

VERZOEKSCHRIFT TOT NIETIGVERKLARING

Aan de Dames en Heren Eerste Voorzitter,
Voorzitters en Staatsraden van de Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak Griffie
Wetenschapsstraat 33
1040 Brussel

Hebben de eer U te verzoeken:

1° (voornamen en naam), Belg, geboren te op, identificatienummer in het Rijksregister, (beroep), wonende, hierna "eerste verzoeker" genoemd;

2° (voornamen en naam), Belg, geboren te op, identificatienummer in het Rijksregister, (beroep), wonende, hierna "tweede verzoeker" genoemd;

, die keuze van woonplaats doen bij ;

dewelke overeenkomstig artikel 14, §1, van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, in dit verzoekschrift **de nietigverklaring vorderen van:**

1° het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 18 oktober 2020) (hierna verder "het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 " genoemd);

2° het ministerieel besluit van 23 oktober 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 23 oktober 2020, editie 2) (hierna verder "het ministerieel besluit van 23 oktober 2020 " genoemd);

3° het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 28 oktober 2020, editie 3) (hierna verder "het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 " genoemd);

4° het ministerieel besluit van 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 1 november 2020 en een

“rechtzetting”, wat de datum van ondertekening betreft, in het *Belgisch Staatsblad* van 3 november 2020, editie 2) (hierna verder “het ministerieel besluit van 1 november 2020 ” genoemd).

Als **verwerende partij** wordt aangeduid:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, waarvan de kantoren gevestigd zijn aan de Wetstraat 2 te 1000 Brussel.

Afdeling 1. - De middelen in het kort, de motivering van reglementaire besluiten die grondrechten beperken of categorieën van personen ongelijk behandelen en het beginsel van het ene en ondeelbare reglementaire besluit (§§ 1 - 30)

§ 1. - De middelen in het kort (§§ 1 - 3)

1. De bestreden ministeriële besluiten zijn onwettelijk - in ieder geval omdat zij het aangaan en onderhouden van sociale contacten bemoeilijken en dus het recht op privéleven beperken, waarvoor altijd een federale wet in de formele zin vereist is (artikel 22, eerste lid, van de Grondwet) - en moeten vernietigd worden om de volgende redenen:

1. Artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming wordt geschonden, omdat, volgens dat artikel, alleen de Koning bevoegd is om de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast te stellen (zie verder, §§ 97 - 104).

2. Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet laat niet toe dat de federale wetgever de Koning machtigt om koninklijke besluiten te nemen die het privéleven beperken en artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming is door artikel 22 van de Grondwet, daterend van 1994, zelfs stilzwijgend opgeheven, in zoverre het aan de Koning machtiging zou kunnen verlenen om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 waardoor het privéleven wordt beperkt. Geen enkele overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan immers plaatsvinden dan krachtens voldoende precieze regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 39/2013 van 14 maart 2013, B.4.5) (zie verder, §§ 105 - 117).

3. De artikelen 33 en 37 van de Grondwet laten niet toe dat de federale wetgever delegatie geeft aan een minister. De bestreden ministeriële besluiten zijn dus alleen reeds om deze

reden manifest ongrondwettelijk en zijn bijgevolg geen “wetten” in de zin van artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 (hierna “het EVRM” [Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens] genoemd), zoals dat artikel wordt geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna “het EHRM”) in EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57 (zie verder, §§ 118 - 128).

4. De artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en alle andere wettelijke bepalingen die de Koning en *a fortiori* de minister van Binnenlandse Zaken zouden kunnen gemachtigd hebben om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, zijn door de artikelen 2, 3 en 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) stilzwijgend opgeheven (zie verder, §§ 129 - 137).

5. Schending van het door het Hof van Justitie van de Europese Unie als algemeen beginsel van het Unierecht erkende recht op vrije beroepsoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen, waarvan de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten geëerbiedigd worden, en schending van het recht om daar als burger voordeel uit te halen als klant of gebruiker, zeker wanneer de Belgische Staat geen gebruik gemaakt heeft van artikel 15 van het EVRM, dat behoort tot de algemene beginselen die deel uitmaken van het recht van de Europese Unie. Door de schending van het grondrecht op vrije beroepsoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *ipso facto* geschonden (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 158/2004 van 20 oktober 2004, B.5.2; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 162/2004 van 20 oktober 2004, B.2.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 16/2005 van 19 januari 2005, B.2.3 en arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 101/2005 van 1 juni 2005, B.2.3) (zie verder, §§ 138 - 146).

6. Er is een schending van het recht op privéleven van de burgers door onevenredige beperking ervan, daar de horeca volledig wordt gesloten en iedereen in zijn bewegingsvrijheid beperkt wordt bij gebrek aan beschikbaar sanitair en er ook een gebrek aan eet- en drankgelegenheden wanneer men zich verplaatst voor zijn beroep of voor een toegelaten activiteit (schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet (o.a. het recht op maatschappelijke ontplooiing) en van artikel 8 van het EVRM, alsook van het recht op menselijke waardigheid en van het recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven). In resolutie A/RES/64/292 van 28 juli 2010 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het recht op veilig en zuiver drinkwater en op sanitaire voorzieningen als een mensenrecht dat essentieel is voor het volledig genot van het leven en van alle mensenrechten werd erkend. In de “besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en

sanitaire voorzieningen” wordt het recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven (“affordable access to sanitation in all spheres in life”) als mensenrecht erkend. Er is ook een schending van artikel 3 van het EVRM, waarvan geen enkele afwijking is toegestaan, doordat personen – zelfs in geval van noodzakelijke of verplichte verplaatsingen (bv. om als gedagvaarde getuige voor een rechtbank verhoord te worden) – beroofd worden van het recht op gemakkelijke toegang tot sanitaire voorzieningen in horecazaken (zie verder, §§ 147 - 186).

2. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet laat, in alle hiervoor bedoelde gevallen, niet toe dat men vervolgd wordt wegens overtreding van de bestreden ministeriële besluiten. Bovendien zijn de bestreden besluiten geen “wetten” in de zin van artikel 7 van het EVRM (EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57) en bijgevolg ook niet in de zin van artikel 12 van de Grondwet. “In zoverre artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het wettigheidsbeginsel in strafzaken waarborgt, heeft het een draagwijdte die analoog aan die van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet” (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 61/2008 van 10 april 2008, B.3.3). “Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen” (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 91/2018 van 5 juli 2018, B.3.2).

3. De beschouwingen in deze paragraaf opgenomen, worden geacht stilzwijgend in ieder middel herhaald te worden.

§ 2. - De motivering van reglementaire besluiten die grondrechten beperken of categorieën van personen ongelijk behandelen: verplichte motivering en verbod voor de rechters om de motieven aan te vullen (§§ 4 - 27)

4. Reglementaire besluiten, zeker deze die, zoals de bestreden ministeriële besluiten, grondrechten beperken of categorieën van personen ongelijk behandelen, moeten gemotiveerd worden en moeten de rechtsgronden vermelden waarop zij steunen, de rechters mogen deze motieven en deze rechtsgronden niet aanvullen.

A. De verplichte motivering van reglementaire besluiten (§§ 5 - 24)

1. De stelling van J. VANDE LANOTTE (§ 5)

5. Ieder besluit van een administratieve overheid, zelfs een reglementair besluit, moet gemotiveerd worden, met opgave van de rechtsgrond, die de hoven en de rechtbanken niet mogen aanvullen: “Alle administratieve rechtshandelingen moeten materieel gemotiveerd zijn. De administratieve rechtshandelingen met individuele strekking moeten zowel materieel

als formeel gemotiveerd worden” (J. VANDE LANOTTE en J. DUJARDIN, Basisbegrippen publiekrecht, Brugge, Die Keure, 2004, 225 en E. DE LUYCK, De toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij contractuele personeelsleden in de publieke sector, masterproef van de opleiding ‘Master in de rechten’, UGent, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, academiejaar 2011 – 2012, Promotor: Prof. Willy Van Eeckhoutte, nr. 20, p. 14 ¹, waar naar J. VANDE LANOTTE en J. DUJARDIN wordt verwezen). Deze regel wordt evenwel niet door alle rechters aanvaard (zie bv. Rb. Brussel (34^{ste} kamer, 28 juni 2019 ²), volgens verzoekers ten onrechte.

De materiële motiveringsplicht van akten van een administratieve overheid werd, kennelijk met de goedkeuring van L. – P. SUETENS, bestempeld als een eis van behoorlijk bestuur (S. TERRAS, De algemene beginselen van behoorlijk bestuur: de zuinigheidsplicht, het beginsel van doelmatig en economisch bestuur, o.l.v. prof. Dr. L. P. SUETENS, *Jura Falconis*, jg 30, nr. 3, (p. 440), p. 468). ³

2. De Raad van State: de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moet worden “beschouwd als een nadere bepaling van een grondrecht” (§ 6 – 9)

a. Het grondrecht (in ieder geval met betrekkingen tot individuele akten) (§ 6)

6. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen werd door de Raad van State in zijn advies opgemerkt dat de motivering van bestuursrechtelijke handelingen moet worden “beschouwd als een nadere bepaling van een grondrecht” (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 215-2, p. 9, waar wordt verwezen naar een vorig advies in Parl. St., Senaat, 1981 – 1982, nr. 33/2 – niet gevonden op internet -). De burger heeft immers een fundamenteel recht op informatie in zijn betrekkingen met het bestuur (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 215-2, p. 11, zie ook het verslag van de Senaatscommissie voor Binnenlandse Aangelegenheden in Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 215 – 3, p. 2, met citaat uit een advies van de Raad van State).

b. Ubi Eadem Ratio, Ibi Idem Jus (§§ 7 - 9)

7. Het recht van de burger op informatie in zijn betrekkingen kan niet beperkt blijven tot de individuele maatregelen, maar moet bijna *a fortiori* ook gelden voor besluiten met algemene draagwijdte die, zoals de bestreden ministeriële besluiten, een zeer grote impact hebben op het leven van de burgers. De Koning heeft, zo bepaalt artikel 105 van de Grondwet, geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. De burger heeft dus het recht, wanneer de

¹ https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/891/910/RUG01-001891910_2012_0001_AC.pdf

² <https://www.bourtembourg.be/civ-bruxelles-34e-ch-28-juin-2019-taxe-communale-sur-les-lieux-de-prostitution-en-vitrine-motivation-et-principe-degalite/>

³ <https://www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/30n3/terras.pdf>

Koning een verordening uitvaardigt, te weten welke de rechtsgrond is van dat besluit. Hetzelfde moet, weeral *a fortiori*, gelden voor een ministerieel besluit. Dit alles bij toepassing van het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk "waar dezelfde reden is, daar is hetzelfde recht" ("Ubi Eadem Ratio, Ibi Idem Jus" of "Where there is the same reason, there is the same law"). Verordeningen moeten dus ten minste de rechtsgrond vermelden waarop zij steunen en de rechters mogen die rechtsgronden niet verruimen.

8. Het Grondwettelijk Hof heeft aangenomen: "De verplichting de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren bestond voorheen [vóór de wet van 29 juli 1991] reeds in bepaalde aangelegenheden, hetzij omdat erin voorzien werd door een uitdrukkelijke tekst, hetzij omdat ze voortvloeide uit de aard zelf van de handeling" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 55/2001 van 8 mei 2001, B.3). Er kan dus een motiveringsplicht bestaan zonder uitdrukkelijke wettekst.

De uitdrukkelijke motiveringsplicht moet de bestuurde in staat stellen te beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 74/2014 van 8 mei 2014, B.9.5). Deze overweging geldt niet alleen voor beslissingen met een individuele strekking maar moet ook gelden voor reglementaire akten. De bestuursakten kunnen ook een beroep instellen tegen reglementaire akten, bijvoorbeeld bij de Raad van State. Het gelijkheidsbeginsel eist dat beide categorieën van personen, personen waarvan de situatie beïnvloedt wordt door een individuele akte en personen waarvan de situatie beïnvloedt wordt door een reglementaire akte, gelijk behandeld worden. In beide gevallen, in verband met individuele akten en reglementaire akten, moet ten minste de rechtsgrond waarop de beslissing steunt worden vermeld.

9. De *ratio legis* van de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen wordt door het Grondwettelijk Hof gekoppeld aan artikel 159 van de Grondwet en artikel 14 van de wetten op de Raad van State. Door "de uitdrukkelijke motivering op te leggen, beoogt de wet niet de organisatie en de werkwijze van het bestuur, maar de bescherming van de bestuurde. Zij is van die aard dat zij de jurisdictionele toetsing van de bestuurshandelingen, die is verankerd in artikel 159 van de Grondwet en georganiseerd in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, versterkt" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 55/2001 van 8 mei 2001, B. 4). Artikel 159 van de Grondwet en artikel 14 van de wetten op de Raad van State hebben zowel betrekking op individuele akten als op verordeningen. De uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (besluiten van administratieve overheden) moet dus ook gelden voor reglementaire besluiten.

3. Grondwetsconforme toepassing bij analogie van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (§§ 10 - 11)

10. Ook al bepaalt de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen niet dat de rechters geen rekening mogen houden met motieven die

niet in de te motiveren akte zijn vermeld, is deze regel een logisch gevolg van de motiveringsplicht. Deze regel moet dus ook gelden in geval van motivering van een verordening, en dit ten gevolge van een grondwetsconforme interpretatie van de wet van 29 juli 1991.

11. In verband met het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen heeft het Grondwettelijk Hof gesteld:

“De vereiste van uitdrukkelijke motivering voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991 versterkt de bescherming van de bestuurde, alsook de jurisdictionele controle van de bestuurshandelingen door de Raad van State.

Vermits de wetgever de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of hun organen met betrekking tot hun personeel heeft onderworpen aan hetzelfde rechtsbeschermingsstelsel als datgene dat van toepassing is op de handelingen van de bestuurlijke overheden, is het niet verantwoord dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht niet op de eerstgenoemde van toepassing zou worden geacht. Naast het feit dat de personeelsleden van de wetgevende vergaderingen of hun organen verstoken zouden blijven van een waarborg tegen de mogelijke willekeur, zou de ontstentenis van uitdrukkelijke motiveringsplicht het de Raad van State onmogelijk maken een doeltreffende toetsing uit te oefenen.

Uit wat voorafgaat volgt dat, voor zover de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of van hun organen met betrekking tot de leden van hun personeel niet in haar toepassingsgebied opneemt, ze niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet” (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 17/2004 van 29 januari 2004, B.6.2 en B.7).

Het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 kan dus, ten gevolge van haar grondwetsconforme interpretatie, verruimd worden. Dat toepassingsgebied moet, teneinde het gelijkheidsbeginsel te eerbiedigen, in die zin geïnterpreteerd worden dat reglementaire besluiten in hun motivering ten minste hun rechtsgrond moeten vermelden, een rechtsgrondvermelding die de rechters niet kunnen verruimen.

4. Een algemeen rechtsbeginsel (§§ 12 - 15)

12. Voor de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moet worden verstaan onder “bestuurshandeling”, de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur (artikel 1, eerste gedachtestreep, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen). Er werd terecht gesteld dat geen enkele wet voorziet in een algemene verplichting om reglementaire besluiten te motiveren (D. RENDERS, Droit administratif général, in Collection Centre Montesquieu études de l’action publique, nr. 36,

Bruylant, Brussel, 2015, nr. 610). Toch is de motivering van een reglementaire besluit noodzakelijk, ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling in dat verband.

