag aldus enkel handelen indien hij daartoe door de Grondwet of de wet is gemachtigd.²² Ten tweede moet het bestuur daarbij ook de hogere rechtsnormen respecteren.²³

1.2.2 Het wettigheidsbeginsel voor de federale wetgevende macht

9. Het wettigheidsbeginsel heeft voor de federale wetgevende macht eveneens een tweevoudige betekenis. Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen het formele en het inhoudelijke aspect.²⁴ Het formeel wettigheidsbeginsel verbiedt de wetgever in de eerste plaats om op ongeoorloofde wijze zijn, door de Grondwet aan hem toegekende, bevoegdheden uit te besteden aan de uitvoerende macht. Voorts vereist het inhoudelijke aspect een nauwkeurige en voldoende duidelijke formulering van de bepalingen.²⁵

Het algemene wettigheidsbeginsel

10. De voorrang van de wetgevende macht (*supra*, nr. 7) heeft tot gevolg dat de uitvoerende macht enkel kan beschikken over de machten die haar door de Grondwet of wetten uitdrukkelijk zijn toegekend (*supra*, nr. 8). Bij stilzwijgen van de Grondwet is de wetgever gemachtigd op te treden en aldus residuaire bevoegd. In het geval van residuaire aangelegenheden geldt een algemeen wettigheidsbeginsel.

11. Niettemin de wetgever in beginsel bevoegd is voor residuaire aangelegenheden, beschikt ze over de mogelijkheid om deze aangelegenheden te delegeren aan de uitvoerende macht. Het Grondwettelijk Hof heeft immers meermaals aangegeven dat dit niet ongrondwettig is. De wetgever maakt in dat geval namelijk gebruik van de hem door de grondwetgever verleende vrijheid om in dergelijke aangelegenheid te beschikken.²⁶ Het staat in beginsel vrij aan de wetgever om te beslissen of hij die aangelegenheid zelf regelt dan wel overlaat aan de uitvoerende macht. Ook is, volgens het Grondwettelijk Hof, het in beginsel aan de wetgever om deze machtiging al dan niet aan beperkingen te onderwerpen.²⁷

²² Art. 105 Gw.

²³ Art. 108 Gw.; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 19-20.

²⁴ D. BIJNENS, H. BORTELS en J. THEUNIS, "Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2017-18)", *TVW* 2019, nr. 2, 70.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 21 december 2017, nr. 150/2017, B.8.2; GwH 4 oktober 2018, nr. 128/2018, B.9.4.

²⁷ GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.5.

12. De Raad van State heeft in het verleden echter altijd kritisch gestaan ten opzichte van te ruime delegaties in niet-voorbehouden aangelegenheden.²⁸ In recente adviezen lijkt ze wel een genuanceerder standpunt in te nemen. Ze geeft immers enkel het advies om na te gaan "of niet beter meer onderdelen van de met de delegatie beoogde regeling in de ontworpen bepalingen zelf kunnen worden verwerkt en of die delegatie dienovereenkomstig kan worden ingeperkt".²⁹ Op deze manier wordt volgens haar de democratische legitimiteit van de met de delegatie beoogde regeling namelijk versterkt.³⁰ Desalniettemin gaf ze in een ander advies aan dat in niet-voorbehouden aangelegenheden de machtiging aanvaardbaar is "op voorwaarde dat de reikwijdte van de machtiging voldoende duidelijk bepaald is".³¹

Wat betreft de delegatie van niet-voorbehouden aangelegenheden is aldus geen volledige eensgezindheid in de rechtspraak. Kan dit, in navolging van het Grondwettelijk Hof, gebeuren zonder te moeten voldoen aan al te strikte voorwaarden? Of moet de wetgever hierbij toch de beperkende voorwaarden van de Raad van State in acht nemen? Het Grondwettelijk Hof heeft wel aangegeven dat het in beginsel niet bevoegd is om tussen te komen wat betreft bepalingen die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en uitvoerende macht zouden schenden, tenzij die schending de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten schendt of tenzij de grondwetgever de aangelegenheid specifiek aan de wetgever heeft voorbehouden (*infra*, nr. 13).³²

Het bijzondere wettigheidsbeginsel in bepaalde aangelegenheden

13. Bepaalde aangelegenheden heeft de grondwetgever echter specifiek voorbehouden voor de wetgever, in dat geval spreekt men van een bijzonder wettigheidsbeginsel. Ook bij voorbehouden aangelegenheden kan de wetgever ze delegeren aan de uitvoerende macht. Hij dient hierbij wel een aantal voorwaarden in acht te nemen. Bij voorbehouden aangelegenheden is het Grondwettelijk Hof wel bevoegd om de delegatie ervan te beoordelen, rechtstreeks of langs de omweg van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

14. Een voorbeeld van een bijzonder wettigheidsbeginsel zijn de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Deze artikelen vormen het fiscaal wettigheidsbeginsel. Volgens dit wettigheidsbeginsel kan geen enkele belasting worden ingevoerd³³ en geen enkele vrijstelling of vermindering van belasting worden bepaald dan door een wet.³⁴

²⁸ Adv. RvS 45.532/1 van 16 december 2008 over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid".

²⁹ Adv. RvS 59.000/1/3 van 25 maart 2016 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin'; Adv. RvS 60.625/3 van 16 december 2016 over een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestaand in deze centrales en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Adv. RvS 62.138/1 van 19 oktober 2017 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest "betreffende het lokaal sociaal beleid".

³² GwH 22 maart 2018, nr. 37/2018, B.23.

³³ Art. 170 Gw.

³⁴ Art. 172 Gw.

15. Het Grondwettelijk Hof staat een delegatie van voorbehouden aangelegenheden aan de uitvoerende macht toe op voorwaarde dat de wetgever de essentiële elementen zelf vaststelt en de machtiging voldoende nauwkeurig omschreven is.³⁵

Voor fiscale aangelegenheden worden als essentiële elementen gezien: de identiteit van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.³⁶

16. Een delegatie van essentiële elementen ligt nog moeilijker, zij is enkel onder strikte voorwaarden mogelijk. Deze voorwaarden zijn de volgende: (1) de machtiging moet uitdrukkelijk, ondubbelzinnig en voldoende duidelijk omschreven zijn, (2) de machtigingswet dient te voorzien in een bekrachtiging op relatief korte termijn, (3) er is een noodzaak om te delegeren aanwezig en (4) de besluiten die niet binnen de gestelde termijn worden bekrachtigd worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad.³⁷

17. Tot slot dient te worden opgemerkt dat voor bepaalde aangelegenheden een versterkt of een verzwakt legaliteitsbeginsel van toepassing kan zijn.

Zo heeft het Grondwettelijk Hof een afzwakking van het legaliteitsbeginsel aanvaard voor aangelegenheden omtrent sociaal-economische grondrechten neergelegd in artikel 23 van de Grondwet. Voor deze materie mag de wetgever ruime delegaties verlenen zolang het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven.³⁸

In strafzaken en inzake onderwijs geldt dan weer een versterkt wettigheidsbeginsel. Deze versterking betekent dat de essentiële elementen zijn voorbehouden aan de wetgever. In deze aangelegenheden mogen essentiële elementen nooit worden gedelegeerd. Een a posteriori bekrachtiging kan de ongrondwettigheid van een essentiële bepaling niet verhelpen.³⁹

18. De primauteit van de wetgevende macht illustreert het wantrouwen dat de Belgische grondwetgever had ten opzichte van de uitvoerende macht. Zij beschikt bijgevolg in beginsel enkel over toegewezen bevoegdheden. Onder strikte voorwaarden (*supra*, nr. 16) kan haar verordenende bevoegdheid echter worden uitgebreid. Het toekennen van bijzondere machten is een voorbeeld van dergelijke uitbreiding.

³⁵ GwH 4 oktober 2018, nr. 128/2018, B.9.2.

³⁶ GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 106/2017, B.28.6.2.

³⁷ GwH 27 mei 2008, nr. 83/2008, B.5.2; GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.4.2.

³⁸ GwH 9 december 2010, nr. 135/2010, B.15; GwH 22 december 2010, nr. 151/2010, B.4.

³⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 441-443.

1.3 Bijzondere machtenwetten

Bij de wetten van 27 maart 2020 verleende het federaal parlement bijzondere machten aan de regering-Wilmès II.⁴⁰ Deze wetten moesten het de regering mogelijk maken om de gepaste en nodige maatregelen te nemen in de strijd tegen verspreiding van het coronavirus. In deze deelvraag wordt eerst onderzocht wat nu juist de grondslag is van deze bijzondere machten en vervolgens wordt nagegaan hoe we deze bijzondere machten kunnen definiëren en afbakenen.

1.3.1 De grondslag van bijzondere machten

19. Een belangrijk principe binnen ons staatsrechtelijk bestel is de volheid van bevoegdheid van de wetgevende macht.⁴¹ De wetgevende macht heeft met andere woorden de residuaire bevoegdheid, waardoor de uitvoerende macht enkel beschikt over de bevoegdheden die haar uitdrukkelijk zijn toegewezen (*supra*, nr. 7).⁴² Dit grondwettelijk beginsel is verankerd in artikel 105 van de Grondwet dat als volgt luidt: “*De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen*”. Dit artikel beperkt dus in principe de bevoegdheid van de Koning (lees: uitvoerende macht) tot de bevoegdheden die de Grondwet en grondwetsconforme bijzondere wetten uitdrukkelijk toekennen. Niettemin is het ook deze bepaling die aan de wetgever de mogelijkheid biedt om de regelgevende bevoegdheid over te dragen aan de Koning. De rechtspraak en rechtsleer duiden dan ook gewoonlijk eensgezind dit artikel als de grondslag van de bijzondere machten aan.⁴³

Achtergrond

Om de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en uitvoerende macht beter te begrijpen, is het belangrijk om eerst de politiek-historische context ten tijde van het ontstaan van België te duiden.

Het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden

20. Na Napoleons definitieve nederlaag dient een groot deel van Europa herverdeeld te worden.⁴⁴ In het Eerste Vredesverdrag van Parijs (1814) wordt reeds bepaald dat er, aan de Franse noordgrens, een bufferstaat zal worden gevormd onder de leiding van het Huis van Oranje.⁴⁵ De concrete

⁴⁰ Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 30 maart 2020, 22.054; Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

⁴¹ J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel II*, Brugge, die Keure, 2019, 55.

⁴² Art. 105 Gw.

⁴³ C. BAEKELAND, “De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?”, *TVW* 2011, nr. 3, 207; G. GOEDERTIER en J. VANDE LANOTTE, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 128; *RvS* 30 november 2009, nr. 198.372.

⁴⁴ E. WITTE, *De constructie van België 1828-1847*, Leuven, LannooCampus, 2006, 13.

⁴⁵ F. STEVENS, “Het bicamerisme in België in de lange negentiende eeuw” in A. ALEN e.a., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Brugge, die Keure, 2016, 108.

contouren van deze bufferstaat worden vastgelegd in het Congres van Wenen (1815).⁴⁶ Willem I wordt aangeduid als koning van het nieuwe land, dat verder gaat als 'Het Verenigd Koninkrijk Der Nederlanden'.⁴⁷

21. Een nieuwe staat heeft uiteraard een grondwet nodig. Koning Willem stelt hiervoor een commissie aan die de Nederlandse grondwet van 1814, in overeenstemming met de zogenaamde Acht Artikelen van Londen, dient aan te passen aan de gebiedsuitbreiding.⁴⁸ Een belangrijke aanpassing is de invoering van het tweekamerstelsel.⁴⁹ De Staten-Generaal zou voortaan bestaan uit een Eerste Kamer en een Tweede Kamer. De Tweede Kamer kon wetsvoorstellen indienen en hierover stemmen. De leden uit de Eerste Kamer worden benoemd door de Koning en konden de wetsvoorstellen enkel aanvaarden of verwerpen.⁵⁰ Ook de vrijheid van godsdienst werd in de grondwet verankerd.⁵¹ Alle godsdiensten kregen dezelfde bescherming en voorrechten, en burgers zouden toegang hebben tot alle hoge posten ongeacht hun godsdienstige voorkeur. Dit viel in slechte aarde bij de katholieken in het zuiden, die het opvatten als een aanval op het katholicisme.⁵² Er was tevens onvrede over de eenmaking van de staatsbegrotingen. Deze van het noorden stond namelijk diep in het rood, waardoor men in het zuiden vond dat het de Belgen waren die moesten opdraaien voor de schulden van het noorden.⁵³ Ook de onevenredige vertegenwoordiging van de Belgen in de Staten-Generaal veroorzaakte kritiek. Het zuiden kreeg namelijk evenveel zetels als het noorden, ondanks het zuiden 3,3 miljoen inwoners telde ten opzichte van maar 2 miljoen inwoners in het noorden.⁵⁴

22. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de voorgestelde grondwet niet zonder enige slag of stoot werd aangenomen. De grondwet werd in het zuiden voorgelegd aan 1604 vooraanstaanden. Van de 1323 uitgebrachte stemmen waren er slechts 527 voor de nieuwe grondwet, tegenover 796 nee-stemmen.⁵⁵ Koning Willem maakte hierop de redenering dat de tegenstemmen vanwege de godsdienstvrijheid ongeldig waren omdat de godsdienstvrijheid werd opgelegd door de Acht Artikelen. Deze 126 stemmen werden aldus ja-stemmen. Omdat dit nog niet voldoende bleek werden ook de 281 niet-uitgebrachte stemmen als ja-stemmen gerekend. Hierdoor werd de grondwet aanvaard en werd ze door Koning Willem op 24 augustus 1815 van kracht verklaard.⁵⁶ Deze aparte telling zorgde voor enige verontwaardiging en krijgt sindsdien ietwat smalend de bijnaam 'Hollandse rekenkunde' mee.

⁴⁶ R. FALTER, 1830. *De scheiding van Nederland, België en Luxemburg*, Tielt, Lannoo, 2005, 26. Het zal echter tot 1817 duren vooraleer alle grensbetwistingen zijn opgelost.

⁴⁷ E. WITTE, *De constructie van België 1828-1847*, Leuven, LannooCampus, 2006, 14.

⁴⁸ R. FALTER, 1830. *De scheiding van Nederland, België en Luxemburg*, Tielt, Lannoo, 2005, 29.

⁴⁹ J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 46.

⁵⁰ F. STEVENS, "Het bicamerisme in België in de lange negentiende eeuw" in A. ALEN e.a., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Brugge, die Keure, 2016, 110.

⁵¹ J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 46.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, 47.

⁵⁴ R. FALTER, 1830. *De scheiding van Nederland, België en Luxemburg*, Tielt, Lannoo, 2015, 29.

⁵⁵ J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 50.

⁵⁶ *Ibid.*

Belgische revolutie

23. Het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden kan bezwaarlijk een geslaagd huwelijk genoemd worden. De Belgische onvrede groeide om meerdere redenen namelijk enkel maar aan. De rol van Willem I was hierin een eerste belangrijke oorzaak. In het toenmalige staatsbestel had hij de touwtjes namelijk grotendeels in handen.

Zo benoemde hij, zoals reeds vermeld, zelf de leden van de Eerste Kamer. Bovendien beschikte hij samen met de Staten-Generaal over de wetgevende macht. Hij kon ervoor kiezen om regelgeving via Koninklijke Besluiten uit te vaardigen om zo de Staten-Generaal te omzeilen.⁵⁷ Een ander groot struikelpunt dat bijdroeg tot de Belgische ontevredenheid was het ontbreken van politieke ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers moesten geen verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal maar enkel aan de Koning. Dit maakte dat ze eigenlijk enkel uitvoering gaven aan de bevelen van de Koning.⁵⁸ De macht van de uitvoerende macht, en voornamelijk van de Koning, was dus aanzienlijk. De vraagtekens bij de scheiding der machten werden daarenboven alleen maar versterkt door het Conflictenbesluit van 1822 dat ervoor zorgde dat de rechter zich niet mocht inlaten met de rechtmatigheid van overheidsbesluiten.⁵⁹

Daarnaast werden belastingen uitgevaardigd die bij de bevolking niet in goede aarde vielen⁶⁰, kreeg het Nederlands een prominente rol als voertaal in staats- en bestuurszaken⁶¹ en stootte de godsdienstvrijheid de katholieken tegen de borst.⁶²

24. In 1830 mislukken bovendien de oogsten en nemen bijgevolg de voedselprijzen een hoge vlucht. Zo neemt ook de onvrede bij de 'lagere' klassen alleen maar aan.⁶³ In juli van dat jaar vindt in Parijs tevens een revolutie plaats tegen Koning Charles X.⁶⁴ Deze factoren droegen eveneens bij aan de Belgische Opstand waarvan het begin traditioneel wordt aangeduid met de rellen die in augustus 1830 uitbraken in Brussel na de voorstelling van de opera *La Muette de Portici* in de Muntchouwburg.⁶⁵ De rellen bleven niet beperkt tot Brussel en leidden uiteindelijk tot een gewapende opstand.⁶⁶ De verdere ontwikkelingen van deze opstand beschrijven zou ons te ver brengen, belangrijk in deze is dat na het verdrijven van het Nederlands leger het Voorlopig Bewind de macht neemt en op 4 oktober 1830 de onafhankelijkheid van *de provincies van België* uitroept.⁶⁷

⁵⁷ *Ibid.*, 52.

⁵⁸ E. WITTE, *De constructie van België 1828-1847*, Leuven, LannooCampus, 2006, 27.

⁵⁹ J.T.J. VAN DEN BERG, "Een voor Dames toegankelijke Heerensociëteit. Bicameralisme in Nederland 1798-2015" in A. ALEN, *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Brugge, die Keure, 2016, 132.

⁶⁰ *Ibid.*, 23.

⁶¹ J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 40 en 88-89.

⁶² E. WITTE, *De constructie van België 1828-1847*, Leuven, LannooCampus, 2006, 15.

⁶³ *Ibid.*, 24.

⁶⁴ X, "Ontstaan en groei",

https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/ontstaan_en_groei/opstand

⁶⁵ J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 158.

⁶⁶ *Ibid.*, 188.

⁶⁷ X, "Ontstaan en groei",

https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/ontstaan_en_groei/opstand

25. Op 3 november 1830 vonden de verkiezingen voor een Nationaal Congres, die belast werd met het opstellen van een grondwet, plaats.⁶⁸ Het Nationaal Congres zal uiteindelijk verschillende maanden debatteren over deze grondwet alvorens ze op 7 februari 1831 goed te keuren.⁶⁹

Een Belgische Grondwet

26. Een belangrijke kwestie betrof de staatsvorm: wordt er gekozen voor een monarchie of een republiek? In eerste instantie was eensgezindheid hierover binnen het Nationaal Congres ver zoek. Men was het wel eens met het feit dat de Koning niet meer over een machtspositie als deze van Koning Willem I mag beschikken. Binnen het Nationaal Congres leefden echter heel wat slechte herinneringen aan de Franse republiek en voornamelijk de ontarding ervan in 1793.⁷⁰ De angst voor een te grote revolutie deed de consensus daarom meer groeien in de richting van een monarchie.⁷¹ Daarenboven was de macht van het staatshoofd in het voorstel al dusdanig ingeperkt dat het er voor veel congresleden minder toe deed of het staatshoofd nu een president of een koning zou worden.

Wanneer op 22 november 1830 een stemming volgt in het Congres zal een grote meerderheid, nl. 186 congresleden, dan ook voor de grondwettelijke monarchie stemmen. Dertien congresleden stemmen voor het instellen van een republiek.⁷²

27. Zoals reeds vermeld wordt in de voorgestelde grondwet de macht van het staatshoofd danig ingeperkt. In het licht van de gebeurtenissen onder Willem I is dit allesbehalve verwonderlijk. De Koning beschikt voortaan slechts over bevoegdheden die hem uitdrukkelijk zijn toegewezen.⁷³ De grondwetopstellers hadden meer vertrouwen in de wetgevende macht en gaven haar bijgevolg ook de residuaire bevoegdheden. Dit principe vinden we nu nog steeds terug in het reeds vernoemde artikel 105 Gw: "*De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen.*" Artikel 108 Gw voegt hieraan toe dat de Koning enkel verordeningen maakt en besluiten neemt die nodig zijn voor de uitvoering van wetten. De wetten zelf mogen hierbij nooit geschorst worden. De macht van de Koning wordt hiermee sterk beperkt. Voor Koning Leopold I is de Belgische Grondwet zelfs te democratisch.⁷⁴

⁶⁸ J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 331.

⁶⁹ J. CLEMENT, "De Belgische Grondwet van 1831: de zon die schittert, maar niet verwarmt. Over de vergeten politieke ministeriële verantwoordelijkheid" in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS en W. VERRIJDT, *Semper Persevens – Liber Amicorum André ALEN*, Mortsel, Intersentia, 2020, 38.

⁷⁰ J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 341.

⁷¹ *Ibid.*, 342.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Art. 105 Gw.

⁷⁴ H. VUYE en V. WOUTERS, *De maat van de monarchie*, Antwerpen, Uitgeverij Vrijdag, 2016, 19.

28. Het is daarentegen ook net artikel 105 van de Grondwet dat gebruikt wordt als grondslag om de bevoegdheidsuitbreiding van de Koning door bijzondere machtenwetten te rechtvaardigen. BAEKELAND spreekt daarom ook over artikel 105 van de Grondwet als "*een uiting van pure (grondwettelijke) ironie*".⁷⁵

29. In de rechtsleer is men over het algemeen eensgezind over de verantwoording van bijzondere machtenwetten op grond van de op artikel 105 van de Grondwet gebaseerde attributietheorie.⁷⁶ Door de attributie van bevoegdheden wijst de wetgever een materie tijdelijk tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht toe. Volgens deze theorie gaat de wetgever, wanneer hij de bevoegdheid van de Koning regelt, niet in tegen de Grondwet, maar voert hij net een opdracht uit welke de Grondwet hem in artikel 105 heeft toevertrouwd. Andere mogelijke verantwoordingen zoals de delegatietheorie en de noodrechttheorie worden als ongrondwettig beschouwd.⁷⁷

Een delegatie van de wetgevende macht aan de Koning is namelijk in strijd met artikel 33 van de Grondwet, dat bepaalt dat de machten moeten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.

Ook de theorie van het noodrecht kan geen verantwoording bieden. Volgens deze theorie zou de psychologische of morele onmogelijkheid voor de Kamers om tijdig in de nodige wetgeving te voorzien, moeten worden gelijkgesteld met de materiële onmogelijkheid. Deze psychologische of morele onmogelijkheid is echter onvoldoende objectiveerbaar, waardoor er makkelijk misbruik van kan worden gemaakt.⁷⁸ Bovendien zou deze piste ook in strijd zijn met artikel 187 van de Grondwet, omdat het noodrecht een schorsing van de Grondwet inhoudt.⁷⁹

30. Ook in de rechtspraak wordt artikel 105 van de Grondwet als grondslag van bijzondere machten aangeduid. Deze bepaling staat volgens het Hof van Cassatie toe dat "*een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door artikel 67 van de Grondwet (huidig artikel 108 Gw.) gestelde grenzen uitbreidt*".⁸⁰ Een bijzondere machtenwet wordt door middel van een ruime interpretatie van art. 105 Gw. als een "bijzondere wet" in de zin van deze grondwettelijke bepaling beschouwd.⁸¹ De Raad van State treedt deze zienswijze in haar adviezen meermaals bij. Ze wijst hierbij op het verordenende karakter van de bijzondere-machtenbesluiten: "*dat zulk een grondwettelijke basis (art. 105 Gw.) voor de zogenaamde bijzondere-machtenwetten wordt aanvaard, is volkomen overeen te brengen met het verordenend karakter dat, volgens een eensgezinde opvatting, moet worden toegeschreven aan de koninklijke besluiten welke op grond van die wetten worden uitgevaardigd. Als de bijzondere-*

⁷⁵ C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 204.

⁷⁶ A. ALEN, "De grondslag van de bijzonderemachtenwetgeving", *RW* 1983-84, 418-428.

⁷⁷ G. VAN HAEGENBORGH en W. VERRIJDT, "De noodtoestand in het Belgische publiekrecht", in *Preadviezen 2016*, Amsterdam, Boom, 2016, 56-57.

⁷⁸ *Ibid.*, 57.

⁷⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 734.

⁸⁰ Cass. 3 mei 1974, *RW* 1974-75, 78.

⁸¹ C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 211.

*machtenbesluiten dus geen wetgevende maar verordenende handelingen zijn, kan en moet de rechter ze toetsen aan de machtigingswet [...] alsook aan de normen die er boven staan.*⁸²

31. Daarenboven verwijst de wetgever in zijn parlementaire voorbereidingen zelf eveneens naar artikel 105 van de Grondwet als de grondslag van zijn bijzondere machtigingen.⁸³

Vanzelfsprekend dient de wetgever bij de machtigingen wel een aantal voorwaarden te respecteren. Hier wordt onder nrs. 36 t.e.m. 39 dieper op ingegaan.

1.3.2 Wat zijn bijzondere machtenwetten?

Afbakening van bijzondere machtenwetten

32. Nu de grondslag van de bijzondere machten onderzocht is, wordt vervolgens bekeken wat onder de notie 'bijzondere machten' juist wordt verstaan en hoe dit begrip kan worden afgebakend. Er is geen wettelijk omschreven definitie van het begrip voorhanden. Niettemin vinden we zowel in de voorbereidende werken en adviezen als in de rechtsleer veelvuldig omschrijvingen van het begrip terug. ALEN omschrijft bijzondere machtenwetten als "*opdrachtwetten van een zeer bijzondere soort doordat zij, tot stand gekomen naar aanleiding van bijzondere crisisomstandigheden, in ruime bewoordingen aan de Koning de bevoegdheid opdragen om in een groot aantal domeinen gedurende een beperkte periode normerend op te treden bij middel van koninklijke besluiten, die een bijzonder gezag genieten*".⁸⁴ De afdeling wetgeving van de Raad van State treedt deze omschrijving bij: een bijzondere machtenwet wordt gekenmerkt door "*de toekenning, op een groot aantal domeinen, van een verordeningsbevoegdheid aan de Koning, die in de uitoefening van die bevoegdheid wetten kan aanvullen en wijzigen, en daarbij over een ruime discretionaire macht beschikt*".⁸⁵

33. Een bijzondere machtenwet is aldus een specifieke vorm van de *opdrachtwet sensu lato*. Laatstgenoemde wordt beschouwd als een wet "*die de Koning een ruimere verordenende bevoegdheid verleent dan dewelke waar hij krachtens art. 108 Gw. over beschikt*".⁸⁶ Opdrachtwetten kunnen hierbij de vorm aannemen van *gewone opdrachtwetten of bijzondere machtenwetten*.⁸⁷ Het onderscheid tussen beiden bevindt zich in de aard en omvang van de bevoegdheid die aan de uitvoerende macht wordt gegeven.⁸⁸ Een gewone opdrachtwet wordt, door het enkele feit dat de Koning (lees: uitvoerende macht) met toepassing van de opdrachtwet bestaande wetten kan

⁸² Adv. RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp van wet 'tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels'.

⁸³ Voorstel van wet dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen het coronavirus Covid-19, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 1104/1.

⁸⁴ A. ALEN, "De 'bijzondere-machtenwetgeving': een nieuwe 'besluitenregering' in België?", *TBP* 1986, 201.

⁸⁵ Adv. RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp van wet 'tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels'. In dezelfde zin: Adv. RvS nr. 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel 'dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19'.

⁸⁶ C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 207.

⁸⁷ Adv. RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp van wet 'tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels', 4.

⁸⁸ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch publiekrecht deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 132.

aanvullen of wijzigen, niet noodzakelijk gekwalificeerd als een bijzondere machtenwet.⁸⁹ Het cruciale verschil situeert zich op het inhoudelijke vlak. Waar gewone opdrachtwetten de Koning - door het opleggen van welomschreven en strak omlinjende bevoegdheden - geen beleidsvrijheid gunnen, is deze beleidsvrijheid net een van de kenmerken van een bijzondere machtenwet.⁹⁰ Het te bereiken objectief is bij bijzondere machtenwetten namelijk dermate algemeen geformuleerd "dat aan de Koning de mogelijkheid geboden wordt om, in de plaats van de wetgever, de krachtlijnen vast te stellen waarop het regeerbeleid stoelt".⁹¹ Meteen ook de reden waarom gewone opdrachtwetten doorgaans minder voeten in de aarde hebben dan bijzondere machtenwetten.

34. De bijzondere machtenwet mag tevens niet verward worden met de zogenaamde *kaderwet*. Een kaderwet wordt door een groot deel van de rechtsleer beschouwd als een speciale variant van de gewone opdrachtwet.⁹² Sommige auteurs plaatsen de kaderwet echter onder artikel 108 Gw. en aldus als norm ter uitvoering van de wet.⁹³

Hoewel kaderwetten veel op bijzondere machtenwetten lijken, ligt het onderscheid in de omvang van de machten en de beleidsvrijheid die aan de Koning wordt gegeven om de bestaande wetgeving te wijzigen.⁹⁴ De Raad van State omschrijft een "kaderwet" als "een gewone opdrachtwet die een bepaald domein van het overheidsoptreden in zijn algemeenheid bestrijkt en, na telkens de krachtlijnen van de onderscheiden onderdelen van de regeling te hebben vastgesteld, de Koning met een relatief ruime opdracht belast".⁹⁵ Bij kaderwetten legt de wetgever de kriterlijnen aldus zelf vast, de Koning dient binnen deze uitgestippelde kriterlijnen te werken. Dit in tegenstelling tot een bijzondere machtenwet die zich volgens de Raad van State onderscheidt doordat "het met de te nemen maatregelen te bereiken objectief dermate algemeen is geformuleerd dat het voor een tijd aan de Koning overgelaten wordt".⁹⁶

De grondwettelijkheid van kaderwetten wordt doorgaans zelden in vraag gesteld. Vandaar ook dat voormalig premier DEHAENE sprak van "kaderwetten" toen hij in 1996 aan de Kamer vroeg de regering te machtigen om het overheidstekort en de hervorming van de sociale zekerheid aan te pakken.⁹⁷ De Raad van State was het daar niet helemaal mee eens en zag naar gelang de artikelen zowel een ontwerp van wet van gewone machtiging als een ontwerp van wet van bijzondere

⁸⁹ Adv. RvS 18.648/1 van 14 juli 1988 over een ontwerp van 'kaderwet inzake de vrijwaring van het concurrentievermogen', 16.

⁹⁰ T. MOONEN, "Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis?" in *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 178.

⁹¹ Adv. RvS 18.648/1 van 14 juli 1988 over een ontwerp van 'kaderwet inzake de vrijwaring van het concurrentievermogen', 17.

⁹² Zie onder meer: C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 208; J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch publiekrecht deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 133; C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginnelen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 356.