13. In verband met de materiële motiveringsplicht heeft de Raad van State gesteld: "De materiële motiveringsplicht (sic) houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen" (R.v.St., arrest nr. 237.334 van 9 februari 2017, punt 9, p. 26).

14. In de Cahiers de Recherche sur les Droits Fondamentaux werd geschreven: "Un principe général de droit a en effet toujours existé en Belgique, principe selon lequel toute décision administrative devait être supportée par des motifs acceptables aussi bien en fait qu'en droit. Cette obligation est connue sous le nom d'obligation de motivation matérielle. En outre, une loi fédérale générale impose de motiver formellement toute décision administrative de portée individuelle, que cette décision emporte des conséquences favorables ou défavorables pour son destinataire" (In België heeft altijd een **algemeen rechtsbeginsel bestaan volgens hetwelk iedere administratieve beslissing ondersteund moet worden door aanvaardbare motieven die betrekking hebben zowel op de feiten als op het recht**. Deze verplichting is bekend onder de naam materiële motiveringsplicht. Bovendien verplicht een federale wet de formele motivering van iedere administratieve beslissing met individuele strekking) (S. VAN GARSSE en Y. MARIQUE, La motivation des actes administratifs en droit belge, Cahiers de Recherche sur les Droits Fondamentaux, 17, 2019, pp. 69 - 75).⁴

15. De motivering van de dringende noodzakelijkheid, in de aanhef van een ministerieel besluit, zonder dat de aangevoerde dringende noodzakelijkheid om geen advies te vragen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is verantwoord, heeft de onwettigheid van het ministerieel besluit tot gevolg (zie J. THEUNIS, De exceptie van onwettigheid. Onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat, doctoraal proefschrift, UHasselt, nr. 352, p. 235⁵ - ook bij Die Keure 2011 - en de verwijzing naar Cass. 9 september 2002, S.00.0125.F, Arr.Cass. 2002, 1762, nr. 426, JLMB 2003, 1176, noot D. DE ROY. Voor andere recente cassatiearresten, zie F. TULKENS en J. SOHIER, "Les cours et tribunaux – Chronique de jurisprudence constitutionnelle 2004-2006", RBDC 2006, 229-230; Cass. 15 februari 2007, C.06.0071.F).

5. De rechtspraak van het Hof van Cassatie in verband met de motivering van belastingreglementen (§§ 16 - 17)

16. De Waalse regering heeft voor het Grondwettelijk Hof gesteld: "De gemeenten hebben daarenboven lering getrokken uit de formalistische rechtspraak van het Hof van Cassatie ten aanzien van de motivering van de belastingreglementen in verband met het beginsel van

⁴ <https://journals.openedition.org/crdf/3710>

⁵ <https://www.uhasselt.be/Documents/faculteiten/rechten/DoctoraatJanTheunis.pdf>

gelijkheid en niet-discriminatie" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 78/2016 van 25 mei 2016, A.9, in fine).

17. De Vereniging van Stad & Gemeenten van Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (BRULOCALIS) schrijft over de motivering van belastingreglementen:

"2.1.De materiële motivering- Terwijl de wet betreffende de formele motivering ter zake niet van toepassing is, kunnen we toch niet stellen dat het reglement ontsnapt aan elke verplichting tot motivering. De gemeenteraad somt de motieven op die geleid hebben tot de uitvaardiging van het belastingreglement. Een zin staat stelselmatig in de gemeentelijke belastingreglementen: "Gezien de financiën van de gemeente / Gezien de financiële situatie van de gemeente". Deze woorden werpen de problematiek op betreffende de draagwijdte van de motivering van de reglementaire handeling in het algemeen en het belastingreglement in het bijzonder. Volstaat de verwijzing naar de financiële behoeften van de gemeente? Als administratieve handeling moet het belastingreglement een materiële motivering bevatten. De tekst moet de bestemming voldoende inzicht geven in de redenen die ertoe geleid hebben de heffing in te voeren. De burger moet voldoende informatie ontvangen aangaande de opportuniteit om tegen de tekst in beroep te gaan. Hoewel alle motieven niet in extenso in de tekst zelf van het reglement moeten staan, moeten ze blijken uit het administratief dossier samengesteld door de gemeentelijke overheid bij de vaststelling van de belasting. Twee zeer relevante passages:"De motivering die de beslissing in kwestie redelijkerwijs staft, is adequaat." Cass., 5.02.2000, Bull. cass., 2000, p. 285"Het is niet verplicht om te antwoorden op alle aangevoerde argumenten (...) maar de doorslaggevende motieven van de beslissing moeten vermeld worden.", RvS, 13.11.1996, n° 63.048>Aangaande het afdoend karakter van de motivering aan de hand van verwijzingen naar de staat van de gemeentefinanciën, zie: Rechtspraak- Cass., 11.09.2014, F130175 (Inforum288446)-Cass., 27.06.2014, F130092 (Inforum292977)-Cass., 20.06.2014, F130170 (Inforumn° 299413)-RvS, 20.10.2011, n° 215.929-Brussel, 13.12.2012 (Inforum 280280)-Bergen, 14.01.2011 (Inforum 262412)-Luik, 20.06.2001 (Inforum 175965) (BRULOCALIS, BRULOCAFICHES, Gemeentebelastingen en -retributies, Het gemeentelijk belastingreglement, oktober 2019, p. 3).

6. Motivering steeds vereist wanneer er afbreuk wordt gedaan aan een grondrecht en inzonderheid wanneer een ongelijke behandeling moet verantwoord worden) (§§ 18 - 19)

18. De definitie van het gelijkheidsbeginsel is voldoende bekend (zie bijvoorbeeld arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 64/2003 van 14 mei 2003, B.3 ev., en inzonderheid B.4.3: "In het advies bij het voorontwerp dat de wet van 16 juni 1998 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat de verantwoording die de Regering had aangevoerd als verklaring voor het milderen van de procedure voor de minderheidsaandeelhouders van besloten vennootschappen, niet voldoende was ...). Het

Grondwettelijk Hof houdt rekening met de parlementaire voorbereiding van een wet om te oordelen of een ongelijke behandeling redelijk verantwoord is (zie een voorbeeld in arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 65/98 van 10 juni 1998, B.3 – B.6).

De wetgever moet, wanneer hij een grondrecht beperkt, aannemelijk maken dat deze beperking redelijk verantwoord is: "Tenslotte wordt niet aannemelijk gemaakt waarom de bestuursdocumenten die vertrouwelijke bedrijfsinformatie bevatten, niet zouden kunnen worden aangepast, overeenkomstig artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994, opdat minstens een gedeeltelijke openbaarheid kan worden gewaarborgd (zie in dezelfde zin: Raad van State, advies nr.60.806/1/2/4 van 7 februari 2017, Parl. St., Kamer, 2016-2017, DOC5 4-2331/001, pp.112-113)" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr.167/2018 van 29 november 2018, B.13.4).

Wanneer zelfs de wetgever, wanneer hij een grondrecht beperkt, aannemelijk maken dat de beperking redelijk verantwoord is, dan geldt deze verplichting a fortiori van de Koning en de ministers wanneer zij bij reglementaire besluit een grondrecht beperken. Zelfs wanneer de "motiveringsplicht" alleen zou gelden in geval van ongelijke behandeling van vergelijkbare categorieën van personen, dan nog zou iedere beperking van een grondrecht moeten gemotiveerd worden. Het Grondwettelijk Hof heeft immers gesteld dat "de schending van een grondrecht (...) *ipso facto* een schending in[houdt] van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel [zelfs wanneer dat grondrecht gewaarborgd is door "een verdragsbepaling die België bindt" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 158/2004 van 20 oktober 2004, B.5.2; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 162/2004 van 20 oktober 2004, B.2.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 16/2005 van 19 januari 2005, B.2.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 101/2005 van 1 juni 2005, B.2.3).

19. Een reglementaire besluit dat een inmenging vormt op het recht op privéleven (zie verder, §§ 37 – 41 en 47) - dat evenwel strijdig is met artikel 22 van de Grondwet - moet in ieder geval in de aanhef aantonen dat de inmenging gesteund is op een welbepaalde wet en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Wanneer in de aanhef van het reglementair besluit voor de rechtsgrond verwezen wordt naar één of meer een hogere normen, dan is het enkel en alleen met die in de aanhef uitdrukkelijk vermelde hogere normen dat de burgers – en de rechtscollages – rekening moeten houden om de wettigheid van het reglementair besluit te beoordelen.

De algemene vergadering afdeling bestuursrechtspraak stelt vast op welke rechtsgronden de ministeriële besluiten gegrond zijn: "Het bestreden besluit vermeldt als rechtsgronden waarop het steunt artikel 4 van de wet van 31 december 1963, de artikelen 11 en 42 van de

wet van 5 augustus 1992 en de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 juni 2007” (R.v.St., algemene vergadering afdeling bestuursrechtspraak, arrest nr. 248.818 van 30 oktober 2020, punt 9, p. 13). Daaraan moet nu, sinds het ministerieel besluit van 1 november 2020, artikel 23 van de Grondwet toegevoegd worden. Men mag, zoals verder zal worden gezegd, bijgevolg me geen andere rechtsgronden rekening houden.

7. Het Grondwettelijk Hof en het EHRM over de motivering van beperkingen van grondrechten (§§ 20 - 21)

20. Op de Lidstaten rust de positieve verplichting om adequate maatregelen te nemen teneinde de rechten te beschermen die de [rechtsonderhorigen] putten uit artikel 8.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en een inmenging van een overheid in die rechten moet worden verantwoord volgens de in artikel 8.2 opgesomde criteria (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 189/2005 van 14 december 2005, B.4.4).

21. De argumenten die de Lidstaat aanvoert om de vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld bij toepassing van artikel 10 § 2 van het EVRM te beperken moeten ook op een concrete en daadwerkelijke manier de motieven voor de beperking viseren (EHRM, grote kamer, 10 december 2007, *Stoll t. Zwitserland*, § 128: “Il en découle [*la Convention doit être interprétée et appliquée de manière à garantir des droits concrets et effectifs*] que, pour qu’ils puissent apparaître comme légitimes, les arguments invoqués par la partie adverse doivent aussi viser concrètement et effectivement les motifs justificatifs énoncés par le paragraphe 2 de l’article 10”). Bijgevolg moet ook een beperking van het recht op gezinsleven concreet en daadwerkelijk gemotiveerd worden.

Of de maatregel die een inmenging inhoudt in het privéleven (zie verder, §§ 37 – 41 en 47) noodzakelijk is in een democratische samenleving, dus of er een dwingende maatschappelijke noodzaak bestaat om de inmenging in de wet te voorzien, moet – in het geval van een wet in de formele zin – blijken uit de parlementaire voorbereiding, uit de kwaliteit van de parlementaire voorbereiding op dat punt (Conseil de l’Europe, Cour européenne des droits de l’homme, *Guide sur l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme - Droit au respect de la vie privée et familiale*, Mis à jour au 31 août 2019 ⁶, p. 13: “La qualité de l’examen parlementaire et judiciaire de la nécessité de la mesure réalisé au niveau national revêt une importance particulière à cet égard, y compris pour ce qui est de l’application de la marge d’appréciation pertinente”).

8. De Raad van State in zijn *Beginnelsen van wetgevingstechniek* (§ 22)

22. De afdeling wetgeving van de Raad van State schrijft dan ook in zijn *Beginnelsen van wetgevingstechniek* in verband met “Teksten van intern rechten artikelen die als rechtsgrond van een besluit moeten worden vermeld” : “Verwijs naar alle teksten van intern recht alsmede

⁶ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf

naar de artikelen ervan, en zelfs naar de onderverdelingen ervan, die de precieze rechtsgrond opleveren voor het besluit" (Raad van State, Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, 2008, nr. 23, p. 40).

9. In verband met genadebesluiten (§ 23)

23. Koninklijke genadebesluiten, zo wordt stevast gesteld, moeten niet worden gemotiveerd. In verband met het koninklijk genaderecht verklaarde de minister van Justitie: "Het genaderecht is een koninklijk prerogatief dat is ingesteld bij artikel 110 van de Grondwet. Dit vermeldt 'De Koning heeft het recht de door de rechters uitgesproken straffen kwijt te schelden of te verminderen, behoudens hetgeen ten aanzien van de ministers en van de leden van de Gemeenschap- en Gewestregeringen is bepaald'. **Het genaderecht ressorteert onder zijn discretionnaire bevoegdheid** en dient bijgevolg niet met redenen te worden omkleed en evenmin te worden verantwoord" (antwoord van de minister van Justitie op schriftelijke vraag nr. 5-1194 [Gratieverlening - Procedures - Cijfergegevens - Regionale verschillen] van senator Bert Anciaux van 4 februari 2011 aan de minister van Justitie).⁷ Toch las men in het koninklijk besluit van 24 juni 1993 van collectieve genade (*Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1993): "Gelet op artikel 73 van de Grondwet [thans artikel 110]; I Willende door blijken van goedertierenheid het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Gemeenschappen huldigen; I Op de voordracht van Onze Eerste Minister, van Onze Minister van Justitie en van Onze Minister van Landsverdediging en op het advies van Onze in Raad Vergaderde Ministers".

10. Ten slotte de Vereniging van Steden en Gemeenten (§ 24)

24. In verband met politiebesluiten, verordeningen, van de burgemeesters gaf de Vereniging van Steden en Gemeenten de volgende raad aan de burgemeesters: "Opletten dus bij de motivering van het [polite]besluit, **de wettelijke grond duidelijk aangeven** en indien nodig de voorgeschreven formaliteiten vervullen" (Vincent Ramelot – Nieuwsbrief-Brussel nr. 2 – maart 2003, p. 1).

B. Het verbod voor de rechters om de door de overheid gegeven motieven aan te vullen (§§ 25 - 27)

25. Volgens de Raad van State "mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden" (zie bv. R.v.St., arrest nr. 247.391 van 10 april 2020, p. 9).

De rechters mogen inderdaad, tevens in de lijn van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de in het bestreden besluit vermelde motieven niet aanvullen, omdat de rechtsonderhorigen het recht hebben kennis te nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door de vermelding ervan in de handeling zelf: "[het recht] van elke

⁷ <https://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=5&NR=1194&LANG=nl>

belanghebbende derde, om onmiddellijk kennis te nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door de vermelding ervan in de handeling zelf. Het recht op de uitdrukkelijke motivering maakt het mogelijk het jurisdictionele toezicht op de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte en de inachtneming van het beginsel van de wapengelijkheid in het kader van het administratief contentieux te versterken ... De uitdrukkelijke motiveringsplicht, die de bestuurde in staat moet stellen te beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt, zou zijn doel voorbijschieten indien die bestuurde de motieven die de beslissing verantwoorden pas te weten kan komen nadat hij beroep heeft ingesteld" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr.74/2014 van 8 mei 2014, B.9.5).

26. Bij het beoordelen van de wettelijkheid van de bestreden ministeriële besluiten mag men, om de hierna opgegeven redenen, alleen rekening houden met de in die besluiten uitdrukkelijk vermelde rechtsgronden: artikel 4 van de wet van 31 december 1963, de artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 en de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 juni 2007 en, voor wat het ministerieel besluit van betreft, met artikel 23 van de Grondwet.