⁹³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2020, 540 ; M. LEROY, "Les pouvoirs spéciaux en Belgique", *APT* 2014, nr. 4, 483-504.

⁹⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 131.

⁹⁵ Adv. RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp van wet 'tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels'.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ M. PLATEL, P. MARTENS en E. DONCKIER, "Dehaene gaat door met 2 kaderwetten", *Het Belang van Limburg* 10 mei 1996, 1.

machten.⁹⁸ De lijn tussen een kaderwet en een bijzondere machtenwet is in de praktijk dus niet altijd even makkelijk te trekken.

35. Tot slot moeten bijzondere machtenwetten onderscheiden worden van buitengewone machtenwetten. Een buitengewone machtenwet is een wet waarbij de wetgever in oorlogstijd een ruime verordenende bevoegdheid toekent aan de Koning.⁹⁹ Omwille van deze zeer uitzonderlijke omstandigheden, beschikt de Koning bij een buitengewone machtenwet over een ruimere bevoegdheid dan bij bijzondere machten. De Koning verkrijgt de buitengewone machten voor zolang de oorlogsomstandigheden dit vereisen.

Voorwaarden voor de toekenning van bijzondere machten

36. Zoals reeds vermeld, worden bijzondere machtenwetten verantwoord op grond van de attributietheorie (*supra*, nr. 29). Het is duidelijk dat bijzondere machtenwetten mogelijk op gespannen voet kunnen staan met het wettigheidsbeginsel. Zeker wat betreft aangelegenheden voorbehouden aan de wetgever (*infra*, nrs. 38-39), maar ook wat betreft residuaire aangelegenheden.

De attributie van residuaire aangelegenheden

37. Opdat bijzondere machtenwetten omtrent materies van residuaire bevoegdheden in overeenstemming met de grondwet zijn, dient aan een aantal voorwaarden voldaan.

(1) In de eerste plaats moet er sprake zijn van "uitzonderlijke omstandigheden" of "crisissituaties".¹⁰⁰ Voorbeelden van zo'n situaties zijn: financiële en monetaire crisissen¹⁰¹, begrotingstekorten¹⁰², de internationale spanningen die onder meer noodzaakten tot een aanpassing van de landsverdediging¹⁰³ en de dreiging van een wereldwijde pandemie.¹⁰⁴ De kritieke situatie moet aanwezig zijn op het moment van de attributie. Het is aan de wetgever om te oordelen of er al dan niet een crisissituatie voorhanden is. De afdeling Wetgeving van de Raad van State geeft wel haar *a priori* advies, doch is dit niet bindend.¹⁰⁵ De beoordelingsvrijheid van de wetgever is evenwel niet onbeperkt: "de Kamers zouden de Grondwet schenden, indien zij in hun beoordeling de feitelijke omstandigheden kennelijk

⁹⁸ Wetsontwerp tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 607/1.

⁹⁹ C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 216.

¹⁰⁰ Adv. RvS 28.741/1 van 21 januari 1999 over een ontwerp van wet "houdende budgettaire en diverse bepalingen", 2.1.

¹⁰¹ Ontwerp van wet betreffende machtigingen over te dragen aan den Koning, *Parl.St.* Kamer, 1925-26, nr. 398/1.

¹⁰² Wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, *BS* 17 augustus 1978, 9.106; Wetsontwerp aangaande zekere te treffen maatregelen met het oog op het financieel herstel en het verwezenlijken van het begrotingsevenwicht, *Parl.St.* Kamer 1932-33, nr. 144.

¹⁰³ Wet van 1 mei 1939 waarbij aan den Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden, *BS* 6 mei 1939.

¹⁰⁴ Wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een grieppepidemie of -pandemie, *BS* 21 oktober 2009, 68.658.

¹⁰⁵ Adv. RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp van wet 'tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels'.

zouden vertekenen of het algemeen beginsel van de evenredigheid zouden miskennen”, aldus de Raad van State.¹⁰⁶

(2) Uit de vereiste van een uitzonderlijke omstandigheid vloeit ook een tweede voorwaarde voort: de attributie dient namelijk maar van beperkte duur te zijn. De grenzen van deze periode worden bepaald door de uitzonderlijke omstandigheden. Indien er geen sprake meer is van een crisissituatie, verliezen de bijzondere machten hun bestaansredenen.¹⁰⁷ De wetgever heeft reeds bijzondere machten voor de periode van één jaar toegekend.¹⁰⁸ Een machtiging die echter een hele legislatuur zou beslaan, is volgens de Raad van State wel niet grondwetsconform.¹⁰⁹

(3) Vervolgens moet de wetgever de toegewezen machten duidelijk en voldoende nauwkeurig omschrijven. De machtigingswet vermeldt daarom nauwkeurig de doeleinden van de bijzondere machten, de omstandigheden waarin de Koning de machten moet uitoefenen en eveneens de omvang en draagwijdte van de te nemen maatregelen.¹¹⁰ Het kan daarom aangewezen zijn om met negatieve aanwijzingen te werken en aldus de aangelegenheden aan te geven die buiten de bijzondere machten vallen.¹¹¹ Wegens de uitzonderlijke omstandigheden dient de bevoegdheidsattributie bovendien restrictief geïnterpreteerd te worden.¹¹² De nauwkeurige omschrijving is van essentieel belang aangezien zij de basis vormt voor de rechterlijke controle krachtens artikel 159 van de Grondwet.¹¹³

(4) Ten slotte dient een bijzondere machtenwet in overeenstemming te zijn met zowel de inter- en supranationale normen als met de bevoegdheidsverdelende regels.

De bevoegdheidsverdelende regels betreffen zowel de horizontale als de verticale bevoegdheidsverdeling. Zo mag de bijzondere machtenwet om te beginnen geen afbreuk doen aan de door de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen vastgestelde verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.¹¹⁴ Daarnaast mag de wetgever in beginsel geen bevoegdheden opdragen aan de Koning, waarvan de Grondwetgever ze uitsluitend aan hem heeft voorbehouden.¹¹⁵ Hoewel een attributieverbod van bevoegdheden in voorbehouden aangelegenheden aldus het uitgangspunt vormt, zien we dat dergelijke attributie toch wordt toegelaten, zij het onder strikte voorwaarden (*infra*, nr. 38).

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Adv. RvS 67/142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19, 5.2.2.

¹⁰⁸ De bijzondere machtenwetten van 30 maart 1935 en 27 maart 1986.

¹⁰⁹ Adv. RvS nr. 15.502 van 18 mei 1983 over een ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning", 6.

¹¹⁰ Adv. RvS 67/142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19, 5.1.

¹¹¹ Wetsvoorstel van 21 maart 2020 dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19, *Parl.St.* Kamer, nr. 1104/01, 4.

¹¹² GwH 26 mei 1999, nr. 52/99, B.3.4.

¹¹³ A. ALEN, "De 'bijzondere-machtenwetgeving': een nieuwe 'besluitenregering' in België?", TBP 1986, 203.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Adv. RvS in *Parl.St.* Kamer, 1981-82, nr. 28/1, 7.

De attributie in voorbehouden aangelegenheden

38. De wetgever mag in beginsel zijn exclusieve bevoegdheden niet attribueren aan de Koning. Dit wordt door het Grondwettelijk Hof en de afdeling Wetgeving van de Raad van State onder bepaalde voorwaarden echter wel toegestaan.¹¹⁶

In de rechtsleer is enige verdeeldheid te ontwaren over de toepassing van deze criteria. Sommige rechtsleer meent dat deze criteria enkel gelden ten aanzien van de bevoegdheidstoewijzing van essentiële elementen.¹¹⁷ Andere auteurs menen dat ook de attributie van niet-essentiële elementen aan deze criteria moet worden onderworpen, zij het dan misschien minder streng.¹¹⁸

39. Het Grondwettelijk Hof omschrijft volgende voorwaarden:

(1) Vooreerst moet de wetgever zich in de onmogelijkheid bevinden om zelf alle essentiële elementen van de regeling tijdig vast te kunnen stellen.¹¹⁹

(2) Vervolgens moet de machtigingswet duidelijk aangeven dat de opdracht ook betrekking kan hebben op voorbehouden aangelegenheden.¹²⁰

(3) Ten slotte moet de wetgevende macht de genomen maatregelen binnen een relatief korte termijn onderzoeken. De machtigingswet dient tevens te vermelden dat bij ontstentenis van een wetgevende bekrachtiging, de genomen besluiten geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad.¹²¹

¹¹⁶ C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 219.

¹¹⁷ H. BORTELS en P. HEYVAERT, "Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TVW* 2004, afl. 10, 373-375.

¹¹⁸ C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 224.

¹¹⁹ GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.4.2; GwH 19 mei 2004, nr. 88/2004, B.7.2.

¹²⁰ GwH 1 december 2004, nr. 195/2004, B.16.3.

¹²¹ *Ibid.*

1.4 Conclusie

De besluitenregering van Koning Willem I leidde tot een groot wantrouwen bij de Belgische Grondwetgever van 1830 ten opzichte van de uitvoerende macht. Dit laat zijn sporen na in onze Belgische Grondwet. Geïnspireerd door onder meer ROUSSEAU steunt ons staatsbestel in de eerste plaats op het principe van de scheiding der machten. Geen enkel orgaan beschikt over ongebreidelde macht. Daarnaast biedt het wettigheidsbeginsel waarborgen opdat bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, de wetgever deze niet op ongeoorloofde wijze kan uitbesteden aan de uitvoerende macht. Onder strikte voorwaarden zou ze dit wel kunnen door middel van bijzondere machtenwetten. Deze bijzondere machtenwetten verlenen aan de Koning een ruime verordeningsbevoegdheid om in crisomstandigheden, gedurende een beperkte periode, de nodige maatregelen te nemen.

HOOFDSTUK 2 – HOE WERDEN BIJZONDERE MACHTENWETTEN DOORHEEN DE GESCHIEDENIS TOEGEPAST?

Doorheen de Belgische geschiedenis zijn reeds vele malen bijzondere machten toegekend. Een volledig overzicht kan hieronder worden teruggevonden. In dit hoofdstuk worden een aantal bijzondere machten uitgelicht. Er wordt toegelicht in welke context ze tot stand kwamen en wat hun impact uiteindelijk was.

Bijzondere machtenwetten	Genomen besluiten
Wet van 16 juli 1926 betreffende maatregelen te nemen ter verbetering van den finantieelen toestand, <i>BS</i> 17 juli 1926.	46
Wet van 30 december 1932 houdende uitvaardiging van verschillende maatregelen ter verzekering van het begrotingsevenwicht en van de werking van de dienst van ontvangsten en uitgaven, <i>BS</i> 31 december 1932.	5
Wet van 17 mei 1933 waarbij aan de regeering bevoegdheid wordt toegekend om haar toe te laten zekere maatregelen te treffen met het oog op het financieel herstel en het verwezenlijken van het begrotingsevenwicht, <i>BS</i> 19 mei 1933.	65
Wet van 31 juli 1934 waarbij aan den Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten, <i>BS</i> 1 augustus 1934.	335
Wet van 10 juni 1937 betreffende de coördinatie van de werking, de inrichting en de bevoegdheden van zekere instellingen van openbaar nut, <i>BS</i> 24 juni 1937.	13
Wet van 1 mei 1939 waarbij aan den Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden, <i>BS</i> 6 mei 1939.	93
Wet van 12 maart 1957 houdende sommige bepalingen op financieel, economisch en sociaal gebied, <i>BS</i> 14 maart 1957.	5
Wet van 14 juli 1959 betreffende de kolennijverheid en -handel, <i>BS</i> 24 juli 1959.	6
Wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren, <i>BS</i> 4 april 1967.	94
Wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, <i>BS</i> 17 augustus 1978.	2
Wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, <i>BS</i> 17 augustus 1978.	31
Wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979 – 1980, <i>BS</i> 15 augustus 1980.	3

Herstelwet van 10 februari 1981 inzake de Middenstand, <i>BS</i> 14 februari 1981.	1
Wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, <i>BS</i> 4 februari 1982.	192
Wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, <i>BS</i> 8 juli 1983.	100
Wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren, <i>BS</i> 16 maart 1984.	3
Wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, <i>BS</i> 28 maart 1986.	
Wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie; wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels; wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, <i>BS</i> 1 augustus 1996.	22
Wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, <i>BS</i> 21 oktober 2009.	6
Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), <i>BS</i> 30 maart 2020; Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), <i>BS</i> 30 maart 2020.	47

¹²²

¹²² A. ALEN, "De 'bijzondere-machtenwetgeving': een nieuwe 'besluitenregering' in België?", TBP 1986, 199-215.

2.1. Een eerste maal bijzondere machten in 1926

40. De techniek van de bijzondere machtenwetten werd een eerste maal gebruikt in 1926. De toenmalige regering-Jaspar I verkreeg toen bijzondere machten door de wet van 16 juli 1926 betreffende zekere te nemen maatregelen met het oog op de verbetering van de financiële toestand.¹²³

2.1.1. Aanleiding

41. Eind jaren twintig van vorige eeuw bevindt België zich in financieel moeilijke tijden. Eerst en vooral kent de overheidsschuld een enorme omvang. Tussen 1919 en 1925 is ze namelijk gestegen met 26 miljard Belgische frank, waarvan maar liefst 6 miljard in kortlopende schatkistbons.¹²⁴ De oorzaak hiervan hoeft niet ver gezocht te worden. De Eerste Wereldoorlog laat Europa in puin achter en de overheidsuitgaven voor de oorlogsschade zijn aanzienlijk terwijl de inkomsten niet volgen.¹²⁵

42. Naast het gigantische begrotingstekort staat de Belgische frank daarenboven ook op wankelen. Ook hierin speelt de Eerste Wereldoorlog een rol. De forse geldcreatie tijdens deze wereldoorlog en de opheffing van de goudconvertibiliteit van de Europese munten hebben een muntontwaarding tot gevolg.¹²⁶ De frank is zeer instabiel en wanneer de Belgische banken in maart 1926 weigeren mee te werken aan de consolidatie van de kortlopende overheidsschulden, is ze helemaal in vrije val. In mei 1926 betekent dit het einde voor de toenmalige regering Pouillet-Vandervelde.¹²⁷

43. Vervolgens treedt de regering-Jaspar I aan. Er wordt meteen uitvoerig gedebatteerd over de toekenning van volmachten aan de regering, maar Jaspar besluit om in de regeringsverklaring voorlopig wel nog te zwijgen over bijzondere machten. Wanneer de toestand evenwel blijft verslechteren, vindt de regering dat het idee van volmachten niet langer op zich kan laten wachten.¹²⁸

2.1.2. Totstandkoming

44. Op 13 juli 1926 dient de regering het wetsontwerp betreffende 'machtigingen over te dragen aan den Koning' in bij de Kamers.¹²⁹ In haar memorie van toelichting wijst de regering op de moeilijke toestand waarin het land verkeert. Spoedeisende maatregelen zijn broodnodig.¹³⁰ De regering verzekert de Kamers niet in zijn plaats te willen treden en slechts maatregelen te nemen die omwille van de spoedeisendheid nodig zijn.¹³¹ In de Kamers heerst een grote eensgezindheid. De wet wordt aangenomen met een grote meerderheid zowel in de Kamer als in de Senaat. In de Kamer telt men

¹²³ Wet van 16 juli 1926 betreffende zekere te nemen maatregelen met het oog op de verbetering van de financiële toestand, *BS* 17 juli 1926.