27. Nu artikel 15 van het EVRM ("In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen welke afwijken van zijn verplichtingen, ingevolge dit Verdrag") niet vermeld wordt in de motieven van de bestreden ministeriële besluiten, heeft de Belgische Regering dat artikel niet toegepast. Bovendien moet een regering, die artikel 15 van het EVRM wil toepassen, haar besluit notificeren, mededelen aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa (EHRM, 18 december 1996, Aksoy t. Turkije, zie inzonderheid § 85).

§ 3. - Het beginsel van het ene en ondeelbare reglementaire besluit (§§ 28 - 30)

28. Het "beginsel van het ene en ondeelbare reglementaire besluit" wordt verwoord in de rechtspraak van de Raad van State, bijvoorbeeld in R.v.S, nr. 230.193 van 13 februari 2015, punt 9, pp. 8 – 9: "Het bestreden besluit is een reglementair besluit. Het is derhalve in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd, hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van het besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk

onderdeel is, vermits het bestreden besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan”.

In punt 12 op p. 10 van hetzelfde arrest nr. 230.193 leest men: “Uit wat voorafgaat, volgt dat de bepalingen van het bestreden besluit een ondeelbaar geheel vormen, zodat de mogelijke onwettigheid van de bestreden overgangsmaatregelen meteen het volledige bestreden besluit kan onwettig maken. De verzoekende partij kan derhalve in dit opzicht een voordeel halen uit de gehele vernietiging ervan. Het enkele feit dat de overgangsregeling thans haar uitwerking heeft gehad, ontnemt tot slot omwille van het ondeelbaar karakter van het besluit, aldus evenmin het actueel belang aan de verzoekende partij.”

29. Een gedeeltelijke vernietiging van de bestreden ministeriële besluiten zou aan verzoekers geen volledige genoegdoening geven in het licht van het door hen aangevoerde belang. Verzoekers willen leven in een zo normaal mogelijk functionerende samenleving zonder de beperkingen die de bestreden ministeriële besluiten op onwettelijke wijze trachten op te leggen. Zij willen zich zowel bij dag als bij nacht vrij kunnen verplaatsen op de openbare weg en horecazaken bezoeken zoals voorheen. Zij willen toegang hebben tot alle soorten winkels. Zij willen hun haar kunnen laten knippen. Zij willen menselijke contacten onderhouden met alle personen van hun keuze. Zij willen hun kinderen naar school laten gaan. Zij willen dat de beginselen van de rechtsstaat geëerbiedigd worden.

30. Verzoekers hebben er overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 72/2016 van 25 mei 2016, B.3.3) belang bij dat een onwettig ministerieel besluit dat, wanneer het wordt overtreden aanleiding kan geven tot een vrijheidsstraf, in zijn geheel wordt vernietig.

Afdeling 2. - Relas der feiten met inbegrip van de rechtsgrond van de bestreden ministeriële besluiten (§§ 31 - 74)

§ 1. De feiten (§§ 31 - 52)

I. FEITEN BETREFFENDE VERZOEKERS (HUN PERSOONLIJKE SITUATIE) (§ 31)

31. Verzoekers zijn

II. FEITEN BETREFFENDE COVID-19 EN DE MINISTERIËLE BESLUITEN HOUDENDE DRINGENDE MAATREGELEN OM DE VERSPREIDING VAN HET CORONAVIRUS COVID-19 TE BEPERKEN (§§ 32 - 52)

32. Er kan verwezen worden naar de persartikelen over het onderwerp en bijvoorbeeld naar een artikel op de website van Het Laatste Nieuws van 28 oktober 2020 onder de titel "OVERZICHT. Van de lockdown op 18 maart tot de recentste coronamaatregelen: dit is het parcours dat België tot nu heeft doorlopen".⁸ Er kan ook verwezen worden naar de rechtspraak van de Raad van State (zie bv. R.v.St, nr. 248.162 van 20 augustus 2020, punt 3).

A. COVID-19 (§ 33)

33. COVID-19, voluit *coronavirus disease 2019*, is een besmettelijke ziekte die wordt veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2, een van de coronavirussen. De voorheen onbekende ziekte werd eind 2019 voor het eerst opgemerkt in Wuhan, hoofdstad van de Chinese provincie Hubei, en verspreidde zich vervolgens in drie maanden naar andere delen van de wereld. Vanaf 11 maart 2020 was er volgens de normen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) officieel sprake van een pandemie, de coronapandemie (Ned. Wikipedia, trefw. "COVID-19", begin).

Over het beleid om de verspreiding van Covid-19 af te remmen leest men in dezelfde bron:

"Beleidsscenario's verspreidingssnelheid

Beleidsmakers kunnen kiezen voor uiteenlopende pakketten van maatregelen om een COVID-19-epidemie tegen te gaan, te beteugelen of te beëindigen. De keuze voor een pakket of scenario wordt onder meer bepaald door de mate van verspreiding van het virus, de capaciteit van het zorgsysteem en allerlei politieke/ethische opvattingen, bijvoorbeeld over de economie, de kwaliteit van leven, de verantwoordelijkheid van de burger en de rol van de staat. Hier volgen enkele mogelijke aanpakken.

- Niets doen; geen overheidinterventies. Dit veroorzaakt overbelasting van de zorg en veel sterfgevallen in korte tijd, ook van niet-COVID-19-patiënten. Er wordt ingezet op een mogelijk snelle groepsimmuniteit, waarbij er sprake is van een relatief korte periode van economische inactiviteit.
- Casus + contactopsporing; iedereen wordt meerdere malen getest. Meer testen geeft een vroegere detectie, tracering van contacten en verhoogt daarmee het vinden van milde gevallen. Positief getesten worden in isolatie geplaatst. De rest van het gezin gaat thuis in quarantaine. Contacten worden opgespoord en getest. Hierbij zijn veel testen nodig en men is zeer kwetsbaar voor herintroductie van virus door import of resthaard.

⁸ <https://www.hln.be/binnenland/overzicht-van-de-lockdown-op-18-maart-tot-de-recentste-coronamaatregelen-dit-is-het-parcours-dat-belgie-tot-nu-heeft-doorlopen~af470e8f/>

- Targeted lockdown: Fase 1: iedereen met griepachtige en COVID-19-achtige symptomen moet zich thuis isoleren, inclusief de rest van het gezin. Opgenomen patiënten en zorgpersoneel in ziekenhuizen worden getest. Fase 2: ook zorgpersoneel van kwetsbare groepen wordt getest. Fase 3: ook personeel van scholen met kinderen onder de 12 jaar en fysiotherapeuten worden getest.
- Total lockdown: maximale eliminatie van contacten, iedereen moet in huis blijven, ongeacht of iemand wel of geen symptomen heeft. Zeer kwetsbaar voor herintroductie van virus door import of resthaard. Dit komt omdat er veel mensen zijn die niet in contact zijn gekomen met het virus en geen immuniteit hebben opgebouwd.

Flexibele lockdown: in het begin de spreading voldoende afremmen, zodat de zorgsystemen niet overbelast geraakt, maar daarna wel een gematigde spreading toelaten in de hoop dat het reproductiegetal onder de één blijft. Kwetsbare groepen die veel risico lopen moeten wel voor een lange periode afgeschermd worden om de mortaliteit te beperken. Na verloop van tijd bouwen meer mensen immuniteit op, waardoor het gemakkelijker wordt om het reproductiegetal onder de één te houden, maar groepsimmuniteit is geen doel op zich. In Zweden wordt deze strategie grotendeels toegepast op basis van vrijwilligheid en eigen verantwoordelijkheid van personen en bedrijven. In die zin is er in Zweden geen door de overheid opgelegde 'lockdown'. Voorbeelden van flexibele lockdown zijn tijdelijk geen in- en uitreis in een bepaald gebied, het instellen van de avondklok, beperken van groepsaantallen, meteen testen terugkerende reizigers, controle op naleven quarantaine of niet toestaan van evenementen voor jongeren" (Ned. Wikipedia, trefw. "COVID-19", "Maatregelen").

B. DE MINISTERIËLE BESLUITEN HOUDENDE DRINGENDE MAATREGELEN OM DE VERSPREIDING VAN HET CORONAVIRUS COVID-19 TE BEPERKEN (§§ 34 - 66)

Onderdeel 1. - De ministeriële besluiten en het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 in het bijzonder en hoe het een inmenging vormt in het recht op privéleven (§§ 34 – 52)

a. De ministeriële besluiten (§§ 34 - 35)

34. De volgende ministeriële besluiten houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken werden achtereenvolgens uitgevaardigd:

13 MAART 2020. - Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

18 MAART 2020. - Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken

23 MAART 2020. - Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

24 MAART 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken

3 APRIL 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken

17 APRIL 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

30 APRIL 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

8 MEI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

15 MEI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

20 MEI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

25 MEI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

30 MEI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus

5 JUNI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

30 JUNI 2020. - Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

10 JULI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

24 JULI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

28 JULI 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

22 AUGUSTUS 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

25 SEPTEMBER 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

8 OKTOBER 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

18 OKTOBER 2020. - Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

23 OKTOBER 2020. - Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

28 OKTOBER 2020. - Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken

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

35. Artikel 28 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 1 november 2020, bepaalt: "De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot en met 13 december 2020". Toch zal de collectie inspanning van de Belgen niet op 13 december 2020 ten einde zijn.

Op woensdag 4 november 2020 verklaarde de Eerste Minister evenwel naar aanleiding van een bezoek van de Koning aan een ziekenhuis:

"Bij zijn bezoek woensdag aan het Onze-Lieve-Vrouwziekenhuis van Aalst, samen met koning Filip en koningin Mathilde en minister van Volksgezondheid Frank Vandenbroucke (sp.a), heeft premier Alexander De Croo (Open Vld) verklaard dat we een lange tijd strenge maatregelen zullen moeten aanhouden in de strijd tegen het coronavirus.

"Op een bepaald moment zullen de cijfers dalen, maar ze gaan zeer lang moeten dalen", zo zei de premier. "De grootste opdracht is dat mensen zich voor een lange periode aan de maatregelen moeten houden, zodat de situatie in de ziekenhuizen zich normaliseert. Dat zal maanden duren. We gaan ons maanden aan een stuk aan de maatregelen moeten houden. Dat zal een zeer grote inspanning vragen van ons allemaal.""⁹

b. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 beperkt het recht op privéleven (het recht met zijn medemensen contacten aan te gaan en te onderhouden, ook in de professionele en commerciële sfeer) en het gevolg daarvan (§§ 36 - 48)

⁹ <https://www.msn.com/nl-be/nieuws/nationaal/de-croo-maatregelen-zullen-maanden-duren/ar-BB1aH2XI?ocid=msedgdhp>

36. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 beperkt het recht op privéleven door sociale contacten te bemoeilijken en is daardoor alleen reeds strijdig met artikel 22 van de Grondwet dat voor dergelijke beperkingen een wet eist.

1. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 beperkt het recht op privéleven (het recht met zijn medemensen contacten aan te gaan en te onderhouden, ook in de professionele en commerciële sfeer) (§§ 37 - 48)

a. Het recht op een “sociaal privéleven” en op de uitoefening van een beroep (§§ 37 - 41)

37. Het recht op privéleven betreft ook het recht sociale betrekkingen aan te gaan en te onderhouden met zijn medemensen, ook op het professionele en commerciële vlak (Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit au respect de la vie privée et familiale, Mis à jour au 31 août 2019 (hierna verder “Guide sur l'article 8” genoemd), nr. 73, p. 23).¹⁰

38. Artikel 8 van het EVRM omvat het recht van ieder individu om de anderen tegemoet te treden teneinde met zijn medemensen en de wereld betrekkingen aan te gaan en te onderhouden, hetzij het recht op een “sociaal privéleven”. Het kan zich in bepaalde omstandigheden uitstrekken tot de beroepsactiviteiten en de commerciële activiteiten: “‘article 8 .. englobe le droit pour tout individu d’aller vers les autres afin de nouer et développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur, soit le droit à une «vie privée sociale» (Bărbulescu c. Roumanie [GC], § 71; Botta c. Italie, §32). Il peut ainsi, dans certaines circonstances, s’étendre aux activités professionnelles (Fernández Martínez c. Espagne[GC], § 110; Bărbulescu c. Roumanie[GC], § 71; Antovićet Mirković c. Monténégro, §42; Denisov c. Ukraine[GC], §§ 100, et les références qui y sont citées, et López Ribalda et autres c. Espagne [GC], §§ 92-95) et commerciales (Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande [GC], § 130)” (Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit au respect de la vie privée et familiale, Mis à jour au 31 août 2019¹¹, nr. 70, p. 22).

39. Het recht op privéleven kan worden geschonden wanneer een persoon een zelfs tijdelijk verbod opgelegd krijgt om een beroep uit te oefenen. In het geval van Platini t. Zwitserland (beslissing), gebruikte het EHRM voor het eerst de benadering gesteund op gevolgen in de professionele context van sport (§§ 54-58). Het was verzoeker gedurende vier jaar verboden om enige voetbalgerelateerde activiteit uit te oefenen en het Hof oordeelde dat de drempel van ernst was bereikt vanwege de gevolgen van dit verbod voor het privéleven van de betrokkenen. Het Hof merkte met name op dat het de betrokkenen verboden was de kost te verdienen in het voetbal (de enige bron van inkomsten die hij zijn hele leven had gehad) en

¹⁰ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf

¹¹ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf

dat de bestreden sanctie een negatief effect zou kunnen hebben op de mogelijkheid voor hem om sociale relaties met anderen aan te gaan en te ontwikkelen (EHRM, beslissing, 11 februari 2020, Michel Platini t. Zwitserland, §§ 54 – 58) (Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit au respect de la vie privée et familiale, Mis à jour au 31 août 2019 ¹², nr. 77, p. 24).

40. Het recht op privéleven betreft dus ook het recht sociale betrekkingen aan te gaan en te onderhouden met zijn medemensen, ook op het professionele en commerciële vlak (Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit au respect de la vie privée et familiale, Mis à jour au 31 août 2019 (hierna verder "Guide sur l'article 8" genoemd), nr. 73, p. 23). ¹³

Het EHRM heeft gesteld dat beperkingen van de toegang tot een beroep het "privéleven aantasten: "Ainsi, la Cour a déjà dit que l'imposition de restrictions à l'accès à une profession portait atteinte à la «vie privée»" (Guide sur l'article 8, nr. 74, p. 23).

Het verlies van een betrekking valt onder de inmenging in het privéleven, wanneer het verlies van de betrekking gevolgen heeft voor het privéleven: "si la perte de son emploi a une incidence sur sa vie privée (approche fondée sur les conséquences)" (Guide sur l'article 8, nr. 75, p. 23).

41. Het EHRM heeft gesteld:

"165. Les parties s'accordent à reconnaître qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de sa vie privée. La Cour ne voit pas de raison de conclure autrement. Elle rappelle que la vie privée « englobe le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables, y compris dans le domaine professionnel et commercial » (C. c. Belgique, 7 août 1996, § 25, Recueil 1996-III). L'article 8 de la Convention « protège (...) le droit au développement personnel et le droit d'établir et entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur » (Pretty c. Royaume-Uni, no ..., § 61, CEDH 2002-III) et la notion de « vie privée » n'exclut pas en principe les activités de nature professionnelle ou commerciale. D'ailleurs, après tout, c'est dans leur travail que les gens nouent un grand nombre de relations avec le monde extérieur (Niemietz c. Allemagne, 16 décembre 1992, § 29, série A no 251-B). Ainsi, la Cour a déjà dit que l'imposition de restrictions à l'accès à une profession portait atteinte à la « vie privée » (Sidabras et Džiautas c. Lituanie, nos ..., § 47, CEDH 2004-VIII, et Bigaeva c. Grèce, no ... §§ 22-25, 28 mai 2009). De même, elle a déjà jugé qu'une révocation avait porté atteinte au droit au respect de la vie privée (Özpınar c. Turquie, no ..., §§ 43-48, 19 octobre 2010). Enfin, le droit d'une personne à la protection de son honneur et de sa réputation est couvert par l'article 8 en tant qu'élément du droit au respect de la vie privée (Pfeifer c. Autriche, no ..., § 35, 15 novembre 2007, et A. c. Norvège, no ..., §§ 63 et 64, 9 avril 2009).