¹²⁴ E. GERARD, *De schaduw van het interbellum*, Tielt, Lannoo, 2017, 111.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ E. GERARD, *Politieke geschiedenis van België*, Leuven, Acco, 2016, 88.

¹²⁷ J. VELAERS, *Albert I. Koning in tijden van oorlog en crisis*, Tielt, Lannoo, 2009, 715.

¹²⁸ *Ibid.*, 725.

¹²⁹ Ontwerp van wet betreffende machtigingen over te dragen aan den Koning, *Parl.St.* Kamer 1925-26, nr. 398/1.

¹³⁰ *Ibid.*, 1.

¹³¹ J. VELAERS, *Albert I. Koning in tijden van oorlog en crisis*, Tielt, Lannoo, 2009, 726.

136 stemmen voor, 9 stemmen tegen en 4 onthoudingen. In de Senaat zijn er 112 stemmen voor en maar 2 onthoudingen.¹³²

46. Ondanks het feit dat de wet op dat moment uniek was in de parlementaire geschiedenis werden, althans tijdens de parlementaire besprekingen, weinig vragen gesteld bij zijn grondwettelijkheid. Veel tijd had men uiteraard ook niet aangezien de wet er op sneltempo werd doorgevoerd.¹³³ In het verslag namens de middenafdeling wordt wel voorgesteld om het woord 'machtigingen' in de titel te wijzigen in 'maatregelen' teneinde mogelijke onduidelijkheden te vermijden.¹³⁴ Deze aanpassing zal ook worden aangenomen.¹³⁵

In de rechtsleer, daarentegen, werden wel verschillende commentaren gepubliceerd. Tevens had minister van Justitie Hymans, reeds in mei 1926 een onderzoek door zijn juridische diensten laten uitvoeren met betrekking tot de juridische aspecten van bijzondere machten. Volgens dit onderzoek betekenden de bijzondere machten geen *delegatie* van machten aan de regering. Het delegeren van machten zou immers ongrondwettig zijn, aangezien het in strijd is met artikel 25 (thans artikel 33) van de Grondwet.¹³⁶

Het ministerie van Justitie argumenteerde wel dat het parlement wel de uitvoerende macht kon verruimen en aldus machten kon 'attribueren'. Een grondslag werd hiervoor gevonden in artikel 78 (thans artikel 105) van de Grondwet. Het feit dat de bijzondere machtenbesluiten bestaande wetten zou kunnen wijzigen, aanvullen of opheffen, werd verantwoord door de machtigingswet die dergelijke wijzigingen legitimeert.¹³⁷

2.1.3. Inhoudelijke toelichting

We hebben reeds gezien dat bijzondere machten aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. We gaan nader in op de inhoud van deze bijzondere machtenwet en bekijken of is voldaan aan deze voorwaarden.

47. Om te beginnen zijn bijzondere machten voor de Koning slechts mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden. België bevindt zich in financieel uitzonderlijk moeilijke tijden (*supra*, nrs. 41-42), aan deze voorwaarde is aldus voldaan.

48. Daarnaast mag de toekenning voor bijzondere machten maar voor een beperkte periode gebeuren. Ook deze voorwaarde vormt geen probleem, de termijn voor deze machten is beperkt tot zes maanden.¹³⁸

49. Verder moeten de toegekende machten ook nauwkeurig omschreven zijn. De wet omschrijft in het eerste artikel de maatregelen die de regering mag nemen. Deze zijn zeer ruim omschreven zo

¹³² *Ibid*, 727.

¹³³ *Ibid*.

¹³⁴ Ontwerp van wet betreffende machtigingen over te dragen aan den Koning, verslag namens de middenafdeling, *Parl.St.* Kamer 1925-26, nr. 400/1.

¹³⁵ Ontwerp van wet betreffende machtigingen over te dragen aan den Koning, *Parl.St.* Kamer 1925-26, nr. 398/1.

¹³⁶ J. VELAERS, *Albert I. Koning in tijden van oorlog en crisis*, Tielt, Lannoo, 2009, 728.

¹³⁷ *Ibid*.

¹³⁸ Art. 1 Wet van 16 juli 1926 betreffende maatregelen te nemen ter verbetering van den financiëleen toestand.

kan de regering leningen aangaan, de modaliteiten er van regelen "alle daarbij behorende fiscale vrijstellingen bepalen" en "alle maatregelen treffen om de inflatie te stuiten of te beperken". Er zijn geen negatieve omschrijvingen in de wet terug te vinden. De regering kan onder deze omschrijvingen dus veel besluiten rechtvaardigen.

50. Ten slotte moet de wetgever ook de hogere rechtsnormen in acht nemen. De bijzondere machten mogen in beginsel geen betrekking hebben op aangelegenheden die voorbehouden zijn aan de wetgever. De eerste bijzondere machtenwet voldoet echter niet aan deze voorwaarde. Zo liet ze de regering toe om belastingen te heffen en strafrechtelijke bepalingen aan te nemen.

De eerste bijzondere machtenwet zou aldus vandaag de dag niet voldoen aan de vereisten die men stelt. De machten zijn te ruim en onvoldoende nauwkeurig omschreven, al te meer aangezien het hier aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden betreffen.

2.1.4. Genomen besluiten

51. Op grond van deze bijzondere machtenwet zullen uiteindelijk 46 uitvoeringsbesluiten worden genomen.¹³⁹

Eén van de eerste besluiten die de regering neemt is opmerkelijk. Ze stelt een sluitingsuur in voor cafés, dancings en restaurants.¹⁴⁰ De tijd van feesten was gedaan. Verder neemt ze een aantal besluiten die belastingen instellen of verhogen.¹⁴¹ De regering slaagt er ook in de vlottende schuld te consolideren door de verplichte omzetting van de schatkistbons in aandelen van de nieuw opgerichte Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS). De Belgische Staat staat tevens de exploitatie van de spoorwegen af aan deze maatschappij.¹⁴² Ook wordt de goudconvertibiliteit van de frank hersteld.¹⁴³

¹³⁹ A. ALEN, "De 'bijzondere-machtenwetgeving': een nieuwe 'besluitenregering' in België?", *TBP* 1986, 214.

¹⁴⁰ J. VELAERS, *Albert I. Koning in tijden van oorlog en crisis*, Tielt, Lannoo, 2009, 730.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² E. GERARD, "De schaduw van het interbellum", Tielt, Lannoo, 2017,

¹⁴³ *Ibid.*

2.2. Bijzondere machten naar aanleiding van de Mexicaanse griep

52. Bijzondere machtigingen naar aanleiding van een wereldwijde pandemie zijn niet volkomen nieuw. Zo leidt de Mexicaanse griep in 2009 ook tot het bestaan van bijzondere machten aan de regering.

2.2.1. Aanleiding

53. Zoals de naam doet vermoeden, brak het betreffende griepvirus eerst uit in Mexico. Het virus bereikt al snel de Verenigde Staten en zal uiteindelijk ook in Europa toeslaan. De Wereldgezondheidsorganisatie verklaart op 11 juni 2009 dat het uitbreken van het virus een pandemie is.¹⁴⁴

54. Het Interministerieel Commissariaat Influenza volgt de situatie op de voet en stelt, in samenwerking met de FOD Volksgezondheid en het Geneesmiddelenagentschap, tevens vast dat er een dringende nood is aan een duidelijk juridisch kader.¹⁴⁵ Vandaar dient de regering op 11 september 2009 het wetsontwerp dat machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie in de Kamer der Volksvertegenwoordigers in.¹⁴⁶

55. In de memorie van toelichting wordt gewezen op de ernstige maar vooral onzekere aard van het virus. Het bestaande juridische kader zou niet volstaan om efficiënt te kunnen optreden tegen het virus, indien nodig. Het voorstel vermeldt ook de bijzondere aard van bijzondere machten en voorziet in beperkingen. De Kamer zal het wetsontwerp aannemen met 112 stemmen voor, 28 onthoudingen en geen stemmen tegen. De Senaat keurde het ontwerp goed met 34 stemmen voor, 12 onthoudingen en eveneens geen tegenstem.¹⁴⁷

2.2.2. Inhoudelijke toelichting

56. De bijzondere machtenwet van 16 oktober 2009 geeft de regering vanzelfsprekend geen carte blanche. Ze is opgesteld met de nodige inperkingen van de macht. Zo omschrijft ze dat de regering maatregelen kan nemen teneinde het "*mogelijk te maken zich voor te bereiden en te reageren op een griepepidemie of -pandemie met bijzondere en ernstige risico's voor de volksgezondheid*".¹⁴⁸ Dit beoogde doel schetst al de eerste lijnen waarbinnen de regering dient te blijven. Daarnaast bepaalt de machtigingswet dat de bedoelde maatregelen pas in werking kunnen treden nadat de datum van het uitbreken van een griepepidemie of -pandemie is vastgesteld door de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit en dit op advies van de Stuurgroep risicobeheer.¹⁴⁹ Bij Koninklijk Besluit van 28 oktober 2009 "tot vaststelling van de datum van het uitbreken van een

¹⁴⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION, "Pandemic Influenza A – Report march 2011", 2011, 2. https://www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/h1n1_donor_032011.pdf

¹⁴⁵ Adv.RvS nr. 47.062/1 van 18 augustus 2009 over een voorontwerp van wet "die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie".

¹⁴⁶ Wetsontwerp dat machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 2156/1.

¹⁴⁷ Dossierfiche wetsontwerp dat machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, <https://www.senate.be/www/?Mival=dossier&LEG=4&NR=1454&LANG=nl>

¹⁴⁸ Art. 2, § 1 Wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, *BS* 21 oktober 2009, 68.658.

¹⁴⁹ *Ibid.*, art. 2, § 2.

griep epidemie of -pandemie, in uitvoering van artikel 2, § 2, van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van griep epidemie of -pandemie" zal deze datum uiteindelijk ook worden vastgesteld op 29 april 2009.¹⁵⁰ De maatregelen kunnen terugwerkende kracht hebben, doch mag 30 april 2009 niet overschreden worden.

57. Artikel 3 van deze bijzondere machtenwet beschrijft de maatregelen die de regering op grond van deze machtiging kan nemen. Het betreft maatregelen om (1) de distributie van geneesmiddelen te regelen, (2) de aflevering van geneesmiddelen door artsen of andere gezondheidszorgbeoefenaars te regelen, (3) het maximaal aantal bloeddonaties per jaar vast te stellen, (4) het stelsel inzake opvoeding uit te breiden tot personeel andere dan de beroepsbeoefenaars bedoeld in artikel 9 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, (5) aan de gemeenten en provincies gegevens mee te delen van de federale databank van beoefenaars van gezondheidszorgberoepen, teneinde een efficiënte werking van de lokale zorgmeldpunten mogelijk te maken en (6) elke situatie te voorkomen en te behandelen die een probleem stelt voor de volksgezondheid, die bij hoogdringendheid moet worden opgelost om geen ernstig gevaar te stellen, en dit binnen het strikte kader van de griep epidemie of -pandemie die door de Koning overeenkomstig artikel 2 wordt vastgesteld.¹⁵¹

Opvallend is dat deze maatregelen zich allen situeren op het domein van de volksgezondheid.

58. De besluiten die op grond van deze machtiging worden uitgevaardigd, kunnen worden genomen zonder voorafgaandelijk advies. De adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en de adviezen van de Inspectie van Financiën, dienen wel nog ingewonnen te worden.¹⁵²

59. De machtiging aan de Koning vervalt 6 maanden na de bekendmaking van de machtigingswet in het Belgisch Staatsblad en uiterlijk op 31 juli 2020. De genomen besluiten moeten bij wet worden bekrachtigd binnen een termijn van één jaar vanaf hun inwerkingtreding.

2.6.3. Genomen besluiten

60. De Mexicaanse griep zal uiteindelijk niet de gezondheidscrisis veroorzaken die men vooraf verwacht had. De toenmalige regering heeft dan ook slechts beperkt gebruik gemaakt van de haar verleende bijzondere machten. De regering neemt uiteindelijk zes koninklijke besluiten op grond van deze machtigingen.

¹⁵⁰ Koninklijk Besluit van 28 oktober 2009 tot vaststelling van de datum van het uitbreken van een griep epidemie of -pandemie, in uitvoering van artikel 2, § 2, van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van griep epidemie of -pandemie, *BS* 3 november 2009, 71.055.

¹⁵¹ Art. 3 Wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griep epidemie of -pandemie, *BS* 21 oktober 2009, 68.658.

¹⁵² *Ibid*, art. 4.

61. Het eerste genomen koninklijke besluit is het reeds vernoemde koninklijke besluit van 28 oktober 2009, dat de datum van het uitbreken van de pandemie vaststelt.¹⁵³ Een eerste maatregel die wel genomen wordt, is het oprichten van een federale gegevensbank door middel van het koninklijk besluit van 3 november 2009 houdende oprichting van een federale gegevensbank.¹⁵⁴ Voorts verhoogt een ander koninklijk besluit het aantal bloeddonaties per jaar van vier naar zes¹⁵⁵, bepaalt een ander de modaliteiten van de federale databank¹⁵⁶, regelt nog een ander de distributie van geneesmiddelen¹⁵⁷ en wordt tot slot ook tijdelijk afgeweken van bepaalde criteria voor de donors van bloed en bloedbestanddelen.¹⁵⁸ Bijgevolg hebben de maatregelen al bij al nauwelijks invloed op het dagelijks leven.

¹⁵³ Koninklijk Besluit van 28 oktober 2009 tot vaststelling van de datum van het uitbreken van een griepepidemie of -pandemie, in uitvoering van artikel 2, § 2, van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van griepepidemie of -pandemie, *BS* 3 november 2009, 71.055.

¹⁵⁴ Koninklijk Besluit van 3 november 2009 houdende oprichting van een federale gegevensbank betreffende de vaccinaties met het anti-A/H1N1-griepvirusvaccin, *BS* 9 november 2009.

¹⁵⁵ Koninklijk Besluit van 10 november 2009 tot uitvoering van artikel 3, 3^o van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van griepepidemie of -pandemie, *BS* 17 november 2009.

¹⁵⁶ Koninklijk Besluit van 10 november 2009 tot uitvoering van artikel 3, 5^o van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van griepepidemie of -pandemie, *BS* 17 november 2009.

¹⁵⁷ Koninklijk Besluit van 12 november 2009 tot uitvoering van artikel 3, 1^o en 2^o van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van griepepidemie of -pandemie, *BS* 19 november 2009.

¹⁵⁸ Koninklijk Besluit van 6 december 2009 tot uitvoering van artikel 3, eerste lid, 6^o, van de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, en houdende omzetting van de Richtlijn 2009/135/EG van de Commissie van 3 november 2009 die toestemming verleent voor tijdelijke afwijkingen van bepaalde criteria voor donors van volbloed en bloedbestanddelen, zoals vastgelegd in Bijlage III bij Richtlijn 2004/33/EG, in de context van een risico van tekorten als gevolg van de A(H1N1)-griep-pandemie, *BS* 10 december 2009.