¹² https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf

¹³ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf

166. La révocation du requérant de son poste de juge a eu des incidences sur une grande partie de ses relations avec autrui, notamment sur ses relations de nature professionnelle. Elle a eu aussi des incidences sur son « cercle intime », car la perte de son emploi a nécessairement eu des conséquences concrètes sur son bien-être matériel et celui de sa famille. De plus, la raison pour laquelle il a été révoqué, à savoir une rupture de serment, permet de penser que sa réputation professionnelle a été affectée" (EHRM, 9 januari 2013, Oleksandr Volko t. Oekraïne, §§ 165 – 166).

Eigen vertaling van EHRM, 9 januari 2013, Oleksandr Volko t. Oekraïne, §§ 165 – 166:

"Partijen zijn het erover eens dat er sprake was van inmenging in de uitoefening door verzoeker van zijn recht op eerbiediging van zijn privéleven. Het Hof ziet geen reden om anders te oordelen. Het herinnert eraan dat het privéleven "het recht van het individu omvat om relaties met zijn medemensen aan te gaan en te ontwikkelen, ook op professioneel en commercieel gebied" (C. v. België, 7 augustus 1996, § 25, rapporten 1996- III). Artikel 8 van het Verdrag "beschermt ... het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties met andere mensen en de buitenwereld aan te gaan en te onderhouden" (Pretty v. Het Verenigd Koninkrijk, nr ... , § 61, EVRM 2002-III) en het begrip "privéleven" sluit in beginsel activiteiten van professionele of commerciële aard niet uit. Het is immers in hun werk dat mensen veel relaties met de buitenwereld aangaan (Niemietz v. Duitsland, 16 december 1992, § 29, serie A nr. 251-B). Zo heeft het Hof al gezegd dat het opleggen van beperkingen op de toegang tot een beroep inbreuk maakt op het "privéleven" (Sidabras en Džiautas tegen Litouwen, nrs..., § 47, EVRM 2004 VIII, en Bigaeva v. Griekenland, nr ... §§ 22-25, 28 mei 2009). Evenzo heeft het al geoordeeld dat een ontslag inbreuk had gemaakt op het recht op respect voor het privéleven (Özpınar tegen Turkije, nr..., §§ 43-48, 19 oktober 2010). Ten slotte valt het recht van een persoon op bescherming van zijn eer en goede naam onder artikel 8 als onderdeel van het recht op eerbiediging van het privéleven.

b. De situatie van de horeca (§§ 42 - 46)

42. Het hiervoor bedoelde ontslag van verzoeker als rechter had gevolgen voor een groot deel van zijn relaties met anderen, met name voor zijn professionele relaties. Het had ook een impact op zijn "intieme kring", aangezien het verlies van zijn betrekking noodzakelijkerwijs concrete gevolgen had voor zijn materiële welzijn en dat van zijn gezin. Bovendien suggereert de reden waarom hij werd ontslagen, namelijk een schending van de eed, dat zijn professionele reputatie is aangetast "(EHRM, 9 januari 2013, Oleksandr Volko t. Oekraïne, §§ 165 - 166)."

43. Dezelfde redenering geldt, *mutatis mutandis*, voor de mensen van de horeca. Het sluiten van de horeca heeft voor de mensen van de horeca gevolgen voor een groot deel van hun relaties met anderen, met name voor hun professionele relaties. Het heeft ook een impact op hun "intieme kring", aangezien het verbod hun gelegenheden open te houden noodzakelijkerwijs concrete gevolgen heeft voor hun materiële welzijn en dat van hun gezin. Bovendien suggereert de reden waarom hun zaken moeten worden gesloten, namelijk het vermoeden dat zij in hun zaak de coronaregels niet kunnen handhaven.

44. De sluiting van de horeca wordt in consideransen van met ministerieel besluit van 28 oktober 2020 als volgt gemotiveerd: "Overwegende dat bepaalde activiteiten het risico op besmetting kunnen verhogen, onder meer voor zover ze niet kunnen worden uitgeoefend met een masker op of voor zover ze eerder zullen leiden tot het aannemen van gedrag dat

niet in overeenstemming is met de gouden regels, waaronder deze van de social distancing (eten in een restaurant, drinken in een bar, deelnemen aan familie-, studenten- of andere feesten, ...); dat dit de reden is waarom de meeste inrichtingen waar dit soort activiteiten plaatsvinden, gesloten moeten worden”.

Tegen de overweging “voor zover ze niet kunnen worden uitgeoefend met een masker op” kan men inbrengen dat men in een café naar het toilet kan gaan met een mondmasker voor het aangezicht. Men kan er aan een tafel zitten met een mondmasker voor mond en neus. Tijdens het drinken zal men niet zo vlug uitademen en drinken neemt niet veel tijd in beslag.

Tegen de overweging “voor zover ze eerder zullen leiden tot het aannemen van gedrag dat niet in overeenstemming is met de gouden regels, waaronder deze van de social distancing” kan worden aangevoerd dat er aldus een onbewezen stelling wordt geponeerd. In de scholen is er blijkbaar geen probleem in verband met “het aannemen van gedrag dat niet in overeenstemming is met de gouden regels”. Op de werkvloer blijkbaar ook niet. Het bestreden ministerieel besluit van 28 oktober 2020 stigmatiseert bijgevolg de mensen van de horeca als onbekwaam om in hun zaak de coronaorde te handhaven. In de “grootkeukens en eetzaal voor verblijf-, school-, leef- en werkgemeenschappen” (zie hierna, § 46) is alles echter koek en ei. Daar zijn alle mensen verantwoordelijke personen aan wier getrouwheid aan wet en orde niet kan getwijfeld worden. In de verblijf-, school-, leef- en werkgemeenschappen kan men eten en naar het toilet gaan. Maar de gewone burger op de openbare weg wordt aan zijn lot overgelaten.

45. Naar aanleiding van een vraag aan de Minister van Economie en Werk verklaarde mevrouw Anja Vanrobaeys (sp.a) in de plenaire zitting van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 12 november 2020 (namiddag):

“Volgens het VBO is het werk de veiligste plek op de wereld. Niets is minder waar. **Uit de cijfers van de minister blijkt immers** dat meer dan de helft van de ondernemingen de coronamaatregelen niet naleeft. Dat verbaast mij niet, want ik krijg onvoorstelbare signalen van de werkvloer. Zo is een werkgever met corona samen met zijn werknemers blijven doorwerken. Op dit moment zijn vier van zijn acht werknemers ziek.

Dit is onverantwoord. Veel werknemers zijn doodsbang om zelf ziek te worden, om hun gezin te besmetten, maar ook om hun werk kwijt te geraken. Het is wraakroepend dat wij cafés en winkels sluiten, dat wij allen enorme opofferingen doen, terwijl meer dan de helft van de ondernemingen de elementaire regels niet naleeft en onze gezondheid en onze economie aantast.

Willen wij onze gezondheid en onze economie beschermen, dan moeten wij ook de werknemers beschermen die onze samenleving doen draaien. De Welzijnsinspectie wil wel meer gericht controleren, maar heeft daarvoor te weinig mankracht. Hoe zal de minister dit oplossen? (De micro wordt uitgeschakeld wegens overschrijding van de spreektijd)” (CRABV 55 PLEN 070, pp. 11 – 12).

De regering behandelt de mensen van de horeca als onbekwame en onbetrouwbare lieden en de bedrijfsleiders als hét toonbeeld van ernst en verantwoordelijkheidszin. Achter de dikke muren van de bedrijven werken alleen mensen die hun werk kunnen verliezen wanneer ze te loslippig zijn. De drankgelegenheden en de eethuizen hebben letterlijk glazen muren.

46. Krachtens een uitdrukkelijke bepaling van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 mogen de “grootkeukens en eetzaal voor verblijf-, school-, leef- en werkgemeenschappen” echter open blijven (artikel 6, § 1, tweede lid, 2°).

Hetzelfde ministerieel besluit bepaalt:

“Voor de horeca-activiteiten die door dit besluit worden toegelaten, gelden bij het ontvangen van klanten minstens de volgende specifieke modaliteiten, onverminderd artikel 5:

1° de tafels worden zo geplaatst dat een afstand van minstens 1,5 meter tussen de tafelgezelschappen wordt gegarandeerd, tenzij de tafels worden gescheiden door een plexiglazen wand of een gelijkwaardig alternatief, met een minimale hoogte van 1,8 meter;

2° een maximum van 4 personen per tafel is toegestaan;

3° enkel zitplaatsen aan tafel zijn toegestaan;

4° elke persoon moet aan zijn eigen tafel blijven zitten;

5° het dragen van een mondkapje of, wanneer dit niet mogelijk is omwille van medische redenen, van een gelaatsscherm is verplicht voor het personeel;

6° er is geen enkele bediening aan de bar toegestaan;

7° de contactgegevens van één klant per tafel, die zich kunnen beperken tot een telefoonnummer of een e-mailadres, worden geregistreerd bij aankomst en bewaard, met respect voor de bescherming van de persoonsgegevens, gedurende 14 kalenderdagen teneinde enig later contactonderzoek te faciliteren. Voor de klanten die dit weigeren wordt de toegang tot de inrichting bij aankomst geweigerd. Die contactgegevens mogen enkel worden gebruikt voor de doeleinden van de strijd tegen COVID-19, en ze moeten worden vernietigd na 14 kalenderdagen ... In afwijking van het eerste lid, 2°, mag een huishouden een tafel delen, ongeacht de grootte van dat huishouden” (artikel 6, § 2).

Evengoed had men, eventueel met nog strengere regels, de horecazaken kunnen openlaten. Uit bepaalde persberichten blijkt dat de “werkvloer” en het “onderwijs” de belangrijkste plaatsen zijn waar het virus wordt doorgegeven.

Volgens een officiële Nederlandse bron, het Nederlandse RIVM, is de horeca niet dé besmettingsbron bij uitstek:

“De Nederlandse tegenhanger van het Belgische Sciensano, het Nederlandse RIVM, publiceerde zopas cijfers waaruit de origine van besmettingen met Covid-19 blijkt. De lijst bevat een opsomming van alle bronnen bij vastgestelde coronabesmettingen. Meer dan 2 op 3 Nederlanders die een besmetting oplopen, hebben die gehaald bij familie of vrienden thuis. Opvallend is dat de horeca als plaats waar Covid-19 opgepikt wordt, bijzonder beperkt blijft. Het percentage besmettingen in de horeca daalde de afgelopen week van 3,7 procent (van 4

mei tot en met 11 augustus), naar 2,9 procent (van 11 tot en met 18 augustus). In de periode vanaf 4 mei was de horeca in totaal de bron voor minder dan 2% van alle besmettingen.”¹⁴

Hetgeen kan in de “grootkeukens en eetzaal voor verblijf-, school-, leef- en werkgemeenschappen” kan ook in een café of restaurant waar strikte regels gelden.

c. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd bij het ministerieel besluit van 1 november 2020, beperkt het privéleven van alle burgers (§ 47)

47. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd bij het ministerieel besluit van 1 november 2020, beperkt het privéleven van alle burgers (zie ook verder, § 77). Enkele voorbeelden kunnen dat verduidelijken.

Het ministerieel besluit stelt telethuiswerk verplicht (artikel 1, § 1) waardoor werknemers op het werk geen sociale contacten meer kunnen hebben.

De handelszaken, private en publieke bedrijven en diensten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de vitale belangen van de Natie en de behoeften van de bevolking nemen de maatregelen om de regels van de social distancing in de mate van het mogelijke toe te passen (artikel 2, tweede lid). Door “social distancing” worden innige contacten tussen mensen onmogelijk en wordt er dus ingegrepen in hun privéleven

De inrichtingen die behoren tot de horecasector en andere eet- en drankgelegenheden zijn gesloten, behalve voor het aanbieden en leveren van afhaalmaaltijden en niet-alcoholische dranken om mee te nemen tot ten laatste 22.00 uur (artikel 6, § 1, eerste lid). Daardoor worden sociale contacten ten zeerste bemoeilijkt.

Huis-aan-huis- en leurdersactiviteiten, van welke aard dan ook, zijn verboden (artikel 7bis, § 1). Inmenging in het recht een beroep uit te oefenen en sociale contacten aan te gaan.

Teambuildings met fysieke aanwezigheid zijn verboden (artikel 7bis, § 2). Inmenging in het recht op sociale contacten.

De inrichtingen of onderdelen van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, sportieve, recreatieve en evenementensector worden gesloten voor het publiek (artikel 8, § 1, eerste lid). Dit is een beperking van de mogelijkheid tot het leggen van sociaal contact.

¹⁴ <https://www.foodservicealliance.be/nieuws/nederlandse-cijfers-bewijzen-horeca-amper-bron-van-besmetting-met-corona>

Nachtwinkels mogen geopend blijven vanaf het gebruikelijke openingsuur tot 22.00 uur (artikel 10, tweede lid). Inmenging in het recht een beroep uit te oefenen en sociale contacten aan te gaan.

De verkoop van alcoholische dranken is in alle inrichtingen, met inbegrip van automaten, verboden vanaf 20.00 uur tot 05.00 uur 's morgens (artikel 11).

Het is in principe verboden om zich op de openbare weg en in de openbare ruimte te bevinden tussen 0.00 uur en 05.00 uur 's morgens (artikel 14, eerste lid). Beperking van de bewegingsvrijheid en de mogelijkheid sociale contacten aan te gaan.

Artikel 15, §§ 1, 2 en 3, van het ministerieel besluit bepalen:

“§ 1. Behoudens andersluidende bepaling voorzien door dit besluit, zijn samenscholingen van meer dan vier personen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld, enkel toegelaten onder de voorwaarden voorzien en voor de activiteiten toegelaten door dit artikel.

§ 2. Ieder huishouden mag per lid maximum één zelfde duurzaam onderhouden nauw contact per 6 weken per keer in huis of in een toeristisch logies ontvangen, onverminderd artikel 23.

Een alleenstaande mag naast het duurzaam onderhouden nauw contact bedoeld in het eerste lid één bijkomende persoon in huis of in een toeristische logies ontvangen op een ander moment.

§ 3. Enkel de echtgenoten, hun getuigen en de ambtenaar van de burgerlijke stand of de bedienaar van de eredienst mogen huwelijken bijwonen.”

Artikel 15, §§ 1, 2 en 3, van het ministerieel besluit beperkt het recht om sociale contacten aan te gaan.

Professionele sportieve wedstrijden en professionele sporttrainingen kunnen enkel plaatsvinden zonder publiek (artikel 15, § 6). Beperking van het recht sociale contacten aan te gaan.

Niet-professionele sportieve wedstrijden en niet-professionele sporttrainingen kunnen enkel plaatsvinden voor deelnemers tot en met 12 jaar. Deze wedstrijden en trainingen mogen enkel worden bijgewoond door één lid van het huishouden van de deelnemers (artikel 15, § 7). Beperking van het recht sociale contacten aan te gaan.

De collectieve uitoefening van de eredienst en de collectieve uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en van activiteiten binnen een filosofisch-

levensbeschouwelijke vereniging zijn in principe verboden (artikel 17). Beperking van de godsdienstvrijheid en het recht sociale contacten aan te gaan.

Op het openbaar vervoer moeten personen ouder dan 12 jaar een mondmasker dragen (artikel 19, eerste lid). Bemoeilijking van het recht vrij te ademen.

Onverminderd andersluidende bepaling voorzien door een protocol of door dit besluit, Iedere persoon neemt de nodige maatregelen om de naleving van de regels van social distancing te garanderen, in het bijzonder het behoud van een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon (artikel 23, § 1). Bemoeilijking van sociale contacten.

Eenieder, met uitzondering van kinderen tot en met 12 jaar, is verplicht om de mond en de neus te bedekken met een mondmasker of elk ander alternatief in stof wanneer het onmogelijk is om de naleving van de regels van social distancing te garanderen (artikel 25, eerste lid). Bemoeilijking van het recht vrij te ademen. Er werd bovendien terecht geschreven: "Communicatie tussen mensen bestaat uit een verbaal en non-verbaal component. Bij het weghalen van een daarvan ontstaat miscommunicatie, zeer gevaarlijk in bepaalde omgevingen. Maar ook in het dagelijks leven krijg je geen feedback meer of je opmerking verkeerd is gevallen".¹⁵ Door het dragen van een mondmasker wordt de sociale communicatie bemoeilijkt en wordt het recht op privéleven beperkt.

Over mondmaskers in het onderwijs las men van de hand van Simon Grymonprez en Klaas Maenhout op de website van *De Standaard* (10 september 2020):

"Veel leerkrachten wijzen erop dat stillere of schuchtere leerlingen de dupe zijn van de mondmaskerplicht. 'De iets stillere leerlingen durven bijna niets te zeggen, want we verstaan ze niet', zegt Inge Verhelst, leerkracht Engels in het eerste en tweede middelbaar. 'Ze moeten hun antwoord vijf keer herhalen. De drempel om mee te doen is nóg groter.' Verhelst zegt dat het ook moeilijk lesgeven is: 'Ik geef Engels, en voor mijn leerlingen is het moeilijk om mij te verstaan omdat ze mijn mimiek niet zien.'

Los van de pedagogisch-didactische moeilijkheden voelen veel leerkrachten heel wat fysieke ongemakken. 'In het begin heb ik stoffen mondmaskers geprobeerd, maar dat was veel te warm en houdt veel geluid tegen. Nu gebruik ik zijden mondmaskers, maar echt comfortabel is het niet. Ik blijf 's avonds erg veel hoofdpijn hebben.'

'Iedereen klaagt over hoofdpijn', zegt Nathalie Lyssens, die lesgeeft in het derde en vierde middelbaar in het bso. 'Ik neem elke avond pijnstillers om te kunnen slapen. Moet ik dat een heel schooljaar doen?'

¹⁵ https://www.security.nl/posting/672757/Mondkapjes+zijn+gevaarlijk_

Lyssens vindt dat óók de leerlingen nadelen ondervinden. 'Ik kan hun reacties veel slechter inschatten en neem soms disciplinair verkeerde maatregelen. Dat hypothekeert mijn relatie met de leerlingen en bemoeilijkt de kennisoverdracht nog meer. Het virus is er. De besmettingen lopen op en het mondkmasker houdt dat duidelijk niet tegen. We zullen ermee moeten leren leven. Maar slecht lesgeven aan onze jeugd is geen optie.'"¹⁶

"Dat hypothekeert mijn relatie met de leerlingen" geeft aan dat mondkmaskers de sociale contacten bemoeilijken.

d. In verband met toiletgebruik moeten de staten de rechtsonderhorigen een minimum aan intimiteit ("minimum d'intimité") waarborgen (§ 48)

48. Artikel 8 van het EVRM legt de staten de positieve verplichting op daadwerkelijk de lichamelijke en morele integriteit van hun rechtsonderhorigen te verzekeren (Guide sur l'article 8, nr. 84, p. 25). In verband met toiletgebruik moeten de staten de rechtsonderhorigen een minimum aan intimiteit ("minimum d'intimité") waarborgen (Guide sur l'article 8, nr. 220, p. 55).

De staten waarborgen hun ingezetenen geen "minimum aan intimiteit" wanneer zij hen als het ware verplicht op de openbare weg te urineren (er zijn inderdaad mensen met blaasproblemen).

Onderdeel 2. Het gevolg van het feit dat het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 het recht op privéleven van de burgers en de mensen van de horeca beperkt (§§ 49 - 52)

49. Het Grondwettelijk Hof heeft over artikel 22 van de Grondwet gezegd: "Die grondwetsbepaling waarborgt derhalve dat geen enkele overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven (zie over het privéleven hoger, §§ 37 – 41 en 47) en het gezinsleven kan plaatsvinden dan krachtens voldoende precieze regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, waarbij elke inmenging in dat recht dient te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig dient te zijn met de nagestreefde wettige doelstelling" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 39/2013 van 14 maart 2013, B.4.5).

50. Artikel 22 van de Grondwet laat toe dat het recht op privacy wordt beperkt "in de gevallen en onder de voorwaarden" door de federale wet bepaald. Aangezien artikel 22 van de Grondwet de uitdrukking "door de wet" en niet "krachtens de wet" bezigt, is het in beginsel niet mogelijk ter zake aan de Koning een delegatie te verlenen (J. VELAERS, De

¹⁶

https://www.standaard.be/cnt/dmf20200910_95367802?&articlehash=0F8BF447CF8B7988B740C39710D67BB0D252F85D6459C5DE109F115D0B172985D9857A5157C174D5D4372C5D0D32F95069B722155B3261998762F4937ADAE237

Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn, 1999, p. 154). Artikel 22 van de Grondwet is dus strenger dan artikel 8 van het EVRM. Overeenkomstig artikel 53 van het EVRM ("Geen bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welke verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is") moet het strengere artikel 22 van de Grondwet, dat voor de beperking van het privéleven (zie over het privéleven hoger, §§ 37 – 41 en 47) een wet in de formele zin eist, onverkort worden toegepast.

51. De wetgever dient, volgens VELAERS, ofwel de essentiële bestanddelen van de te nemen maatregelen zelf te bepalen ofwel de delegaties aan te vullen met criteria waardoor de Koning zich zal moeten laten leiden (J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, p. 154). De Raad van State had dit reeds vóór 1994 gesuggereerd (zie Parl. St., Kamer, 1988 – 1889, nr. 899/1, pp. 101 - 102). De bestreden ministeriële besluiten zijn niet genomen door de Koning en zijn zeker niet gesteund op een wet die de essentiële bestanddelen van de te nemen maatregelen bepaalt of die criteria vaststelt waardoor de Koning zich zal moeten laten leiden.

52. Een eminent grondwetspecialist schreef weliswaar dat met het woord "wet", in artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, de wet in de "materiële zin" wordt bedoeld, net zoals in artikel 8, § 2, van het EVRM (K. RIMANQUE, De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2004 - 2005, p. 71). Deze stelling wordt reeds tegengesproken door de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet: "Een lid merkt op dat in het eerste lid wordt gesteld dat alleen de (federale) wet het recht op eerbiediging van het privéleven kan beperken"(Verslag van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet van de kamer in Parl. St., Kamer, 1993 - 1994, nr. 1278/2, p. 3).

§ 2. - De rechtsgrond van de bestreden ministeriële besluiten (§§ 53 - 66)

53. In de aanhef van al deze ministeriële besluiten wordt als rechtsgrond aangevoerd:

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

Het ministerieel besluit van 1 november 2020 vermeldt bovendien als rechtsgrond: "Gelet op artikel 23 van de Grondwet".

SUBPARAGRAAF 1. - De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, artikel 4 (§§ 54 - 56)

54. Artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming bepaalt:

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

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

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

55. Artikel 2 van dezelfde wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming bepaalt echter:

"De Koning stelt de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast.

Hij kan namelijk een programma van maatregelen tot civiele bescherming opmaken dat moet worden toegepast door iedere inwoner, door de Hem aangewezen openbare diensten en door ieder privaat of openbaar lichaam of instelling van openbaar nut.

De Koning kan insgelijks, met het oog op bescherming tegen oorlogshandelingen, voorschrijven dat in onroerende goederen speciale plaatsen worden ingericht; bouwvergunningen worden slechts afgegeven als de plannen met de ter uitvoering van deze maatregel vastgestelde regelen stroken."

56. [Het is dus niet de Minister van Binnenlandse zaken die de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vaststelt bij ministerieel besluit, maar – volgens de tekst van het geciteerde artikel – de Koning bij koninklijk besluit].

SUBPARAGRAAF 2. - De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, artikelen 11 en 42 (§§ 57 - 62)

57. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt bepaalt het wettelijk kader waarin de uitoefening van het politieambt geschiedt. Met een permanente zorg voor de individuele rechten en fundamentele vrijheden van de mens, legt zij inzonderheid de opdrachten en bevoegdheden van de verschillende politiediensten vast en voorziet een aantal instrumenten voor de uitwerking van een coherent en gecoördineerd veiligheidsbeleid (Art. 1.1M1. 1.1. DOEL van de ministeriële omzendbrief van 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, Belgisch Staatsblad van 17 april 1993).¹⁷ Het politieambt ... omvat taken van bestuurlijke politie die onderverdeeld kunnen worden in activiteiten van begeleiding, van regulering [vb: het verkeer wordt gereguleerd door stoplichten¹⁸], van bijstand, van toezicht en van bescherming en van misdrijfvoorkoming, alsook in taken van beheersing en controle van ordeverstorende activiteiten, van conflicten of crisistoestanden (zie Parl. St., Senaat, B.Z. 1991 – 1992, nr. 364-2, p. 3). De wet op het politieambt geeft de burgemeesters geen verordenende bevoegdheid.

58. De artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt betreffen de bestuurlijke politie en beogen de handhaving van wetten en besluiten, maar verlenen geen verordeningsbevoegdheid.

59. “Art. 11. Onverminderd de bevoegdheden die hun zijn toegekend door of krachtens de wet, oefenen de minister van Binnenlandse Zaken en de gouverneur de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde uit wanneer deze, al dan niet vrijwillig, hun verantwoordelijkheden niet nakomen, wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist.

De bij het eerste lid bedoelde bevoegdheden betreffen maatregelen van bestuurlijke politie in de zin van artikel 3, 1°[politiemaatregel : elke juridische of materiële uitvoerbare handeling van bestuurlijke of gerechtelijke politie die voor de burgers een aanwijzing, een verplichting of een verbod inhoudt], behalve diegene die het voorwerp uitmaken van artikel 42¹⁹ van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.”

¹⁷ <https://vlex.be/vid/omzendbrief-betrekking-politieambt-30014205>

¹⁸ <https://www.woorden.org/woord/reguleren>

¹⁹ “ Art. 42. Voor het uitvoeren van haar opdrachten van bestuurlijke politie, staat de lokale politie onder het gezag van de burgemeester die haar, wat de uitvoering betreft van deze opdrachten op het grondgebied van zijn gemeente, de bevelen, onderrichten en richtlijnen geeft die dienaangaande noodzakelijk zijn.

Wanneer, in de meergemeentezones, de uitvoering van een beslissing van een burgemeester niet is opgenomen in het zonaal veiligheidsplan en dit voor gevolg heeft dat de uitvoering van de beslissingen van de andere burgemeesters van de zone wordt beperkt, licht de korpschef van de lokale politie het politiecollege hierover in.”

60. [De minister van Binnenlandse Zaken en de gouverneur oefenen de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen **MET BETREKKING TOT DE LEIDING VAN DE BESTUURLIJKE POLITIE** in subsidiaire orde uit. Hierbij moet worden opgemerkt dat de bestuurlijke politie het optreden van de politiediensten betreft, waar de burgemeester de leiding van heeft, maar geenszins toelaat verordeningen uit te vaardigen (zie verslag Kamercommissie in Parl. St., Kamer, 1991 – 1992, nr. 1637/12, p. 3). De burgemeester heeft een verordenende bevoegdheid op grond van artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet, maar naar dat artikel wordt niet verwezen in de geciteerde bepalingen. Algemene politieverordeningen kunnen genomen worden door **DE KONING** op grond van artikel 37 van de Grondwet en van de wet van 6 maart 1818 betreffende de straffen uit te spreken tegen de overtreders van algemene verordeningen of te stellen bij provinciale of plaatselijke reglementen. Maar in de ministeriële besluiten wordt, voor de rechtsgrond, niet verwezen naar de wet van 6 maart 1818 (zie evenwel de verwijzing naar de wet van 1818 in de aanhef van het besluit van de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 juni 2020 betreffende de organisatie van begrafenissen in het kader van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus Covid-19 te beperken, *Belgisch Staatsblad* van 24 juni 2020)].

61. “Art. 42. Wanneer hij in gevaar gebracht wordt bij het vervullen van zijn opdracht of wanneer personen in gevaar zijn, kan ieder lid van het operationeel kader de hulp of bijstand vorderen van de ter plaatse aanwezige personen en in geval van absolute noodzaak kan hij eveneens de hulp of bijstand vorderen van enig ander nuttig persoon.

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

62. [Deze bepaling verleent duidelijk geen enkele bevoegdheid om verordeningen uit te vaardigen].

SUBPARAGRAAF 3. - De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, artikelen 181, 182 en 187 (§§ 63 - 64)

63. De artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid bepalen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dezelfde bevoegdheid wordt toegekend aan de burgemeester."

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

In oorlogstijd of in daarmee gelijkgestelde perioden wordt weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikel 185 zijn bevolen gestraft met gevangenisstraf van drie maanden tot zes maanden en met geldboete van vijfhonderd euro tot duizend euro, of met één van de straffen alleen.

De minister of, in voorkomend geval, de burgemeester of de zonecommandant, kan bovendien de genoemde maatregelen ambtshalve doen uitvoeren, op kosten van de weerspannige of in gebreke gebleven personen."

64. [Artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreft het opvorderen van personen en goederen; het verleent geen reglementaire bevoegdheid. Artikel 187 betreft strafbepalingen en het ambtshalve laten uitvoeren van werken die opgevorderde personen hadden moeten uitvoeren.

Alleen artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid moet nog worden behandeld. Dat artikel laat de Minister van Binnenlandse Zaken toe de evacuatie van bepaalde plaatsen of streken te bevelen.

De door artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid aan de minister van Binnenlandse zaken of zijn gemachtigde verleende bevoegdheid (om in geval van dreigende omstandigheden de bevolking [*in haar geheel*], ter verzekering van haar bescherming, verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn), moet betrekking hebben op de gehele bevolking van een bepaalde plaats of streek. Zij geeft de minister niet de bevoegdheid personen te verbieden een café te betreden en zeker niet de bevoegdheid of caféhouders te verbieden hun café open te doen.

Artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid machtigt inderdaad de minister van Binnenlandse Zaken alleen om evacuaties te bevelen.