HOOFDSTUK 3 – BIJZONDERE MACHTEN NAAR AANLEIDING VAN DE CORONACRISIS

3.1 Een wereldwijde pandemie

62. De coronacrisis beheerst al ruim meer dan een jaar ons maatschappelijk leven. Reeds eind december 2019 doken de eerste berichten, over wat destijds nog omschreven werd als een "mysterieuze longziekte", in de Belgische media op.¹⁵⁹ Wat toen nog een ver-van-ons-bedshow leek, bleek zich echter niet te beperken tot China. In Europa wordt in eerste instantie vooral Italië hard getroffen door het virus¹⁶⁰, waarna het virus zich verspreidt over heel Europa. Op 11 maart 2020 spreekt de Wereldgezondheidsorganisatie officieel over een pandemie.¹⁶¹

63. Het virus bereikt onvermijdbaar ook België. Al snel volgt een forse stijging van de besmettingscijfers.¹⁶² Ondertussen zien we de sterftecijfers in voornamelijk Italië en Spanje hoog oplopen. Om te voorkomen dat de druk op onze gezondheidszorg onhoudbaar zou worden, drongen ingrijpende maatregelen zich op. Het federaal parlement verleende hierop bij de wetten van 27 maart 2020, bijzondere machten aan de toenmalige regering, Wilmès II.¹⁶³

Onder dit derde hoofdstuk worden deze bijzondere machtenwetten van naderbij bekeken.

3.2 Totstandkoming van de bijzondere machtenwetten van 27 maart 2020

Allereerst bespreken we de verschillende stappen die tot de bijzondere machtenwetten hebben geleid.

64. Een pandemie komt nooit gelegen, al bereikte het coronavirus België wel op een (politiek) heel ongelukkig moment. Het land bevond zich namelijk te midden van een regeringscrisis. Nadat op 9 december 2018 de N-VA ministers ontslag nemen naar aanleiding van de goedkeuring van het VN-migratiepact, neemt de regering-Michel II een nieuwe doorstart, zij het wel als minderheidsregering.¹⁶⁴ Na tien dagen zal de regering echter vallen nadat MICHEL geen meerderheid vindt voor de begroting van 2019. Op 21 december 2018 aanvaardt Koning Filip het ontslag waarna een periode van lopende zaken intreedt.¹⁶⁵ Deze politieke impasse zal nog een lange tijd voortduren. Ook na de verkiezingen in mei 2019 blijft de regeringsvorming immers aanslepen. De coronacrisis

¹⁵⁹ NLA, "Vrees voor SARS-uitbraak in China nadat mysterieuze longziekte opduikt", *Het Laatste Nieuws* 2019, <https://www.hln.be/medisch/vrees-voor-sars-uitbraak-in-china-nadat-mysterieuze-longziekte-opduikt~a0150501/> (geraadpleegd 26 april 2021).

¹⁶⁰ S. VAN MALDEREN, "Heel Italië in quarantaine gezet: je voelt de angst in de lucht hangen", *Het Laatste Nieuws* 2020, <https://www.hln.be/buitenland/heel-italie-in-quarantaine-gezet-je-voelt-de-angst-in-de-lucht-hangen~ae5cbf15/> (geraadpleegd 26 april 2021).

¹⁶¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report 51*, 2020, 1.

¹⁶² C. GALLE, "Nieuwe fase in strijd tegen virus", *De Morgen* 11 maart 2020, 3.

¹⁶³ Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 30 maart 2020, 22.054; Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

¹⁶⁴ X, "Hoe de regering Michel twee keer ten onder ging", *De Standaard* 2018, https://www.standaard.be/cnt/dmf20181204_04008732 (geraadpleegd 29 april 2021).

¹⁶⁵ *Ibid.*

noopt echter tot een snelle oplossing. De ernst van de situatie wordt namelijk al snel duidelijk en de Nationale Veiligheidsraad kondigt op 12 maart 2020, op grond van 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, de overgang naar de federale fase van het crisisbeheer aan.¹⁶⁶

De regering vraagt het vertrouwen

65. Op 17 maart 2020 legt de minderheidsregering-Wilmès de eed af bij de Koning. Twee dagen later zal ze het vertrouwen van de Kamer vragen en een volwaardige minderheidsregering vormen. Ze vraagt die dag tevens volmachten aan het Parlement.¹⁶⁷

Wetsvoorstel bijzondere machten

66. De Kamer zal uiteindelijk – zij het niet zonder enige politieke weerstand¹⁶⁸ (*infra*, nr. x) – gehoor geven aan deze vraag. Op 21 maart 2020 wordt een wetsvoorstel 'dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19' in de Kamer ingediend.¹⁶⁹ Het wetsvoorstel behelst dan nog maar één bijzondere machtenwet. De indieners wijzen op de noodzaak om snel te kunnen handelen in het licht van de coronacrisis. De situatie is volgens hun zo urgent dat men onmogelijk kan wachten tot het geheel van nodige wetten door het Parlement is aangenomen. De Kamervoorzitter verzoekt diezelfde dag de afdeling Wetgeving van de Raad van State om een advies over het wetsvoorstel.¹⁷⁰

Urgentieverklaring

67. Vervolgens wordt in een plenumvergadering op 23 maart 2020 verzocht tot urgentieverklaring van het voorstel, overeenkomstig artikel 51 van het Reglement van de Kamer.¹⁷¹ Deze urgentieverklaring wordt aangenomen. De datum van de volgende vergadering wordt geprikt op 26 maart 2020.

Advies van de Raad van State

68. Ondertussen brengt op 25 maart 2020 de Raad van State haar advies over het wetsvoorstel uit.¹⁷²

De Raad merkt in de eerste plaats op dat het voorstel eigenlijk in twee dient te worden gesplitst, met enerzijds de bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld bij artikel 74 van de

¹⁶⁶

https://www.belgium.be/nl/nieuws/2020/coronavirus_fase_2_gehandhaafd_overgang_naar_de_federale_fase_en_bijkomende_maatregelen ; 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.

¹⁶⁷ Integraal verslag plenumvergadering dinsdag 17 maart 2020, *Parl.St.* Kamer, PLEN 0029.

¹⁶⁸ <https://www.demorgen.be/nieuws/kamer-zet-licht-op-groen-voor-volmachten-senaat-stemt-deze-voormiddag~b4ecbbca/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

¹⁶⁹ Wetsvoorstel van 21 maart 2020 dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19, *Parl.St.* Kamer, nr. 1104/001.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Integraal verslag plenumvergadering maandag 23 maart 2020, *Parl.St.* Kamer, PLEN 0032.

¹⁷² Adv. RvS 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel 'dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19'.

Grondwet en anderzijds de bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld bij artikel 78 van de Grondwet.¹⁷³

Daarnaast beoordeelt de Raad de voorwaarden waaraan een bijzondere machtenwet moet voldoen (*supra*, nrs. 36-39). De machten worden toegekend in uitzonderlijke omstandigheden, zijn slechts voor een beperkte periode geldig, moeten nauwkeurig omschreven zijn en moeten voldoen aan supra- en internationale bepalingen en de grondwettelijke bevoegdheidsregels.

Om te beginnen erkent de Raad dat de coronapandemie als een crisistoestand moet worden bestempeld.¹⁷⁴

Betreffende de beperkte duur merkt de Raad op dat de machtigingen zijn toegekend voor drie maanden en slechts teneinde het de Koning mogelijk te maken te reageren "*op de door het coronavirus Covid-19 veroorzaakte pandemie*". Bijgevolg houden de machtigingen op van zodra er van een pandemie geen sprake meer is, zelfs indien dit gebeurt voor het einde van de termijn van drie maanden.¹⁷⁵

Vervolgens neemt de Raad de omschreven doelstelling onder de loep. Ze stelt vast dat de doelstelling in artikel 2 van het wetsvoorstel "*mogelijk te maken te reageren op de coronavirus Covid-19-pandemie*" nogal eng geformuleerd is gezien de verschillende beoogde delegaties in artikel 5 van het voorstel. Deze delegaties hebben namelijk ook betrekking op het opvangen van de gevolgen van het virus en gaan aldus verder dan enkel de bestrijding ervan. De Raad adviseert daarom om de doelstelling in artikel 2 aan te passen als volgt: "*Teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de corona-virus Covid-19 pandemie en de gevolgen ervan op te vangen...*". De aangelegenheden in artikel 5 zijn dan weer zeer ruim omschreven waardoor wordt aanbevolen deze aangelegenheden te binden aan de doelstelling aan artikel 2: "*Met het oog op de in artikel 2, § 1, vermelde doelstellingen, kan de Koning,...*".¹⁷⁶

De Raad formuleert ook een aantal opmerkingen wat betreft de overeenstemming met hogere rechtsnormen. Ze merkt op dat hoewel het wetsvoorstel zelf geen bepalingen bevat die de openbare vrijheid beperken, het niet kan worden uitgesloten dat de besluiten die op grond van deze bijzondere machten worden genomen, wel dergelijke draagwijdte kunnen hebben. De Raad denkt hierbij aan: "*isoleringsmaatregelen, andere beperkingen van het vrij verkeer, maatregelen ter beperking van de contacten tussen de leden van eenzelfde familie, het sluiten van scholen of universiteiten, enz.*" In dat geval zal moeten worden nagegaan of deze inperkingen wel verenigbaar zijn met de beschermde rechten uit de artikelen 6, 8, 9, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Daarom wordt gewezen op het belang van een duidelijke en voorzienbare regelgevende tekst en de eerbiediging van het proportionaliteitsbeginsel.¹⁷⁷

De Raad staat ook stil bij de mogelijkheid om terugwerkende kracht, waarbij de regering wel niet verder dan 1 maart 2020 kan teruggaan, te verlenen aan de genomen maatregelen. De Raad wijst

¹⁷³ *Ibid*, 13.

¹⁷⁴ *Ibid*, 6.

¹⁷⁵ *Ibid*.

¹⁷⁶ *Ibid*, 7.

¹⁷⁷ *Ibid*, 8.

er namelijk op dat deze bepaling slechts op een grondwetsconforme wijze door de Koning kan worden toegepast. De terugwerkende kracht kan in dat geval enkel worden verantwoord "*wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang*".¹⁷⁸

Tot slot wijst de Raad ook op de ongrondwettigheid van de mogelijkheid tot verlenging van de periode van bijzondere machten. In het voorstel wordt immers bepaald dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de termijn eenmaal met een periode van drie maanden kan verlengen "*bij elk middel dat zij nuttig acht*". Dit heeft als gevolg dat de eventuele verlenging niet bij wet zal gebeuren maar bij beslissing van de Kamer. Deze regeling is niet verenigbaar met artikel 105 van de Grondwet aangezien op grond van deze bepaling niet alleen de toekenning, maar ook de verlenging van bijzondere machten bij wet moet gebeuren. Bovendien behoren de aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet tot de optioneel bicamerale procedure waardoor ook de Senaat betrokken dient te worden.¹⁷⁹

Vergadering van de commissie

69. Gelet op de opmerkingen van de Raad van State, past de commissie voor binnenlandse zaken, veiligheid, migratie en bestuurszaken zijn wetsvoorstel op verschillende punten aan.

Allereerst wordt het wetsvoorstel in twee gesplitst. Aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet worden geregeld in de Bijzondere Machtenwet (I)¹⁸⁰, de aangelegenheden uit artikel 74 van de Grondwet vallen onder de Bijzondere Machtenwet (II)¹⁸¹.

Ook wordt de doelstelling van de machtiging ruimer omschreven: "*Teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevolgen ervan op te vangen*".¹⁸²

Daarenboven wordt ook de mogelijke verlenging van de bijzondere machten geschrapt uit het wetsvoorstel.

Plenaire vergadering

70. Op 26 maart 2020 vindt vervolgens de plenaire vergadering betreffende het geamendeerde wetsvoorstel plaats.¹⁸³ De uitzonderlijke omstandigheden worden door ieder erkend. Toch duiden verschillende parlementsleden op het belang tot samenwerking tussen parlement en regering. Het parlement mag niet buitenspel gezet worden, en enkel indien het niet anders kan mag de regering zich wenden tot het nemen van bijzondere machtenbesluiten.¹⁸⁴

¹⁷⁸ *Ibid*, 13.

¹⁷⁹ *Ibid*, 10-11.

¹⁸⁰ Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 30 maart 2020, 22.054.

¹⁸¹ Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

¹⁸² Wetsvoorstel van 26 maart 2020 dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *Parl.St.* Kamer, nr. 1104/005.

¹⁸³ Integraal verslag plenumvergadering donderdag 26 maart 2020, *Parl.St.* Kamer, PLEN 033.

¹⁸⁴ *Ibid*, 55-56.

Het voorstel wordt uiteindelijk met een grote meerderheid goedgekeurd. Van de 128 uitgebrachte stemmen zijn 104 stemmen voor het voorstel, er zijn 8 tegenstemmen en 16 onthoudingen.¹⁸⁵

Publicatie Belgisch Staatsblad

71. De bijzondere machtenwetten worden op 30 maart 2020 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.¹⁸⁶

3.3 De bijzondere machtenwetten inhoudelijk doorgelicht

Vervolgens worden de twee bijzondere machtenwetten van naderbij bekeken: waartoe machtigen ze de Koning juist? En welke zijn de vereiste modaliteiten opdat de regering ze kan gebruiken als grondslag om besluiten te nemen?

Wet die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)

72. De eerste bijzondere machtenwet regelt de aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. De Koning wordt gemachtigd "*de werking en de rechtspleging, met inbegrip van de bij wet bepaalde termijnen, van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges, aan te passen teneinde de goede werking van deze instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling en hun andere opdrachten te garanderen*".¹⁸⁷

De genomen besluiten kunnen de administratieve, burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties bepalen, zonder dat de strafrechtelijke sancties een hogere strafmaat inhouden dan de strafmaat die voor de betrokken misdrijven is bepaald in de wetgeving die wordt gewijzigd of vervangen.¹⁸⁸

De regering kan zo nodig maatregelen nemen met terugwerkende kracht deze kunnen evenwel niet verder teruggaan dan 1 maart 2020.¹⁸⁹ De machtiging vervalt drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet.¹⁹⁰

Op grond van deze bijzondere machtenwet zullen uiteindelijk twee besluiten worden genomen (*infra*, nr. x).¹⁹¹

¹⁸⁵ *Ibid*, 110.

¹⁸⁶ *BS* 30 maart 2020, 22.054 en 22.056.

¹⁸⁷ Art. 3, § 1 Bijzondere Machtenwet (I)

¹⁸⁸ Art. 3, § 2 Bijzondere Machtenwet (I)

¹⁸⁹ *Ibid*, art. 2, tweede lid.

¹⁹⁰ *Ibid*, art. 5, eerste lid.

¹⁹¹ Namelijk KB nrs. 12 en 19

Wet die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)

73. De tweede bijzondere machtenwet regelt de aangelegenheden als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Artikel 5 van deze bijzondere machtenwet formuleert acht doelstellingen en aangelegenheden op grond waarvan de Koning bijzondere machtenbesluiten zal kunnen nemen, zijnde: (1) de verspreiding van het coronavirus tegengaan, (2) de noodzakelijke logistieke en opvangcapaciteit voorzien, (3) directe of indirecte steun bieden aan de getroffen sectoren en huishoudens, (4) de continuïteit van de economie, de financiële stabiliteit van het land en de consumenten beschermen, (5) aanpassingen in het arbeids- en socialezekerheidsrecht met het oog op de bescherming van de werknemers, de bevolking en de goede organisatie van ondernemingen, (6) het schorsen of verlengen van de bij of krachtens de wet bepaalde termijnen, (7) de goede werking van de rechterlijke macht verzekeren en (8) zich te schikken naar de beslissingen genomen door de overheden van de Europese Unie in het kader van het gezamenlijk beheer van de crisis.¹⁹²

De wet bepaalt uitdrukkelijk dat in de opgesomde aangelegenheden de Koning maatregelen kan nemen die *"de geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, zelfs inzake aangelegenheden die de Grondwet uitdrukkelijk aan de wet voorbehoudt"*.¹⁹³

De artikelen 3 en 4 perken de machtiging wel enigszins in. Zo mogen de koninklijke besluiten geen afbreuk doen aan de koopkracht van gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming. Evenmin mogen de besluiten de bijdragen aan de sociale zekerheid, de belastingen, de taksen en rechten, aanpassen, opheffen, wijzigen of vervangen.