In het wetsontwerp dat tot de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid werd aanvankelijk in artikel 174 van dat wetsontwerp bepaald: "In gevaarlijke omstandigheden kan de minister of zijn afgevaardigde beslissen tot de evacuatie van de bevolking, om haar te beschermen, of tot aanwijzen van een voorlopige verblijfplaats. Hij kan ook verkeer of verplaatsing van personen verbieden" (*Parl. St., Kamer, 2006 – 2007, nr. 51 2928/001, p. 40*).

In de Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Kamer werd inderdaad gesteld: "Titel XI omvat de bepalingen over de opvordering van personen en goederen, de maatregelen ter evacuatie van bepaalde plaatsen, alsook over de eventuele afzonderingsmaatregelen" (*Parl. St., Kamer, 2006 – 2007, nr. 51 2928/005, p. 8*).

De Minister van Binnenlandse Zaken zou dus bijvoorbeeld de evacuatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen bevelen. Hij kan geen verbod opleggen cafés te openen of te bezoeken. Dat kan - volgens de wet - alleen de Koning bij koninklijk besluit. De Minister van Binnenlandse Zaken kan dus zeker geen discriminerende maatregelen uitvaardigen en bijvoorbeeld alle beenhouwers verplichten de deuren te sluiten. Dat zou de Koning – volgens artikel 2 van de wet van 31 december 1963 - wel kunnen, als hij deze maatregel redelijk kan verantwoorden en bijvoorbeeld zou kunnen aantonen dat de maatregel proportioneel is].

SUBPARAGRAAF 4. - Artikel 23 van de Grondwet (§§ 65 - 66)

65. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

6° het recht op gezinsbijslagen.”

66. [Artikel 23 van de Grondwet, door de woorden “Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel” te gebruiken, machtigt de minister van Binnenlandse Zaken niet om per ministerieel besluit het recht van de burgers een menswaardig leven te leiden te waarborgen met maatregelen die het recht op privéleven en andere fundamentele rechten beperken. Het machtigt de minister van Binnenlandse Zaken zeker niet om per ministerieel besluit het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing te beperken].

§ 3. - De bevoegdheid van de federale overheid (§§ 67 - 69)

67. De federale Regering is bevoegd voor de civiele veiligheid en de profylaxis

De relevante bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luiden als volgt:

“Art. 5. § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1 , van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1° onverminderd datgene wat bepaald is in het eerste lid, 2°, 3°, 4°, 5° en 6°, **het beleid betreffende de zorgverstrekkingen** in en buiten de verplegingsinrichtingen met uitzondering van :

a) de organieke wetgeving, met uitzondering van de investeringskost van de infrastructuur en de medisch-technische diensten;

b) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving en dit onverminderd de bevoegdheden van de gemeenschappen bedoeld onder a);

c) de basisregelen betreffende de programmatie;

d) de bepaling van de voorwaarden en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen;

2° het beleid betreffende de verstrekkingen van geestelijke gezondheidszorg in de verplegingsinrichtingen buiten de ziekenhuizen;

3° het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in oudereninstellingen, met inbegrip van de geïsoleerde geriatriediensten;

4° het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in geïsoleerde diensten voor behandeling en revalidatie;

5° het beleid inzake long term care revalidatie;

6° de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en de ondersteuning van de

gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn;

7° wat betreft de gezondheidszorgberoepen :

a) hun erkenning met naleving van de door de federale overheid bepaalde erkenningsvoorwaarden;
b) hun contingentering, rekening houdende, in voorkomend geval, met het globale aantal dat de federale overheid per gemeenschap jaarlijks kan vastleggen voor de toegang van elk van de gezondheidszorgberoepen;

8° de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, evenals alle initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg.

De federale overheid blijft evenwel bevoegd voor :

1° de ziekte- en invaliditeitsverzekering;

2° de **nationale maatregelen inzake profylaxis** (...)."

"Art. 5, § 4, 6°. De Regeringen [van de Gewesten] worden betrokken bij :

(...)

(6° het ontwerpen van de federale algemene bepalingen bedoeld in artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (...)".

68. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming werd gezegd:

"Inzake preventie, waarvoor de gemeenschappen al bevoegd zijn, zijn de ter zake door de federale overheid genomen initiatieven overigens onwettig. Uit de tekst van het ontwerp tot hervorming blijkt duidelijk dat uitsluitend de gemeenschappen bevoegd blijven, al wordt thans voorzien in twee uitzonderingen: de maatregelen inzake profylaxis en het crisisbeleid bij een pandemie" (Parl. St., Kamer, 2013 - 2014, DOC 53 3201/004, p. 40).

69. De Raad van State heeft in de parlementaire voorbereiding 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) opgemerkt: « De aan de Koning opgedragen bijzondere machten kunnen bevoegdheidsconform begrepen worden, en de beoogde maatregelen kunnen doorgang vinden in zoverre ze rekening houden met de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten » (Parl. St., Kamer, 2019 – 2020, DOC 55 1104/002, p. 10). Hij zei ook: « Wanneer die besluiten voorbereid en vastgesteld worden, zal nagegaan moeten worden of die beperkingen, gelet op de draagwijdte ervan en op de verantwoordingen die in voorkomend geval gegeven zullen zijn, aanvaard kunnen worden in het licht van de hogere regels die de openbare vrijheden waarborgen. Dat zou het geval zijn met 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 » (Parl. St., Kamer, 2019 – 2020, DOC 55 1104/002, p. 9). De regeringen maken evenwel geen gebruik van deze uitgestoken hand van de Raad van State en beperken fundamentele rechten en broodroven mensen zonder het deskundig juridisch advies van de Raad van State.

Men kan terloops opmerken dat de Raad van State, wanneer het wetsvoorstellen betreffende corona-maatregelen betreft, uit eigen beweging advies uitbrengt binnen de twee dagen (Parl. St., Kamer, 2019 – 2020, DOC 55 1104/002, p. 3, zie Franse tekst). Hetzelfde zal zeker gebeuren voor voorontwerpen van koninklijk besluiten met corona-maatregelen.

§ 4. - Geen toepassing van artikel 15 van het EVRM (§§ 70 - 72)

70. Er moet rekening gehouden worden met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 ("het EVRM"), goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955.

Artikel 15 van het EVRM bepaalt:

"1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen welke afwijken van zijn verplichtingen, ingevolge dit Verdrag, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht.

2. De voorgaande bepaling wettigt geen enkele afwijking van artikel 2, behalve ingeval van dood als gevolg van geoorloofde oorlogshandelingen, noch van de artikelen 3, 4, eerste lid, en 7.

3. Elke Hoge Verdragsluitende Partij die gebruik maakt van dit recht van afwijking houdt de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte van de genomen maatregelen en van de beweegredenen welke deze hebben ingegeven. Zij moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa eveneens verwittigen van de datum waarop deze maatregelen hebben opgehouden van kracht te zijn en de bepalingen van het Verdrag opnieuw volledig worden toegepast."

71. De wet van 13 mei 1955 houdende goedkeuring van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 November 1950, te Rome, en van het Additioneel Protocol bij dit Verdrag, ondertekend op 20 Maart 1952, te Parijs, eist geen enkele machtiging door de Wetgevende kamers om artikel 15 van het EVRM toe te passen. Artikel 15 van het EVRM werd door de federale regering nog niet toegepast. Een regering, die artikel 15 van het EVRM wil toepassen, moet haar besluit notificeren, mededelen aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa (EHRM, 18 december 1996, Aksoy t. Turkije, zie inzonderheid § 85). Dit is nog niet gebeurd. Bovendien wordt artikel 15 van het EVRM niet vermeld in de aanhef, in de motivering van de bestreden ministeriële besluiten. Men mag met artikel 15 van het EVRM dus geen rekening houden om bepaalde fundamentele rechten te beperken. Een beperking van grondwettelijk gewaarborgde rechten zou bovendien artikel 187 van de Grondwet ("De Grondwet kan noch geheel, noch ten dele worden geschorst") schenden.

72. Er is dus, volgens de federale Regering, geen algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt. Het EVRM en de bijgevoegde protocollen die België binden moeten dus onverkort toegepast worden. Men zou kunnen aannemen dat artikel 22 van de Grondwet, dat zoveel mogelijk wil aansluiten bij de bepaling van artikel 8 van het EVRM (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 96/2013 van 9 juli 2013, B.5), in geval van noodtoestand - in de zin van artikel 15 van het EVRM - afwijkingen toelaat, nu artikel 187 van de Grondwet met grote soepelheid wordt toegepast (niet toegepast) zoals blijkt uit artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (handhaving van de gevolgen van ongrondwettelijk bevonden normen).

De federale regering heeft zelfs niet gemeend van die mogelijkheid geboden door genoemd artikel 15 van het EVRM gebruik te moeten maken. Men neemt maatregelen een oorlogstoestand waardig, maar men laat na de gepaste instrumenten te gebruiken.

§ 5. - De vergeten 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) (§§ 73 - 74)

73. De relevante bepalingen 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) luiden als volgt:

“Artikel 1. - Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. - Teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevolgen ervan op te vangen, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5, § 1, 1° tot 8°, bedoelde maatregelen nemen.

Zo nodig kunnen deze maatregelen een terugwerkende kracht hebben, die echter niet verder kan teruggaan dan 1 maart 2020.

Art. 3. - De koninklijke besluiten genomen krachtens deze wet mogen geen afbreuk doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming.

Art. 4. - De koninklijke besluiten genomen krachtens deze wet mogen de bijdragen aan de sociale zekerheid, de belastingen, de taken en rechten, niet aanpassen, opheffen, wijzigen of vervangen, inzonderheid de grondslag, het tarief en de belastbare verrichtingen.

Art. 5. - § 1. Met het oog op de in artikel 2, eerste lid, bedoelde doelstellingen, kan de Koning maatregelen nemen om:

1° de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking tegen te gaan, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid en de openbare orde;

(...)

§ 2. De besluiten bedoeld in de eerste paragraaf mogen de geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, zelfs inzake aangelegenheden die de Grondwet uitdrukkelijk aan de wet voorbehoudt.

De besluiten bedoeld in de eerste paragraaf kunnen de administratieve, burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties bepalen voor bepaalde overtredingen van die besluiten.

De strafrechtelijke sancties kunnen geen hogere strafmaat inhouden dan de strafmaat die voor de betrokken misdrijven is bepaald in de wetgeving die wordt gewijzigd of vervangen.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op de door deze besluiten ingevoerde strafrechtelijke sancties.

Art. 6. - De besluiten bedoeld in artikel 5, § 1, 1°, kunnen worden uitgevaardigd zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen voorafgaandelijk worden ingewonnen.

Met uitzondering van het advies van de Raad van State, kunnen de besluiten bedoeld in artikel 5, § 1, 2° tot 8°, worden uitgevaardigd zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen, voorafgaandelijk worden ingewonnen. Zo nodig kunnen die adviezen worden ingewonnen binnen een kortere termijn dan de wettelijk of reglementair voorgeschreven termijn.

Art. 7. - De machtiging aan de Koning verleend door deze wet, vervalt drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet.

De in artikel 5, § 1, 1° tot 8°, bedoelde besluiten worden bij wet bekrachtigd binnen een termijn van een jaar vanaf hun inwerkingtreding.

De in artikel 5, § 1, 1° tot 8°, bedoelde koninklijke besluiten worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad indien ze niet worden bekrachtigd binnen de termijn bedoeld in het tweede lid.

Art. 8. - Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.”

74. De regeling vervat in 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), werd niet verlengd. Van de wet werd geen gebruik gemaakt.

Hieruit blijkt een gevaarlijke geestesgesteldheid van de ministers van de federale regering. Zij leggen de bestaande wetten gewoon naast zich neer.

Afdeling 3. - In rechte (§§ 75 - 186)

A. Aangaande de ontvankelijkheid (§§ 75 - 86)

75. De ontvankelijkheid van dit beroep kan niet betwist worden.

Verzoeker geeft blijk van de vereiste hoedanigheid, nu hij het beroep instelt in eigen naam voor het rechtstreeks en persoonlijk belang dat hij heeft.

Verzoeker beschikt daarnaast ook, rekening houdende met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en met het in alle omstandigheden in acht te nemen gelijkheidsbeginsel, over het vereiste belang, in de zin van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, dat

grieffhoudend, persoonlijk, rechtstreeks, actueel en geoorloofd is. De bestreden beslissing houdt voor hem overigens ook een nadeel in dat verholpen wordt door de nietigverklaring.

76. Inbreuken op de bepalingen van bijvoorbeeld het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 zijn strafbaar met de straffen bepaald door artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, dat voorziet in een VRIJHEIDSSTRAF (artikel 26). Dit is, gezien de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 201/2011 van 22 december 2011, B.4.2), van belang voor het rechtens vereiste belang van de verzoeker(s).

➤ **1. Het rechtens vereiste belang van verzoeker in het algemeen (§ 77)**

77. De ministeriële besluiten houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en soortgelijke ministeriële besluiten hebben ernstige gevolgen voor het privéleven van verzoeker. Hij kan geen vrienden meer ontmoeten op café of op restaurant (artikel 6, § 1, van het bestreden ministerieel besluit van 18 oktober 2020). Daardoor wordt zijn sociale leven op verregaande wijze beperkt vermits er geen mogelijkheid meer is voor toiletbezoek wanneer men de woning verlaat om bijvoorbeeld op enige afstand van die woning inkopen te doen. Hij kan geen nachtelijke wandelingen meer maken (artikel 16 van hetzelfde ministerieel besluit). Een nauw contact met zelfs zeer goede vrienden of familieleden die niet met hem onder hetzelfde dak wonen wordt verboden of bemoeilijkt (artikel 26, § 1, en § 2, derde gedachtestreepje, van hetzelfde ministerieel besluit). Aldus beschikt verzoeker over het rechtens vereiste belang om deze vordering in te stellen.

➤ **2. Actueel belang of voortdurend belang tot de dag van de uitspraak (§§ 78 - 80)**

78. Er werd geschreven op <legalnews.be> :

“Traditioneel zijn er twee grote toetsingsvoorwaarden bij de Raad van State inzake de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring en/of schorsing. Enerzijds dient men tijdig een beroep in te stellen bij de Raad, anderzijds moet er steeds voldaan zijn aan de vereiste van het procesbelang. Dit procesbelang valt uiteen in verschillende voorwaarden, waaronder de vereiste van het actueel procesbelang. De laatste jaren is er een evolutie merkbaar, waarin we moeten vaststellen dat deze vereiste enorm aan belang heeft ingeboet.

Actueel belang

Een partij die beroep instelt bij de Raad van State moet steeds van een belang doen blijken bij zijn vordering, op straffe van onontvankelijkheid hiervan. Doorheen de jaren heeft de Raad van State in zijn jurisprudentie een heel leerstuk uitgewerkt over de vereisten met betrekking tot dit belang. Zo dient dit belang onder meer geoorloofd, wettig, zeker, persoonlijk, rechtstreeks maar ook actueel te zijn. Het actueel procesbelang houdt onder meer in dat een verzoeker niet alleen moet beschikken over een belang op het moment van het indienen van zijn beroep, maar ook op het moment dat de Raad van State uitspraak zou doen over dat beroep. Een verzoeker moet zijn belang aldus gedurende de gehele procedure ononderbroken aanhouden.

Omtrent het actueel belang is er al heel wat inkt gevloeid: zo kwam deze vereiste op losse schroeven te staan door twee arresten van de Raad van State van 21 juni 2018 en 15 januari 2019 waarin een versoepeling van deze vereiste werd gelezen. Waar voordien het ontbreken van het belang op het moment van de uitspraak steeds leidde tot de onontvankelijkheid van het beroep, was dit enkel nog het geval wanneer het verlies van belang het gevolg was een handeling die de verzoekende partij zelf had gesteld of had nagelaten te stellen én die hem persoonlijk verwijtbaar was.

Het einde van het actueel procesbelang?

Het arrest Vermeulen van 17 juli 2018 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens leidde tot een veroordeling van de Belgische staat, waarbij de Raad van State op de vingers werd getikt vanwege zijn te formalistische en restrictieve interpretatie van het actueel procesbelang in het desbetreffend arrest van 22 maart 2019. In casu was de verzoekende partij niet geslaagd op een vergelijkend wervingsexamen, waardoor deze ook niet werd opgenomen in de wervingsreserve. De geldigheidsduur van de wervingsreserve was echter tijdens de loop van de procedure tot nietigverklaring verstreken en de Raad wees daarom dan ook het beroep van de verzoeker af wegens een gebrek aan actueel belang. Daarbij werd geen rekening gehouden met de impact van de procesduur op het verlies aan belang. Het EHRM stelde hierover dat de strenge rechtspraak van de Raad van State in strijd was met het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd in artikel 6, §1 EVRM.

Arrest van 9 mei 2019

De invloed van de recente veroordeling door het EHRM blijkt duidelijk uit een recent arrest van 9 mei 2019 van de (Franstalige) 11de kamer van de Raad van State. In casu ging het om gelijkaardige feiten als bij het arrest Vermeulen van het EHRM: een ambtenaar vocht een benoeming aan en de geldigheidsduur van de wervingsreserve was verstreken tijdens de loop van de procedure. Waar de Raad van State in het arrest van 22 maart 2019 het beroep van de verzoekende partij had afgewezen wegens een gebrek aan actueel belang, stelde de Raad in dit arrest echter een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

Het Grondwettelijk Hof zal nu moeten nagaan of de toepassing van de belangenvereiste (voortvloeiend uit artikel 19*bis* RvS-wet) al dan niet strijdig is met het gelijkheidsbeginsel en onevenredige beperkingen van de rechten van de betrokken partij met zich meebrengt. Immers, afhankelijk van het moment van het aanvechten van de wervingsreservetermijn (in het begin of op het einde) zou men op het moment van de behandeling van de zaak nog wel

belang hebben, dan wel ondertussen geen belang meer hebben. Als uit dat laatste dan de onontvankelijkheid zou worden afgeleid, heeft zulks uiteraard ernstige en verregaande gevolgen.

Gelet op eerdere rechtspraak van het Hof in verband met de belangenvereiste lijkt het eerder niet onwaarschijnlijk dat de vraag bevestigend zal worden beantwoord. We volgen het verder op.”²⁰

79. Er wordt verwezen naar het geciteerde arrest van het EHRM (EHRM, 17 juli 2018, Ronald Vermeulen t. België).

80. Het Grondwettelijk Hof heeft voor recht gezegd:

“- Artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in die zin geïnterpreteerd dat het vereist dat een verzoekende partij tijdens de gehele duur van de rechtspleging over een actueel belang beschikt, en dat de verzoekende partij die een benoeming bestrijdt, haar belang bij de nietigverklaring noodzakelijk verliest wanneer zij de benoeming niet meer kan ambiëren omdat de geldigheidsduur van de wervingsreserve waarop de benoeming is gebaseerd, in de loop van de procedure verstrijkt, zodat zij enkel nog een beoordeling van de grond van de zaak kan verkrijgen door in de loop van de procedure een verzoek tot schadevergoeding tot herstel in te dienen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Dezelfde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat de verzoekende partij die een benoeming bestrijdt, haar belang bij de nietigverklaring niet noodzakelijk verliest wanneer zij de benoeming niet langer kan ambiëren omdat de geldigheidsduur van de wervingsreserve in de loop van de procedure is verstreken, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet” (arrest van het Grondwettelijk Hof nr.105/2020 van 9 juli 2020, dictum).

Het Grondwettelijk Hof heeft ook gesteld: “Bovendien zal een vernietigingsarrest het hem vergemakkelijken de fout van de administratie aan te tonen indien hij voor de burgerlijke rechter een geding instelt (arrest van het Grondwettelijk Hof nr.105/2020 van 9 juli 2020, B.7, verwijzend naar arrest van het Grondwettelijk Hof nr.117/99 van 10 november 1999, B.7). hetzelfde geldt voor verzoeker: een vernietigingsarrest te dezen zal het hem vergemakkelijken de fout van de administratie aan te tonen indien hij voor de burgerlijke rechter een geding instelt.

➤ **3. Belang ontleend aan de strafbaarheid van de overtredingen van de ministeriële besluiten met een vrijheidsstraf** (§ 81)

²⁰ <https://legalnews.be/gerechtelijk-recht/actueel-procesbelang-bij-raad-van-state-op-losse-schroeven-forum-advocaten/>

81. Overtreding van de ministeriële besluiten is strafbaar met de straffen bepaald in artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en dus “met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden, en met geldboete van zesentwintig euro tot vijfhonderd euro, of met één van die straffen alleen.”

Er wordt verwezen naar bijvoorbeeld het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 72/2016 van 25 mei 2016, B.3.3: “Bepalingen die in een vrijheidsberovende straf voorzien, raken een dermate essentieel aspect van de vrijheid van de burger, dat zij niet slechts die personen aanbelangen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke procedure”.

Verzoekers beschikken bijgevolg alleen reeds daarom over het rechtens vereiste belang.

Dit punt wordt, gelet op de aangevraagde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof en voor de coherentie, verder behandeld onder de volgende rubriek *“Het belang bij elk aangevoerd middel en het belang bij de vernietiging van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf”*.

➤ **4. Het belang bij elk aangevoerd middel en het belang bij de vernietiging van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf (§§ 82 – 85)**

82. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat verzoekers geen belang moeten hebben bij elk middel dat zij aanvoeren en dat iedereen belang heeft bij de vernietiging van een norm die in een vrijheidsstraf voorziet. Hetzelfde moet, ten gevolge van het gelijkheidsbeginsel, ook gelden voor de Raad van State.

83. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld: “Nu de verzoekende partij haar belang heeft aangetoond bij de vernietiging van de bepalingen van de bestreden wet, dient niet te worden onderzocht of zij bovendien belang heeft bij elk van de door haar aangevoerde middelen” (zie bijvoorbeeld arrest van het Hof nr. 91/2006 van 7 juni 2006, B.5.2; arrest van het Hof nr. 193/2006 van 5 december 2006, B.8; arrest van het Hof nr. 33/2007 van 7 maart 2007, B.7.3; arrest van het Hof nr. 62/2007 van 18 april 2007, B.7.2; arrest van het Hof nr. 162/2015 van 19 november 2015, B.2.3).

De rechtspraak van de Raad van State, die eist dat een verzoeker bovendien belang heeft bij elk van de door hem aangevoerde middelen, schendt het gelijkheidsbeginsel en houdt, in geval van de bestrijding van een reglementair besluit, geen rekening met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit. Volgens dat beginsel leidt de vernietiging van een

bepaling betreffende sport in open lucht tot de vernietiging van een bepaling, in hetzelfde besluit, betreffende drank- en eetgelegenheden of bepaalde soorten handelszaken.

84. Het Grondwettelijk Hof heeft eveneens gesteld: “De *habeas corpus* is in alle omstandigheden een dermate essentieel aspect van de vrijheid van de burger, dat iedere fysieke persoon die zich op het Belgische grondgebied bevindt er voortdurend belang bij heeft dat de regels betreffende de aanhouding en de terbeschikkingstelling van het strafgerecht de individuele vrijheid waarborgen” (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 177/2011 van 10 november 2011, B.4.2).

85. Alvorens enig middel onontvankelijk te verklaren wegens gebrek aan belang en alvorens de vordering onontvankelijk te verklaren wegens afwezigheid van belang bij het vernietigen van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf, aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

1. Schendt artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, de artikelen 10, 11, 12, 13 van de Grondwet, omdat het eist dat men voor de Raad van State een belang moet hebben bij ieder middel, in tegenstelling tot de regeling die geldt voor het Grondwettelijk Hof ?
2. Schendt artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, de artikelen 10, 11, 12, 13 van de Grondwet, omdat men voor de Raad van State, in tegenstelling tot het Grondwettelijk Hof, geen voldoende belang heeft om een verordening te bestrijden waarvan de overtreding kan leiden tot een vrijheidsstraf ?

➤ 5. Besluit (§ 86)

86. Verzoekers behouden hun belang, zelfs indien de bestreden ministeriële besluiten niet meer van toepassing zouden zijn op de dag van het uit te spreken arrest. Indien het voorgaande de Raad van State niet zou overtuigen, dan vraagt verzoeker dat de Raad de eerste in het *dictum* van dit verzoekschrift opgenomen bevestigend te beantwoorden prejudiciële vraag zou stellen aan het Grondwettelijk Hof.

B. Aangaande de gegrondheid (§§ 87 - 186)

§ 1. Algemene beschouwingen en opmerkingen: geschonden normen en argumenten die in ieder middel stilzwijgend zijn inbegrepen (§§ 87 - 96)

87. De bestreden ministeriële besluiten, en zeker het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, schenden artikel 22 van de Grondwet en de artikelen 3, 7, 8 van het EVRM, artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM, betreffende het eigendomsrecht en artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, betreffende de vrijheid van verplaatsingen. De bestreden ministeriële besluiten vermelden geen deugdelijke rechtsgrond, en schenden aldus het beginsel van de hiërarchie van de normen, onder andere verankerd in artikel 159 van de Grondwet.

A. De bestreden ministeriële besluiten schenden artikel 3 van het EVRM en bijgevolg, *ipso facto*, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (§ 88)

88. Er is een schending van artikel 3 van het EVRM, waarvan geen enkele afwijking is toegestaan, doordat personen – zelfs in geval van noodzakelijke of verplichte verplaatsingen (bv. om als gedagvaarde getuige voor een rechtbank verhoord te worden) – beroofd worden van het recht op gemakkelijke toegang tot sanitaire voorzieningen in horecazaken. Dit aspect zal onder het zesde middel (zie verder, §§ 147 - 186) verder uitgewerkt worden.

B. De bestreden ministeriële besluiten schenden artikel 7 van het EVRM en artikel 12 van de Grondwet en zijn geen “wetten” in de zin van het EVRM (§ 89)

89. In EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57, heeft het EHRM gesteld: “Het Hof herhaalt dat de garantie die is verankerd in artikel 7 van het verdrag een essentieel onderdeel van de rechtsstaat is. Het moet ... zo worden uitgelegd en toegepast dat het effectieve waarborgen biedt tegen willekeurige vervolging, veroordeling en bestraffing »en« Bovendien stelt het Hof, volgens zijn algemene benadering, de interpretatie en toepassing van nationaal recht door nationale rechtbanken, tenzij er sprake is van een flagrante niet-naleving of willekeur bij de toepassing van dat recht »”.

Een staatspraktijk die onverenigbaar is met de regels van de geldende geschreven wet en die de wetgeving waarop deze geacht werd te zijn gebaseerd, uitholt, kan niet worden beschouwd als 'wet' in de zin van artikel 7 (de grensbewaking praktijk van de Duitse Democratische Republiek (DDR) in flagrante schending van haar eigen rechtsstelsel en de grondrechten, in Streletz, Kessler en Krenz tegen Duitsland [GC], §§67-87; ook de praktijk om tegenstanders van de communistische regime door middel van doodstraffen die zijn opgelegd na processen die zijn gevoerd in flagrante strijd met de wetgeving en grondwet van het voormalige Tsjechoslowakije: “On the other hand, State practice incompatible with the rules of the written law in force and which emptied of its substance the legislation on which it was supposed to be based cannot be considered as “law” within the meaning of Article 7 (the border-policing practice of the German Democratic Republic (GDR) in flagrant breach of its own legal system and the fundamental rights, in Streletz, Kessler and Krenz v. Germany [GC], §§67-87; also the practice of eliminating opponents of the communist regime by means of death penalties imposed after trials conducted in flagrant breach of the legislation and constitution of former Czechoslovakia, in Polednová v. the Czech

Republic(dec.))” (European Court of Human Rights, Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights, Updated on 31 August 2020, nr. 9, p. 7).

In verband met de bestreden ministeriële besluiten is er sprake van **een flagrante niet-naleving en willekeur bij de toepassing van het interne recht, vermits de ministeriële besluiten het privéleven van personen in sterke mate beperken – door sociale contacten te beperken - en een dergelijke beperking alleen kan gebeuren bij wet (artikel 22 van de Grondwet)**. De vraag of het privéleven kan beperkt worden door decreten of ordonnances (zie J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn, 1999, pp. 154 - 155), is hier niet ter zake doende. De bestreden ministeriële besluiten zijn dus geen “wetten” in de zin van het EVRM.

C. De bestreden ministeriële besluiten schenden het recht op privéleven zoals dat recht gewaarborgd wordt door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM (§ 90)

90. Het recht op privéleven (zie hoger, §§ 37 – 41, 47 en 77), zoals dat recht gewaarborgd wordt door artikel 22 van de Grondwet, kan alleen beperkt worden door een federale wet. De bestreden ministeriële besluiten schenden dus artikel 22 van de Grondwet en moeten vernietigd worden.

D. De bestreden ministeriële besluiten schenden ook de artikelen 1 van het EVRM en artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM, betreffende het eigendomsrecht en de artikelen 1 van het EVRM en artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, betreffende de vrijheid van verplaatsing (§§ 91 - 94)

1. Schending van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM, betreffende het eigendomsrecht (§§ 91 - 92)

91. Er is een schending van artikel 1, eerste lid, eerste zin, van Protocol nr. 1 bij het EVRM (Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden)

92. In ieder middel is altijd ten minste stilzwijgend het invoeren van de schending van artikel 1, eerste lid, eerste zin, van Protocol nr. 1 bij het EVRM inbegrepen. Artikel 1, eerste lid, eerste zin, van Protocol nr. 1 bij het EVRM (hierna “artikel 1P-1” genoemd) bepaalt: “Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom.” Dit argument werd door de Raad van State reeds verworpen (R.v.St., nr. 248.818 van 30 oktober 2020, punt 12). Het wordt evenwel, ten minste *pro Argentorato* (voor Straatsburg), toch ingeroepen. Er wordt op gewezen dat niet alle Europese landen bijvoorbeeld de horeca hebben gesloten. Bovendien luidt artikel 1P-1, eerste lid, als volgt:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.”

De woorden “behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht” hebben alleen betrekking op het **ontnemen** van de eigendom. Zij hebben geen betrekking op het **ongestoord genot** van de eigendom. Uitbaters van drankgelegenheden, bijvoorbeeld, worden niet uit hun eigendom ontzet. Zij kunnen niet langer het ongestoord genot hebben van hun eigendom. Dat laatste recht kan, volgens artikel 1P-1, eerste lid, niet beperkt worden om redenen van algemeen belang.

Artikel 1P-1, tweede lid, bepaalt:

“De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang ...”.

“Artikel 1 van het voormelde Protocol [nr. 1] biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea) (arrest van het Grondwettelijk Hof nr.4/2018 van 18 januari 2018, B.4.3).