Bij het nemen van besluiten is enkel het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nog vereist. De regering mag voorbijgaan aan andere bestaande adviesverplichtingen. In het geval het maatregelen betreft die bedoeld zijn om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan is ze ook vrijgesteld van het advies van de Raad van State.¹⁹⁴

De genomen besluiten kunnen slechts vastgesteld worden na overleg in de Ministerraad.¹⁹⁵

Deze bijzondere machtenwet kent eveneens dezelfde mogelijkheid tot terugwerkende kracht, en dezelfde vervaltermijn als Bijzondere Machtenwet (I).¹⁹⁶

¹⁹² Art. 5, § 1 Bijzondere Machtenwet (II)

¹⁹³ *Ibid*, art. 5, § 2, eerste lid.

¹⁹⁴ *Ibid*, art. 6.

¹⁹⁵ *Ibid*, art. 2, eerste lid.

¹⁹⁶ *Ibid*, art. 2, tweede lid en art. 7, eerste lid.

3.4 De genomen bijzondere machtenbesluiten

Op grond van de bijzondere machtenwetten zullen maar liefst 47 bijzondere machtenbesluiten worden genomen.¹⁹⁷ In bijlage x. is een overzicht van al deze machtenbesluiten, per onderwerp, terug te vinden. We beperken ons hier met een toelichting van de meest voorname bijzondere machtenbesluiten.

Koninklijk Besluit nr. 1

74. Het eerste machtenbesluit dat werd genomen was het Koninklijk besluit nr. 1 van 6 april 2020 'betreffende de bestrijding van de niet-naleving van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties'.¹⁹⁸ Dit besluit maakt het voor de politiediensten mogelijk om administratieve sancties op te leggen voor overtredingen tegen de maatregelen zoals voorzien in het ministerieel besluit van 23 maart 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'.

De regering geeft hiermee invulling aan de machtiging die ze vanuit artikel 5, § 1, 1^o van de Bijzondere Machtenwet (II) heeft verkregen om maatregelen te nemen om te voorzien in de handhaving. Dit machtenbesluit wijkt in de eerste plaats af van artikel 2, § 1, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, doordat het toelaat dat de gemeenteraad ook kan voorzien in administratieve sancties voor inbreuken bedoeld in artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.¹⁹⁹ De administratieve boete wordt vastgesteld op 250 euro.

Bijzondere-machtenbesluit nr. 7

75. Ook het bijzondere-machtenbesluit nr. 7 van 19 april 2020 'houdende bijkomende steunmaatregelen inzake vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting, belasting niet-inwoners, personenbelasting, belasting over de toegevoegde waarde, bedrijfsvoorheffing, registratierechten en retributies' is een belangrijk besluit.²⁰⁰ Dit besluit geeft uitvoering aan artikel 5, §1, 3^o en 6^o van de Bijzondere Machtenwet (II).

Om zowel burgers als ondernemingen te voorzien van financiële ademruimte regelt dit besluit de mogelijkheid tot uitstel van de aangifte van de vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting, belasting niet-inwoners en de personenbelasting. Ook de termijn voor de Btw-aangifte en -betaling wordt verlengd, de teruggave van de btw verschuldigd door de Staat wordt dan weer versneld.

¹⁹⁷ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", *T.V.W.* 2020, nr. 4, 251.

¹⁹⁸ Koninklijk Besluit nr. 1 van 6 april 2020 betreffende de bestrijding van de niet-naleving van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 7 april 2020, 24.987.

¹⁹⁹ Artikel 187 van de wet betreffende de civiele veiligheid is de grondslag waarop het ministerieel besluit van 23 maart 2020 de niet-naleving van de maatregelen bestraft.

²⁰⁰ Bijzondere machtenbesluit nr. 7 van 19 april 2020 houdende bijkomende steunmaatregelen inzake vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting, belasting niet-inwoners, personenbelasting, belasting over de toegevoegde waarde, bedrijfsvoorheffing, registratierechten en retributies, *BS* 24 april 2020, 27.950.

Koninklijk Besluit nr. 18

76. Een ander belangrijk besluit was het Koninklijk besluit nr. 18 van 4 mei 2020 'tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19',²⁰¹

In het kader van contacttracing worden heel wat persoonsgegevens ingezameld. Met het oog op de inzameling van deze gevoelige gegevens richt dit besluit een databank bij Sciensano op.

3.5 De bijzondere machtenwetten lopen ten einde

77. De machtigingen werden verleend voor een termijn van drie maanden, ingaand op de inwerkingtreding van de wetten. Gezien de wetten in werking zijn getreden op de dag van publicatie in het Staatsblad, zijnde 30 maart 2020, betekende dit dat de bijzondere machtenwetten vervielen op 30 juni 2020.

78. Voor een verlenging van de bijzondere machten bleek weinig animo. Bijgevolg liepen de bijzondere machten zonder veel tegenklank ten einde.

3.6 Bekrachtiging van de genomen besluiten

79. Met de wetten van 24 december 2020 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)²⁰² en (II)²⁰³ werden de genomen besloten op grond van de bijzondere machtenwetten bekrachtigd door het parlement.

²⁰¹ Koninklijk besluit nr. 18 van 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *BS* 4 mei 2020, 30.325.

²⁰² Wet van 24 december 2020 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 15 januari 2021, 1.985.

²⁰³ Wet van 24 december 2020 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 15 januari 2021, 1.986.

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk bespraken we vooreerst de context en de totstandkoming van de meest recente bijzondere machtenwetten ter bestrijding van de verspreiding van het coronavirus. Het coronavirus bereikte België in ongelegen omstandigheden en dwongen tot een regeringsvorming. De regering-Wilmès II kwam tot stand. Het werd al snel duidelijk dat de crisis niet te onderschatten viel en er dringend maatregelen moesten genomen worden. De regering vroeg en kreeg bijzondere machten van het parlement. Deze bijzondere machten werden eveneens onder loep genomen. Er is veelvuldig gebruik gemaakt van de bijzondere machtigingen. Enkele besluiten werden verder toegelicht. Toch dient te worden opgemerkt dat heel wat coronamaatregelen niet op grond van deze bijzonder machtenwetten zijn genomen. De alternatieven voor bijzondere machten worden verderop besproken (*infra*, hoofdstuk 5).

HOOFDSTUK 4 – GRENZEN VAN BIJZONDERE MACHTEN

In voorgaande hoofdstukken werden zowel de meest recente bijzondere machtenwetten als een aantal vroegere bijzondere machtenwetten, inhoudelijk toegelicht. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de grenzen van bijzondere machten, in het licht van de scheiding der machten. Zoals reeds vermelden, verlenen bijzondere machtenwetten geen ongebreidelde macht aan de regering. Wordt het principe van de scheiding der machten wel voldoende gerespecteerd? Welke waarborgen zijn hierbij te ontwaren? En hoe zit het met de grondwettelijkheid van de meest recente bijzondere machtenwetten?

4.1. Voldaan de bijzondere machten van 27 maart 2020 aan de vereiste geldigheidsvoorwaarden?

Om te beginnen worden de meest recente bijzondere machtenwetten bekeken in het licht van de vereiste voorwaarden opdat ze grondwettig zijn.

80. De eerste vereiste is hierbij dat er sprake moet zijn van uitzonderlijke omstandigheden of crisissituaties. Gezien we te maken hebben met de grootste gezondheidscrisis in jaren, bestaat hierover weinig discussie.

81. Daarnaast mogen de machtigingen slechts worden toegekend voor een beperkte periode. Ook aan deze voorwaarde is voldaan, beide machtenwetten vervallen binnen een termijn van drie maanden. De mogelijke verlenging is na advies van de Raad van State uit de voorstellen geschrapt.

82. De machtigingen moeten ook duidelijk en nauwkeurig omschreven zijn, zowel wat betreft de doeleinden als wat betreft de aangelegenheden waarin de maatregelen getroffen kunnen worden.

Eerst en vooral heeft de wetgever daarom voorzien in negatieve aanwijzingen. De afdeling Wetgeving van de Raad van State formuleerde in het verleden meermaals in haar adviezen dat dit nuttig kan zijn voor de afbakening van de machtigingen.²⁰⁴ Zo is er bepaald dat de genomen besluiten geen afbreuk mogen doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming.²⁰⁵ Daarenboven mogen de genomen besluiten de bijdragen aan de sociale zekerheid, de belastingen, de taksen en rechten, niet aanpassen, opheffen, wijzigen of vervangen.²⁰⁶

Niettemin dient te worden opgemerkt dat de machtigingen zeer ruim zijn. De Raad van State vindt een aantal bepalingen ook vaag geformuleerd. Ze stelt immers dat *“eender welke maatregel die een financieel nadelig gevolg van de Covid-19-pandemie bij gezinnen laat voortbestaan, afbreuk doet aan de koopkracht van die gezinnen”*. Desondanks heeft de wetgever de formulering ongemoeid gelaten.

²⁰⁴ Zie hoofdstuk 1.

²⁰⁵ Bijzondere Machtenwet (I)

²⁰⁶ *Ibid*, art. 4.

83. Tot slot dienen de bijzondere machten de supra- en internationale normen en de grondwettelijke bevoegdheidsregels te respecteren. De Raad van State had het een en ander op te merken met betrekking tot de overeenstemming met hogere rechtsnormen. Ze wijst er op dat niet kan worden uitgesloten dat de genomen besluiten bepalingen bevatten die de openbare vrijheid beperken.

4.2. Bijzondere machten in het licht van de scheiding der machten

84. Het principe van de scheiding der machten houdt, zoals reeds vermeld (*infra*, nr. 1) in dat de staatsmacht nooit bij eenzelfde orgaan mag liggen, maar dient ze te worden verdeeld tussen de verschillende staatsorganen zijnde de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Ook ons Belgisch staatsbestel is vormgegeven op grond van dit principe.

85. Crisisomstandigheden nopen soms echter tot snelle en vooral efficiënte besluitvorming. In uitzonderlijke omstandigheden kan het parlement daarom de Koning, zijnde de uitvoerende macht, bijzondere machten verlenen. In het eerste hoofdstuk werd al toegelicht dat deze bijzondere machten grondwettig zijn. Ten minste voor zolang ze aan de nodige reeds besproken voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden trachten de burger te waarborgen tegen willekeurig gebruik van macht door de uitvoerende macht. Het wantrouwen tegen de Koning en bij uitbreiding de uitvoerende macht, was reeds aanwezig bij het ontstaan van België en het opstellen van de Belgische Grondwet.

86. Ook de aanwezige rechtsbescherming stelt grenzen aan de bijzondere machten. In eerste instantie zijn bijzondere machtenbesluiten besluiten en geen wetten.²⁰⁷ Dit heeft als gevolg dat ze aldus niet ontsnappen aan het rechterlijke toezicht door de hoven en rechtbanken en de Raad van State. Op grond van artikel 159 van de Grondwet kunnen rechters deze besluiten aldus toetsen aan de hogere rechtsnormen. Ze kunnen ook worden bestreden bij de Raad van State door middel van een schorsings- of vernietigingsberoep bij de Raad van State. Vanaf het moment van de bekrachtiging door de wetgever, is het Grondwettelijk Hof bevoegd voor de uitoefening van het grondwettigheidstoezicht. Tegen zeven bijzondere machtenbesluiten is bij de Raad van State beroep ingesteld.²⁰⁸

87. Ook de rol van het parlement in verhouding met de regering is vermeldenswaardig. Hoewel niet uitdrukkelijk vermeld in de bijzondere machtenwetten zelf, werd politiek overeengekomen dat de regering de ontwerpen van de besluiten die ze op grond van de bijzondere machten zou nemen, zou overleggen met de tien voorzitters van de partijen die de bijzondere machten hadden goedgekeurd. Zij vormden de zogenaamde 'superkern'.

88. Vervolgens werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ook een bijzondere commissie opgericht die controle uitoefende op de uitvoering van de bijzondere machtenwetten.²⁰⁹

²⁰⁷ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", *TVW* 2020, nr. 4, 255.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Hand.* Kamer 2019-20, commissie belast met de controle op de uitvoering van de wetten van 27 maart 2020 die machtiging verlenen aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, 29 april 2020.

4.3. Conclusie

89. Er kan aldus worden geconcludeerd dat, ondanks het mogelijks beschikken over bijzondere machten, de regering niet zomaar kan doen wat ze wilt. Er zijn verschillende waarborgen en grenzen die dit beperken. Om te beginnen worden de bijzondere machten verleend door het parlement. Ze kan, en is hiertoe ook verplicht, de grenzen van de bevoegdheden van de regering duidelijk aangeven. Ook de Raad van State zal zijn licht schijnen over deze machtiging. Daarnaast kan er enkel maar gebruik worden gemaakt van bijzondere machtenwetten in uitzonderlijke omstandigheden. Als we kijken naar de verleende machtigingen in het verleden, zien we dat er ook enkel gebruik is gemaakt van bijzondere machtigingen in uitzonderlijke omstandigheden of situaties van crisis. Verder zijn bijzondere machten beperkt in tijd. De regering beschikt slechts over bijzondere machten voor zover de uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn en nooit langer dan de vooraf bepaalde termijn zoals vastgesteld in de machtigingswet. Ook dienen de besluiten achteraf bekrachtigd te worden door de wetgever. Eveneens moeten de bijzondere machtenbesluiten ook de hogere rechtsnormen eerbiedigen. Tot slot kan de burger ook rekenen op de nodige rechtsbescherming.

HOOFDSTUK 5 – EEN ALTERNATIEF VOOR BIJZONDERE MACHTEN IN CRISISOMSTANDIGHEDEN?

In het laatste hoofdstuk zal worden ingegaan op mogelijke alternatieven die kunnen worden aangewend om een land te besturen ten tijde van crisis. We bekijken om te beginnen de mogelijkheden waarover de Belgische overheid reeds beschikt, naast bijzondere machten, om in crisistijden te regeren. Welke beperkingen zijn hieraan verbonden? Daarna nemen we een kijkje bij onze noorderburen. Hoe hebben zij de coronacrisis aangepakt en kunnen we hiervan iets leren?

5.1. Wetgevende initiatieven

90. In de eerste plaats kunnen zowel het parlement als de regering respectievelijk voorstellen en ontwerpen van wet indienen bij de Kamers. In dat geval worden de gekende parlementaire procedures gevolgd. Deze procedure wordt hieronder verder toegelicht.

5.1.1. Gevolgde procedure bij de totstandkoming van een wet

Het initiatiefrecht

91. Het initiatiefrecht behoort aan elke tak van de federale wetgevende macht. Het initiatiefrecht van de Senaat is echter wel beperkt tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.²¹⁰ De uitvoerende macht, zijnde de regering, beschikt eveneens over het recht om een wetsontwerp in te dienen in het Parlement.

De parlementaire behandeling in commissie

93. Het wetsvoorstel of -ontwerp wordt vervolgens besproken in de commissies van de Kamer en/of de Senaat. Tijdens deze bespreking hebben de leden van de commissie en de regering de mogelijkheid om amendementen op het voorstel te formuleren. De commissie zal hierna stemmen over het voorstel.

De parlementaire behandeling in plenaire vergadering

94. Wanneer het voorstel door de commissie is goedgekeurd, volgt de parlementaire behandeling ervan in de plenaire vergadering. Het is nog steeds mogelijk om amendementen te formuleren. Ten slotte wordt door het parlement gestemd. Indien de Senaat ook bevoegd is, wordt de tekst ook naar de Senaat verzonden. Ook zij kunnen wijzigingen aanbrengen aan de tekst. De eventueel aangepaste tekst wordt op zijn beurt dan weer terug verzonden naar de Kamer die ze weer kan veranderen en hier over stemt.

²¹⁰ Art. 75, eerste lid Gw.

De bekrachtiging en afkondiging

95. Op federaal niveau bekrachtigt de koning de wet, samen met minstens één ander lid van de regering, door middel van zijn handtekening. Op Vlaams niveau wordt de wetgevende akte bekrachtigd door de Vlaamse regering.

De bekendmaking

96. Na de bekrachtiging en afkondiging wordt de wet bekend gemaakt middels een publicatie in het Belgisch Staatsblad. De wet vermeldt hierbij tevens de datum van inwerkingtreding.

5.1.2. Genomen wetgevende initiatieven naar aanleiding van de coronacrisis

97. Hoewel de regering aldus over bijzondere machten beschikte, heeft het toch een heel aantal coronagerelateerde besluiten genomen via de voorgaande besproken "normale" wetgevende procedure. Dit is opmerkelijk, de genomen maatregelen konden immers grotendeels ook worden aangenomen op basis van de bijzondere machten.²¹¹ Volgens MOONEN en RIEMSLAGH werden tijdens de periode van bijzondere machten 32 "gewone" wetten aangenomen die betrekking hadden op de coronacrisis.²¹² Een groot deel van deze wetten had betrekking op sociaaleconomische maatregelen. Dit in tegenstelling tot de maatregelen genomen op grond van de bijzondere machten die zich meer situeerden op het vlak van de volksgezondheid.

98. Blijft de vraag waarom de regering in deze gevallen voor de parlementaire weg heeft gekozen. Is de besluitneming aan de hand van bijzondere machtigheden niet net sneller?

Deze tijdswinst blijkt in de praktijk al bij al mee te vallen. Enig rekenwerk van MOONEN en RIEMSLAGH leverde volgende resultaten op: voor de 47 bijzondere machtenbesluiten volgde de afkondiging van het besluit gemiddeld 18,57 na het advies van de Inspectie van Financiën.²¹³ Voor de besluitvorming via de parlementaire weg, komt men op een gemiddelde van 32,97 tot de afkondiging. Wanneer men enkel kijkt naar de initiatieven die men hoogstwaarschijnlijk aan de regering kan toeschrijven, ziet men een gemiddelde van 27,47 dagen na afkondiging.²¹⁴

99. Ook dient ten slotte worden opgemerkt dat de regering op Vlaams niveau zich niet kon wenden tot bijzondere machten.

²¹¹ MOONEN, T. en RIEMSLAGH, J., "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", *T.V.W.* 2020, nr. 4, 251.

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*, 257.

²¹⁴ *Ibid.*

5.2. Regelgeven op grond van bestaande wetsbepalingen

Een andere mogelijkheid die de overheid te zijner beschikking heeft, is het regelgeven op grond van reeds bestaande wetsbepalingen.

5.2.1. Relevante bestaande wetsbepalingen

100. Een dergelijke veelbesproken bepaling betreft de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (hierna: wet civiele veiligheid).²¹⁵ Verschillende rechtsgeleerden uitten echter hun kritiek op het gebruik van deze wet als rechtsgrond voor verschillende coronamaatregelen. De wet civiele veiligheid, aangenomen naar aanleiding van de gasexplosie in Gellingen, is namelijk slechts bedoeld voor zeer acute situaties.²¹⁶ Ook de rol van de Raad van State bleef in de rechtsleer niet onbesproken. Verscheidene academici zagen het als een gemiste kans dat de Raad zijn rol van waakhond niet op zich nam.

101. Op 31 maart 2021 oordeelt de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel in kortgeding dat de aangevochten coronamaatregelen geen enkele wettelijke basis hadden. De rechtbank verwijst naar de ontstaansredenen van de wet civiele veiligheid en wijst op het feit dat zo lang na het ontstaan van de gezondheids crisis, er nog altijd naar deze wet wordt verwezen als rechtsgrond: *"Si l'urgence des premiers temps de l'épidémie aurait pu expliquer qu'il faille s'appuyer sur la loi du 15 mai 2007, il ne paraît plus justifié de s'en prévaloir plusieurs mois après l'émergence de la crise sanitaire dont nous percevons les difficultés plus que complexes qu'elle engendre pour l'État belge sans que cela ne justifie qu'il se soustraie durant de nombreux mois et maintenant plus d'un an au principe de légalité qu'exige toute restriction des droits fondamentaux"*. De wet civiele veiligheid volstaat dus niet om de genomen coronamaatregelen te rechtvaardigen. Ook artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt betreffende de politiezorg volstonden niet als rechtsgrondslag. De Belgische Staat kreeg 30 dagen om te voorzien in wel een passende wettelijke basis voor de maatregelen, op straffe van een dwangsom van 5.000 EUR per dag.²¹⁷

102. De minister van binnenlandse zaken, Annelies Verlinden, besloot om in beroep te gaan tegen deze uitspraak.

Op dat moment was reeds een pandemiewet in behandeling bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

²¹⁵ Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Rb. Brussel, 31 maart 2021

5.2.2. Genomen maatregelen via bestaande wetsbepalingen

103. Op grond van de wet civiele veiligheid zijn een heel aantal coronamaatregelen genomen. Enkele voorbeelden: sluiting van horeca-aangelegenheden, de avondklok, het samenscholingsverbod,...

5.3. Aanpak van de coronacrisis in Nederland

104. Niet alleen in ons land is er kritiek op hoe de regering de coronacrisis aanpakt. Ook in Nederland wordt de aanpak van de regering door velen bekritiseerd. Onder dit hoofdstuk bekijken we eerst hoe onze noorderburen de coronacrisis trachten te beheersen, en maken we vervolgens de vergelijking met België.

Wettelijk kader in Nederland

Wet publieke gezondheid

105. Een wet die een belangrijke rol heeft gespeeld in de aanpak van de coronacrisis in Nederland is de Wet publieke gezondheid. Een heel deel van de genomen regeringsmaatregelen zijn genomen met als grondslag de Wet publieke gezondheid.²¹⁸

106. De Wet publieke gezondheid bevat de wettelijke regeling met betrekking tot de bestrijding van infectieziekten. Ze voorziet hierbij in een verdeling van taken en bevoegdheden tussen de centrale en decentrale overheid. Een heel aantal maatregelen zijn op grond van artikel 7 van deze wet genomen.

Artikel 7 van deze wet geeft aan wie bevoegd is om leiding te geven aan de bestrijding van een infectieziekte.

Gemeentewet

107. De Gemeentewet voorziet in een kader voor de bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Ze bevat de bevoegdheden waarop de burgemeester op gemeentelijk niveau beschikt met betrekking tot de handhaving van de openbare orde.²¹⁹

²¹⁸ B. ROOZENDAAL en S. VAN DE SANDE, "Covid-19 in het publiek-recht – een overzicht", *Nederlands Juristenblad*, afl. 14, 939.

²¹⁹ Nederlandse Gemeentewet

In het geval er ernstige vrees is voor ernstige wanordelijkheden of rampen, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij noodzakelijk acht ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van het gevaar.²²⁰

Wet veiligheidsregio's

108. De wet veiligheidsregio's is van toepassing wanneer de problemen op het gebied van veiligheid en de openbare orde de gemeentegrenzen overstijgen. In dat geval voorziet de Wet veiligheidsregio's in een concentratie van bevoegdheden. Daarop is Nederland onderverdeeld in 25 veiligheidsregio's.²²¹

De noodtoestand in Nederland

109. In Nederland is het ten slotte ook mogelijk om de noodtoestand aan te kondigen. Dit dient te gebeuren bij Koninklijk Besluit. Om van een noodtoestand te spreken, dient er sprake te zijn van buitengewone omstandigheden. Deze buitengewone omstandigheden *"doen zich voor bij een (dreigende) aantasting van vitale belangen als de openbare en economische veiligheid, waarbij de normale bevoegdheden niet toereikend zijn, zoals bij grootschalige rampen"*.²²² Als de noodtoestand is aangekondigd, treedt de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden naar voren. Deze coördinatiewet maakt het mogelijk bepalingen in werking te stellen bij wet. Het gaat hierbij over bepalingen uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Wet veiligheidsregio's, de Hamsterwet, de Prijzenwet, de Distributiewet, de Noodwet voedselvoorziening, de Onteigeningswet,...²²³

Tijdelijke coronawet

110. Op 1 december 2020 trad in Nederland de tijdelijke coronawet in werking. Deze wet vervangt de noodverordeningen die immers slechts bedoeld zijn voor crisissituaties van korte duur. De Tweede en Eerste Kamer voeren controle uit op de wet.²²⁴

²²⁰ Artt. 175 en 176 Gemeentewet

²²¹ Art. 8 Wet veiligheidsregio's

²²² B. ROOZENDAAL en S. VAN DE SANDE, "Covid-19 in het publiek-recht – een overzicht", *Nederlands Juristenblad*, afl. 14, 942.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/algemene-coronaregels/coronawet-vervangt-noodverordeningen>

5.4. Noodrecht in België?

Vervolgens wordt nagegaan of men in België in crisismomstandigheden beroep zou kunnen doen op een zogenaamde noodtoestand?

111. Eerst en vooral geeft artikel 187 van de Grondwet het volgende aan: "*De Grondwet kan noch geheel, noch ten dele worden geschorst.*" Het merendeel van de rechtsleer besluit hieruit dat men in België geen noodtoestand kan uitroepen.²²⁵ VAN VAERENBORGH en VERRIJDT besluiten ook dat het opheffen van artikel 187 van de Grondwet volgens hun overbodig is: "*aangezien de overheid voldoende andere middelen te harer beschikking heeft om noodtoestanden te bekampen*".²²⁶

VELAERS en VAN DROOGHENBROECK pleitten echter wel voor een nieuwe noodrechtbepaling die betrekking heeft op maatregelen die afwijken van de grondrechten in Titel II van de Grondwet. De afwijkende maatregelen zijn in hun voorstel slechts verantwoord voor zover ze strikt noodzakelijk zijn.²²⁷

²²⁵ G. VAN VAERENBORGH en W. VERRIJDT, "De noodtoestand in het Belgische publiekrecht", in *Preadviezen 2016*, Amsterdam, Boom, 2016, 74.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ J. VELAERS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Invoeging van een transversale bepaling in de Grondwet over het afwijken van rechten en vrijheden", *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2304/1, 93.

Conclusie

Regeren in tijden van crisis is niet simpel. Meestal ontbreekt de tijd en moet men dringend beslissingen nemen. Hierbij mag echter de wettigheid van de besluitvorming niet uit het oog verloren worden. Het ene hoeft het andere echter niet uit te sluiten. Een reeds in het verleden veelvuldig gebruikte techniek van wetgeving is deze van de bijzondere machten.

Deze machten zijn niet nieuw. Ze zijn in verschillende situaties van nood gebruikt: zowel op economisch, financieel als gezondheidsvlak. De bijzondere machtenwetten dienen aan verschillende voorwaarden te voldoen opdat ze de grondwet respecteren. Deze voorwaarden zorgen ervoor dat de uitvoerende macht niet over ongebreidelde macht beschikt.

Om te beginnen worden de bijzondere machten verleend door het parlement. Ze kan, en is hiertoe ook verplicht, de grenzen van de bevoegdheden van de regering duidelijk aangeven. Ook de Raad van State zal zijn licht schijnen over deze machtiging. Daarnaast kan er enkel maar gebruik worden gemaakt van bijzondere machtenwetten in uitzonderlijke omstandigheden. Als we kijken naar de verleende machtigingen in het verleden, zien we dat er ook enkel gebruik is gemaakt van bijzondere machtigingen in uitzonderlijke omstandigheden of situaties van crisis. Verder zijn bijzondere machten beperkt in tijd. De regering beschikt slechts over bijzondere machten voor zover de uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn en nooit langer dan de vooraf bepaalde termijn zoals vastgesteld in de machtigingswet. Ook dienen de besluiten achteraf bekrachtigd te worden door de wetgever. Eveneens moeten de bijzondere machtenbesluiten ook de hogere rechtsnormen eerbiedigen. Tot slot kan de burger ook rekenen op de nodige rechtsbescherming.

Wat mij betreft zijn wat betreft de bijzondere machten voldoende waarborgen voorhanden opdat het principe van de scheiding der machten, die ook niet absoluut is, gerespecteerd blijft. Opdat België gebruik zou kunnen maken van de noodtoestand, zoals in Nederland, is eerst een grondwetswijziging van artikel 187 van de Grondwet nodig. Hierover is bovendien geen algemene consensus te vinden.

Bibliografie

Wetgeving

BELGIË

Binnenlandse normen

Belgische Grondwet

Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof

Bijzondere machtenbesluit nr. 7 van 19 april 2020 houdende bijkomende steunmaatregelen inzake vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting, belasting niet-inwoners, personenbelasting, belasting over de toegevoegde waarde, bedrijfsvoorheffing, registratierechten en retributies, *BS* 24 april 2020, 27.950.

Koninklijk besluit nr. 18 van 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *BS* 4 mei 2020, 30.325.

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.

Koninklijk Besluit van 28 oktober 2009 tot vaststelling van de datum van het uitbreken van een griep epidemie of -pandemie, in uitvoering van artikel 2, § 2, van de wet van 16 oktober 2009 die machtigen verleen aan de Koning in geval van griep epidemie of -pandemie, *BS* 3 november 2009, 71.055.

Koninklijk Besluit van 3 november 2009 houdende oprichting van een federale gegevensbank betreffende de vaccinaties met het anti-A/H1N1-griepvirusvaccin, *BS* 9 november 2009.

Koninklijk Besluit van 10 november 2009 tot uitvoering van artikel 3, 3^o van de wet van 16 oktober 2009 die machtigen verleen aan de Koning in geval van griep epidemie of -pandemie, *BS* 17 november 2009.

Koninklijk Besluit van 10 november 2009 tot uitvoering van artikel 3, 5^o van de wet van 16 oktober 2009 die machtigen verleen aan de Koning in geval van griep epidemie of -pandemie, *BS* 17 november 2009.

Koninklijk Besluit van 12 november 2009 tot uitvoering van artikel 3, 1^o en 2^o van de wet van 16 oktober 2009 die machtigen verleen aan de Koning in geval van griep epidemie of -pandemie, *BS* 19 november 2009.

Koninklijk Besluit van 6 december 2009 tot uitvoering van artikel 3, eerste lid, 6^o, van de wet van 16 oktober 2009 die machtigen verleen aan de Koning in geval van een griep epidemie of -pandemie, en houdende omzetting van de Richtlijn 2009/135/EG van de Commissie van 3 november 2009 die toestemming verleen voor tijdelijke afwijkingen van bepaalde criteria voor donoren van

volbloed en bloedbestanddelen, zoals vastgelegd in Bijlage III bij Richtlijn 2004/33/EG, in de context van een risico van tekorten als gevolg van de A(H1N1)-griep пандemie, *BS* 10 december 2009.

Wet betreffende de civiele veiligheid

Wet van 16 juli 1926 betreffende zekere te nemen maatregelen met het oog op de verbetering van de financiële toestand, *BS* 17 juli 1926.

Wet van 1 mei 1939 waarbij aan den Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden, *BS* 6 mei 1939.

Wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, *BS* 17 augustus 1978, 9.106.

Wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, *BS* 1 augustus 1996, 20.594.

Wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, *BS* 1 augustus 1996, 20.575.

Wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 1 augustus 1996, 20.555.

Wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griep пандemie of -pandemie, *BS* 21 oktober 2009, 68.658.

Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 30 maart 2020, 22.054.

Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

Wet van 24 december 2020 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 15 januari 2021, 1.985.

Wet van 24 december 2020 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 15 januari 2021, 1.986.

Vorbereidende werken

Adv. RvS nr. 15.502 van 18 mei 1983 over een ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning".

Adv. RvS 18.648/1 van 14 juli 1988 over een ontwerp van 'kaderwet inzake de vrijwaring van het concurrentievermogen'.

Adv. RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp van wet 'tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels'.

Adv. RvS 28.741/1 van 21 januari 1999 over een ontwerp van wet "houdende budgettaire en diverse bepalingen".

Adv. RvS 45.532/1 van 16 december 2008 over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid".

Adv. RvS nr. 47.062/1 van 18 augustus 2009 over een voorontwerp van wet "die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie".

Adv. RvS 59.000/1/3 van 25 maart 2016 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin'.

Adv. RvS 60.625/3 van 16 december 2016 over een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze centrales en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

Adv. RvS 62.138/1 van 19 oktober 2017 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest "betreffende het lokaal sociaal beleid".

Adv. RvS 67/142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19.

Ontwerp van wet betreffende machtigingen over te dragen aan den Koning, *Parl.St. Kamer*, 1925-26, nr. 398/1.

Wetsontwerp aangaande zekere te treffen maatregelen met het oog op het financieel herstel en het verwezenlijken van het begrotingsevenwicht, *Parl.St. Kamer* 1932-33, nr. 144.

Wetsontwerp tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *Parl.St. Kamer* 1995-96, nr. 607/1.

Wetsontwerp dat machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, *Parl.St. Kamer* 2008-09, nr. 2156/1.

Wetsvoorstel van 21 maart 2020 dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19, *Parl.St.* Kamer, nr. 1104/01.

NEDERLAND

Gemeentewet

Wet publieke gezondheid

Wet veiligheidsrisico's

Rechtspraak

Cass. 3 mei 1974, *Arr.Cass.* 1974, 967.

Cass. 19 december 1991, *Pas.*, 1992, I, 316.

Cass. 10 juni 1996, *J.T.*, 1997, 197, concl. LECLERCQ, J.

Cass. 28 september 2006, *Pas.*, 2006, afl. 9-10, 1870, concl. LECLERCQ, J.

Cass. 4 september 2014, *Pas.*, 2014, afl. 9, 1731, concl. LECLERCQ, J.

GwH 26 mei 1999, nr. 52/99.

GwH 19 mei 2004, nr. 88/2004.

GwH 1 december 2004, nr. 195/2004.

GwH 27 mei 2008, nr. 83/2008.

GwH 9 december 2010, nr. 135/2010.

GwH 22 december 2010, nr. 151/2010.

GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012.

GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013.

GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014.

GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015.

GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016.

GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017.

GwH 28 september 2017, nr. 106/2017.

GwH 21 december 2017, nr. 150/2017.

GwH 22 maart 2018, nr. 37/2018.

GwH 4 oktober 2018, nr. 128/2018.

RvS 30 november 2009, nr. 198.372.

Rechtsleer

Boeken

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.

DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS, J., en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen publieksrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 461 p.

FALTER, R., *1830. De scheiding van Nederland, België en Luxemburg*, Tielt, Lannoo, 2005, 350 p.

GERARD, E., *De schaduw van het interbellum*, Tielt, Lannoo, 2017, 378 p.

GERARD, E., *Politieke geschiedenis van België*, Leuven, Acco, 2016, 384 p.

GOEDERTIER, G., en MOERMAN, J. R., "Het wettigheidsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: achtergrond, principes en benaderingswijze" in *Semper perseverans – Liber amicorum André Alen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 1152 p.

MOONEN, T., "Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis?" in *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 313 p.

MONTESQUIEU, C. *L'Esprit des lois*, http://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf

OP DE BEECK, J., *Het verlies van België*, Schoten, Horizon, 2015, 480 p.

STEVENS, F., "Het bicamerisme in België in de lange negentiende eeuw" in A. ALEN e.a., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Brugge, die Keure, 2016, 257 p.

THEUNIS, J., *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 777 p.

VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J., en DE PELSMAEKER, T., *Belgisch publiekrecht deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 791 p.

VELAERS, J., *Albert I. Koning in tijden van oorlog en crisis*, Tielt, Lannoo, 2009, 1192 p.

VELAERS, J. *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel II*, Brugge, die Keure, 2019, 824 p.

VUYE, H. en WOUTERS, V., *De maat van de monarchie*, Antwerpen, Uitgeverij Vrijdag, 2016, 322 p.

WITTE, E., *De constructie van België 1828-1847*, Leuven, LannooCampus, 2006, 214 p.

Tijdschriften

ALEN, A., "De grondslag van de bijzondere-machtenwetgeving", *RW* 1983-84, 417-428.

ALEN, A., "De 'bijzondere-machtenwetgeving': een nieuwe 'besluitenregering' in België?", *TBP* 1986, 199-215.

BAEKELAND, C., "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011, nr. 3, 198-234.

BIJNENS, B., BORTELS, H. en THEUNIS, J., "Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2017-18)", *TVW* 2019, nr. 2, 70.

BORTELS, H. en HEYVAERT, P., "Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TVW* 2004, afl. 10, 373-375.

LEROY, M., "Les pouvoirs spéciaux en Belgique", *APT* 2014, nr. 4, 483-504.

MOONEN, T. en RIEMSLAGH, J., "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", *T.V.W.* 2020, nr. 4, 251.

VAN HAEGENBORGH, G. en VERRIJDT, W., "De noodtoestand in het Belgische publiekrecht", in *Preadviezen 2016*, Amsterdam, Boom, 2016, 56-57.

Varia

C. GALLE, "Nieuwe fase in strijd tegen virus", *De Morgen* 11 maart 2020, 3.

Dossierfiche wetsontwerp dat machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, <https://www.senate.be/www/?MIval=dossier&LEG=4&NR=1454&LANG=nl>

M. PLATEL, P. MARTENS en E. DONCKIER, "Dehaene gaat door met 2 kaderwetten", *Het Belang van Limburg* 10 mei 1996, 1.

NLA, "Vrees voor SARS-uitbraak in China nadat mysterieuze longziekte opduikt", *Het Laatste Nieuws* 2019, <https://www.hln.be/medisch/vrees-voor-sars-uitbraak-in-china-nadat-mysterieuze-longziekte-opduikt~a0150501/> (geraadpleegd 26 april 2021).

S. VAN MALDEREN, "Heel Italië in quarantaine gezet: je voelt de angst in de lucht hangen", *Het Laatste Nieuws* 2020, <https://www.hln.be/buitenland/heel-italie-in-quarantaine-gezet-je-voelt-de-angst-in-de-lucht-hangen~ae5cbf15/> (geraadpleegd 26 april 2021).

WORLD HEALTH ORGANIZATION, "Pandemic Influenza A – Report march 2011", 2011, 2.
https://www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/h1n1_donor_032011.pdf

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report 51*, 2020, 1.

X, "Ontstaan en groei",
https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/ontstaan_en_groei/opstand

X, "Hoe de regering Michel twee keer ten onder ging", *De Standaard* 2018,
https://www.standaard.be/cnt/dmf20181204_04008732 (geraadpleegd 29 april 2021).

BIJLAGE – BIJZONDERE MACHTENBESLUITEN OP GROND VAN DE WETTEN VAN 27 MAART 2020

Besluiten genomen op basis van de Covid-I-Wet	
Onderwerp	Bijzondere machtenbesluit
Administratieve rechtscolleges	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 12 van 21 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken. - Koninklijk Besluit nr. 19 van 5 mei 2020 met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging bij de Raad voor vreemdelingenbetwistingen en de schriftelijke behandeling van de zaken.
Besluiten genomen op basis van de Covid-II-Wet	
Onderwerp	Bijzondere machtenbesluit
Beperking van verspreiding van het virus	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 1 van 6 april 2020 betreffende de bestrijding van de niet-naleving van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties. - Koninklijk Besluit nr. 18 van 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19. - Koninklijk Besluit nr. 25 van 28 mei 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 18 van 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19. - Koninklijk Besluit nr. 44 van 26 juni 2020 betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde regionale overheden of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano.
Volksgezondheid	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 8 van 19 april 2020 tot wijziging van artikel 101 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen. - Koninklijk Besluit nr. 9 van 19 april 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 2° van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op het tijdelijk toestaan van de uitoefening van de verpleegkunde door niet bevoegde gezondheidszorgbeoefenaars.

	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de algemene ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19. - Koninklijk Besluit nr. 16 van 29 april 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 2°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op opvoeding van gezondheidszorgbeoefenaars. - Koninklijk Besluit nr. 20 van 13 mei 2020 houdende tijdelijke maatregelen in de strijd tegen de COVID-19 pandemie en ter verzekering van de continuïteit van zorg in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging. - Koninklijk Besluit nr. 21 van 14 mei 2020 houdende tijdelijke aanpassingen aan de vergoedingsvoorwaarden en administratieve regels in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging ten gevolge van de COVID-19 pandemie. - Koninklijk Besluit nr. 26 van 29 mei 2020 tot intrekking van het koninklijk besluit nr. 9 van 19 april 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 2° van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op het tijdelijk toestaan van de uitoefening van de verpleegkunde door niet bevoegde gezondheidszorgbeoefenaars - Koninklijk Besluit nr. 27 van 29 mei 2020 tot intrekking van het koninklijk besluit nr. 16 van 29 april 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 2°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op opvoeding van gezondheidszorgbeoefenaars. - Koninklijk Besluit nr. 28 van 3 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 13 mei 2020 houdende tijdelijke maatregelen in de strijd tegen de COVID-19 pandemie en ter verzekering van de continuïteit van zorg in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging. - Koninklijk Besluit nr. 29 van 5 juni 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 2° van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) met het oog op assimilatie van onvoorziene stageperiodes van artsen in opleiding. - Koninklijk Besluit nr. 33 van 23 juni 2020 tot aanpassing van de inkomsten van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging om specifieke uitgaven gelinkt aan de COVID-19-pandemie te dekken.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 34 van 23 juni 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 1°, 2°, en 6° van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op het verzekeren en het goed beheer van de geneesmiddelenvoorraden en houdende verlenging van de apotheekvergunningen. - Koninklijk Besluit nr. 35 van 24 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de algemene ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19.
Economische maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Bijzondere-machtenbesluit nr. 7 van 19 april 2020 houdende bijkomstige steunmaatregelen inzake vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting, belasting niet-inwoners, personenbelasting, belasting over de toegevoegde waarde, bedrijfsvoorheffing, registratierechten en retributies. - Koninklijk Besluit nr. 11 van 22 april 2020 houdende maatregelen op het vlak van de modaliteiten inzake hypothecair krediet in het kader van de Coronacrisis. - Koninklijk Besluit nr. 15 van 24 april 2020 betreffende de tijdelijke opschorting ten voordele van ondernemingen van uitvoeringsmaatregelen en andere maatregelen gedurende de COVID-19 crisis. - Koninklijk Besluit nr. 17 van 4 mei 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 3°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) met het oog op het verlenen van uitstel van betaling aan bepaalde werkgevers van de bedragen geïnd door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. - Koninklijk Besluit nr. 30 van 4 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 17 van 4 mei 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 3°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op het verlenen van uitstel van betaling aan bepaalde werkgevers van de bedragen geïnd door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. - Koninklijk Besluit nr. 38 van 24 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 17 van 4 mei 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 3°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op het verlenen van uitstel van betaling aan bepaalde werkgevers van de bedragen geïnd door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

<p>Arbeidsrecht en sociale zekerheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 5 van 9 april 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op de aanpassing van bepaalde regels die van toepassing zijn in de land- en tuinbouwsector. - Koninklijk Besluit nr. 13 van 27 april 2020 tot wijziging van wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, in het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden. - Bijzondere-machtenbesluit nr. 14 van 27 april 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot vrijwaring van een vlotte arbeidsorganisatie in de kritieke sectoren. - Koninklijk Besluit nr. 22 van 4 juni 2020 tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor de vrijwilligers COVID-19-slachtoffers. - Koninklijk Besluit nr. 23 van 13 mei 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) houdende het corona ouderschapsverlof. - Koninklijk Besluit nr. 24 van 20 mei 2020 tot tijdelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers tot de organisaties die door de bevoegde overheid zijn erkend voor de bijstand aan en de zorg voor bejaarden en voor de opvang en de huisvesting van bejaarden in de private commerciële sector. - Koninklijk Besluit nr. 36 van 23 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 24 van 20 mei 2020 tot tijdelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers tot de organisaties die door de bevoegde overheid zijn erkend voor de bijstand aan en de zorg voor bejaarden en voor de opvang en de huisvesting van bejaarden in de private commerciële sector. - Bijzondere-machtenbesluit nr. 37 van 24 juni 2020 tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 39 van 26 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 maart 1969 houdende vaststelling van de lijst van beroepsziekten die aanleiding geven tot schadeloosstelling en tot vaststelling van de criteria waaraan de blootstelling aan het beroepsrisico voor sommige van deze ziekten moet voldoen wegens COVID-19. - Koninklijk Besluit nr. 40 van 26 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 22 van 4 juni 2020 tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor de vrijwilligers COVID-19-slachtoffers. - Koninklijk Besluit nr. 41 van 26 juni 2020 tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen. - Koninklijk Besluit nr. 43 van 26 juni 2020 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie met het oog op een tijdelijke verhoging van het terugbetalingspercentage van het leefloon door de Staat ten opzichte van de OCMW's in het kader van COVID-19. - Koninklijk Besluit nr. 45 van 26 juni 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5° van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot verlenging van sommige maatregelen, tot verduidelijking van bepaalde modaliteiten van het corona ouderschapsverlof en van de consumptiecheque. - Koninklijk Besluit nr. 46 van 26 juni 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5° van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werkgevers en de werknemers. - Koninklijk Besluit nr. 47 van 26 juni 2020 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 3° en 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op het toekennen van een tijdelijke premie aan de gerechtigden op bepaalde sociale bijstandsuitkeringen.
Justitie	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken. - Koninklijk Besluit nr. 3 van 9 april 2020 houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.

	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 4 van 9 april 2020 houdende diverse bepalingen inzake mede-eigendom en het vennootschaps- en verenigingsrecht in het kader van de strijd tegen de Covid-19 pandemie. - Koninklijk Besluit nr. 6 van 16 april 2020 betreffende uitstel in de aanstelling van de leden van de Hoge Raad voor de Justitie.
Leger	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 31 van 16 juni 2020 houdende bijzondere maatregelen voor de militairen in het kader van de gezondheidscrisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19. - Koninklijk Besluit nr. 42 van 27 juni 2020 tot instelling van een coronaverlof voor ouderschapsbescherming voor de militairen in het kader van de gezondheidscrisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19.
Organisatie van postdiensten	<ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk Besluit nr. 32 van 15 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken met betrekking tot sommige postdiensten.