Artikel 1P-1, tweede lid, gebruikt het woord “wetten”. Een “wet” in de zin van het EVRM moet, zoals het EHRM heeft gesteld, de regels van het interne recht eerbiedigen (EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57). De bestreden ministeriële besluiten eerbiedigen de regels van het interne recht niet en zijn geen “wetten” in de zin van artikel 1P-1, tweede lid.

Artikel 1P-1 wordt dus geschonden.

2. Schending van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, betreffende de vrijheid van verplaatsing (§§ 93 -94)

93. Er is eveneens een schending van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM (vrijheid van verplaatsing).

94. In ieder middel is altijd ten minste stilzwijgend het invoeren van de schending van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM (vrijheid van verplaatsing). Dat artikel luidt als volgt:

“1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.

2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.

3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die **bij de wet** zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die **bij de wet** zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving."

Artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM gebruikt twee keer het woord "wet". Een "wet" in de zin van het EVRM moet, zoals het EHRM heeft gesteld, de regels van het interne recht eerbiedigen (EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57). De bestreden ministeriële besluiten eerbiedigen de regels van het interne recht niet en zijn geen "wetten" in de zin van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM.

E. De bestreden ministeriële besluiten vermelden geen deugdelijke rechtsgrond, en schenden aldus het beginsel van de hiërarchie van de normen, onder andere verankerd in artikel 159 van de Grondwet (§ 95)

95. De afwezigheid van een deugdelijke rechtsgrond (zie hoger, §§ 53 - 66) voor de ministeriële besluiten kwam hoger aan bod onder de paragraaf "De rechtsgrond van de bestreden ministeriële besluiten".

F. De overige stilzwijgend inbegrepen schendingen en argumenten (§ 96)

96. In ieder middel moet worden gelezen hetgeen wordt gesteld in verband met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit (zie hoger, §§ 28 - 30), de niet-toepassing van artikel 15 van het EVRM (zie hoger, §§ 70 - 72), de "*ipso facto*-regel" (de door het Grondwettelijk Hof gevestigde regel volgens dewelke "de schending van een grondrecht (...) *ipso facto* een schending in[houdt] van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel [zelfs wanneer dat grondrecht gewaarborgd is door "een verdragsbepaling die België bindt" (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3), het beginsel van de rechtstaat en van de voorrang (heerschappij) van het recht, waardoor de overheid verplicht is zelf de wetgeving na te leven, het redelijkheidsbeginsel (het recht op privéleven van de burgers (zie hoger, §§ 37 - 41, 47 en 77) wordt beperkt door een ministerieel besluit, terwijl zij in alle redelijkheid mogen verwachten dat zulks bij wet zal gebeuren, vermits ministeriële besluiten alleen detailregelingen mogen bevatten en men ze dus eigenlijk als gewone burger niet moet lezen) en alle andere in dit verzoekschrift naar voor gebrachte argumenten tegen de ministeriële besluiten. Altijd wordt verwezen naar het feit dat de bestreden ministeriële besluiten geen "wetten" zijn in de zin van het EVRM (zie hoger, § 89).

§ 2. De middelen (§§ 97 - 186)

I. Het eerste middel: schending van artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming omdat, volgens dat artikel, alleen de Koning bevoegd is om de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast te stellen (§§ 97 - 104)

97. De Raad van State heeft gesteld:

“que même si le Roi agit sur la proposition d'un ministre, il n'en reste pas moins qu'Il dispose constitutionnellement d'un pouvoir propre, raisonner autrement reviendrait à modifier l'ordre constitutionnel des compétences et à ne plus reconnaître au Roi qu'un rôle purement protocolaire; que ce moyen d'ordre public est, en conséquence, fondé” (R.v.S, nr. 226.453 van 18 februari 2014, p. 8, laatste overweging – Franstalig arrest -).

Zelfs wanneer de Koning handelt op voorstel van een minister, blijft Hij evenwel volgens de Grondwet over een eigen macht beschikken. Door anders te oordelen zou men de grondwettelijke orde en de grondwettelijke bevoegdheden wijzigen. De Koning zou dan een zuiver protocollaire rol toebedeeld krijgen. Het middel dat op die redenering steunt betreft de openbare orde en is gegrond (eigen vertaling).

98. Zelfs indien artikel 22 van de Grondwet niet zou bestaan heeft de Minister van Binnenlandse zaken heeft niet de minste bevoegdheid om coronamaatregelen uit te vaardigen. In de ministeriële besluiten houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken wordt in het overwegende gedeelte, in de “gelet op”’s, als rechtsgrond verwezen naar artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming. Dat artikel 4 laat de Minister van Binnenlandse zaken alleen toe de middelen te organiseren en de maatregelen uit te lokken welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Volgens artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming is alleen de Koning bevoegd om de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast te stellen. De Koning heeft een “verordeningbevoegdheid” en de minister van Binnenlandse Zaken wordt “belast met de algemene organisatie en met de coördinatie van de civiele bescherming” (advies van de Raad van State van 4 juli 1962 bij het voorontwerp van wet betreffende de civiele bescherming, Parl. St., Senaat, 1961 – 1962, nr. 338, p. 15). In een Franstalig arrest van de Raad van State wordt dit “middel” verworpen omdat het slechts mondeling uiteengezet werd.

a. Formulering (§ 99)

99. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 7 en 14 van het EVRM en het legaliteitsbeginsel in strafzaken of het beginsel “geen straf zonder wet” (*nullum crimen sine lege*), van artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, met het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk iedere administratieve beslissing, met inbegrip van een reglementair besluit, ondersteund moet

worden door aanvaardbare motieven die betrekking hebben zowel op de feiten als – ten minste - op het recht (de rechtsgrond);

Doordat de bestreden ministeriële besluiten genomen zijn door de Minister van Binnenlandse Zaken, die als rechtsgrond artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming vermeldt;

En – met de grootste nadruk en ter verduidelijking – doordat de bestreden ministeriële besluiten het EVRM – ook verwijzend naar de in alle middelen stilzwijgend inbegrepen schendingen van grondrechten - schenden, zoals in het bijzonder zal worden gesteld in rubriek “d”, “Bijzondere opmerkingen bij het eerste middel in verband met de schendingen van het EVRM” en er bijgevolg, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bijvoorbeeld arrest nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3), *ipso facto* sprake is van schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel);

Terwijl artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming alleen de Koning machtigt om de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast te stellen en geen enkele door de minister van Binnenlandse zaken in de aanhef van de bestreden ministeriële besluiten ingeroepen rechtsgronden de grondslag kan zijn van die besluiten (zie hoger, §§ 53 - 66);

Zodat de bestreden ministeriële besluiten in strijd met de vereisten van artikel 7 van het EVRM bij het vaststellen van strafbare gedragingen het interne recht niet eerbiedigen, aldus artikel 12 van de Grondwet schenden en dus het legaliteitsbeginsel in strafzaken schenden en bijgevolg in hun geheel moeten vernietigd worden, en, voor zover als nodig, bij toepassing van het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit.

b. Toelichting (§§ 100 - 102)

100. Artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming wordt geschonden, omdat, volgens dat artikel, alleen de Koning bevoegd is om de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast te stellen (herhaling van hetgeen gesteld werd in “de middelen in het kort”).

101. Artikel 2, eerste lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming bepaalt: « De Koning stelt de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast. » De Koning is dus bevoegd om maatregelen inzake de civiele bescherming vast te stellen. De Koning heeft een “verordnungsbevoegdheid” en de minister van Binnenlandse Zaken wordt “belast met de algemene organisatie en met de coördinatie van de civiele bescherming” (advies van de Raad van State van 4 juli 1962 bij het voorontwerp van wet betreffende de civiele bescherming, Parl. St., Senaat, 1961 – 1962, nr. 338, p. 15). De wet op de civiele bescherming beoogt een breed begrip over de bescherming van de bevolking (de minister van Binnenlandse zaken in de Commissie voor Binnenlandse Zaken en het Openbaar

Ambt van de Senaat, Parl. St., Senaat, 1962 – 1963, nr. 108, p. 2). De Koning heeft dus ongetwijfeld een “verordeningsbevoegdheid” ter bescherming van de bevolking tegen het coronavirus COVID-19.

De ministeriële besluiten houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken worden echter genomen op grond van artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, dat bepaalt: « De Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, organiseert de middelen en **lokt de maatregelen uit** welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming ». De opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken, eerst de heer Pieter De Crem en daarna mevrouw Annelies Verlinden, hebben gemeend uit deze bepaling te kunnen afleiden dat zij van de federale wetgever de bevoegdheid hebben gekregen om de coronamaatregelen bij ministerieel besluit vast te stellen. Bij ministerieel besluit dat, wanneer het wordt overtreden, aanleiding kan geven tot strafvervolgning.

102. De door de ministers van Binnenlandse zaken in de aanhef van de bestreden ministeriële besluiten ingeroepen rechtsgronden kunnen niet de grondslag zijn van die besluiten (zie hoger, §§ 53 - 66).

c. Besluit (§ 103)

103. De bestreden ministeriële besluiten moeten in hun geheel vernietigd worden. De bestreden ministeriële besluiten zijn reglementaire besluiten. Zij moeten om die reden alleen reeds in hun geheel vernietigd worden (zie RvS, nr. 230.193 van 13 februari 2015, punt 9, pp. 8 – 9).

Onverminderd hetgeen zal worden betoogd onder het zesde middel (zie verder, §§ 147 – 186), wordt het recht op privéleven van iedere Belg door de bestreden ministeriële besluiten beperkt (zie hoger, §§ 37 – 41, 47 en 77) op onwettige wijze, namelijk in strijd met inzonderheid artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, en dit zonder dat de federale regering toepassing heeft gemaakt van het uitroepen van de noodtoestand voorzien door artikel 15 van het EVRM (zie hoger, §§ 70 – 72). Door het recht op privéleven onwettig te beperken en deze beperking af te dwingen met strafrechtelijke sancties die zelfs voorzien in een vrijheidsstraf (zie hoger, § 76), wordt het recht op privéleven van de Belgen geschonden, zodat de bestreden ministeriële besluiten onwettig zijn en, in ieder geval, in hun geheel moeten vernietigd worden krachtens het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit (zie hoger, §§ 28 - 30). Het eerste middel moet dus leiden tot de gehele vernietiging van alle bestreden ministeriële besluiten omdat de Raad van State zich krachtens dat beginsel niet in de plaats van de bevoegde wetgevende of reglementaire overheid kan stellen door de bestreden ministeriële besluiten in gewijzigde vorm te laten voortbestaan.

d. Bijzondere opmerkingen bij het eerste middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 104)

104. Teneinde te voldoen aan het voorschrift van artikel 35, § 1, van het EVRM (uitputting van de interne rechtsmiddelen) wordt benadrukt, in verband met het eerste middel, dat de bestreden ministeriële besluiten – die coronamaatregelen uitvaardigen die de mogelijkheid om sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (beperking van sociale contacten, sluiting van inzonderheid drank- en eetgelegenheden en verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen) beperken of verbieden - strijdig zijn met fundamentele bepalingen van het interne recht en bijgevolg geen “wetten” zijn in de zin van de artikelen 7 en 8 van het EVRM (zie EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57), omdat zij bij het vaststellen van strafbare gedragingen het interne recht niet eerbiedigen, meer bepaald artikel 2 van de wet van 31 december 1963, dat - onder voorbehoud van zijn eventuele gedeeltelijke opheffing - alleen de Koning bevoegd maakt om coronamaatregelen uit te vaardigen, en alleen een met het interne recht verenigbare “wet” in de zin van het EVRM het privéleven kan beperken volgens artikel 8 van dat Verdrag (zie EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57).

II. Het tweede middel: de federale wetgever kan zelfs de Koning niet machtigen besluiten te nemen die het privéleven beperken en artikel 22 van de Grondwet van 1994 heeft vroegere strijdige bepalingen opgeheven (o.a. de artikelen 2 en eventueel 4 van de wet van 31 december 1963) (§§ 105 - 117)

105. Het recht op privéleven wordt door artikel 22 van de Grondwet (“Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald”) op dezelfde wijze gewaarborgd als door artikel 8 van het EVRM. Volgens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet kan alleen de federale wetgever bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan worden beperkt (zie bv. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 104/2018 van 19 juli 2018, B.22.3). Aangezien artikel 22 van de Grondwet de uitdrukking “door de wet” en niet “krachtens de wet” bezigt, is het in beginsel niet mogelijk ter zake aan de Koning een delegatie te verlenen (J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn, 1999, p. 154).

106. Er moet ook toepassing gemaakt worden van het grondwettelijk beginsel neergelegd in artikel 138 van de Grondwet van 7 februari 1831 (nieuwe Grondwetsbepaling heft vroegere strijdige wetten op).

Artikel 138 van de Grondwet van 7 februari 1831 bepaalde: “Met ingang van de dag waarop de Grondwet uitvoerbaar is, zijn al de daarmee strijdige wetten, decreten, besluiten, reglementen en andere akten opgeheven.”

Het vaststellen van de impliciete opheffing van een wet door een later grondwetsartikel wordt door de Franse Raad van State aanvaard: "Le Conseil d'État, notamment par le biais des argumentaires des commissaires du gouvernement, a présenté le mécanisme de l'abrogation implicite comme une technique d'une nature différente de celle du contrôle de constitutionnalité" (Ch.-E. Senac, Le " constat " juridictionnel de l'abrogation implicite d'une loi par la Constitution, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2008, 2008 (4), p. 9).²¹ Vaststellen dat een wetbepaling opheffen is door een latere grondwettelijke bepaling is iets heel anders dan een wettelijke bepaling toetsen aan de Grondwet. Het eerste kan ieder rechtscollège, het tweede is – in beginsel – het monopolie van het Grondwettelijk Hof.

De Raad van State heeft gesteld, in verband met de stilzwijgende opheffing van een norm: "dat een opheffing stilzwijgend is wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, hetzij omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld, hetzij omdat de tekst niet meer strookt met een bepaling van een hogere rang (R.v.St., nr. 120.799 van 23 juni 2003, punt 3.3.4, p. 9). Een norm kan dus worden opgeheven door een hogere norm. Een wettelijke norm kan dus worden opgeheven door een latere grondwettelijke norm. De artikelen 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele veiligheid zijn dus, in zoverre zij de Koning of de minister van Binnenlandse zaken machtigden maatregelen uit te vaardigen die het recht op privéleven beperkten, stilzwijgend opgeheven door artikel 22 van de Grondwet, dat als artikel 24^{quater} in de Grondwet van 1831 werd ingevoegd bij de herziening van de Grondwet van 31 januari 1994.

a. Formulering (§ 107)

107. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 22 en 23 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 8, 11 en 14 van het EVRM, met het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk iedere administratieve beslissing, met inbegrip van een reglementair besluit, ondersteund moet worden door aanvaardbare motieven die betrekking hebben zowel op de feiten als – ten minste – op het recht (de rechtsgrond), en met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit;

Doordat de bestreden ministeriële besluiten maatregelen, die het privéleven van de rechtsonderhorigen beperken, uitvaardigen krachtens een beweerde delegatie van de federale wetgever aan de minister van Binnenlandse zaken, zeggend in artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming;

En – met de grootste nadruk en ter verduidelijking – doordat de bestreden ministeriële besluiten het EVRM – ook verwijzend naar de in alle middelen stilzwijgend inbegrepen schendingen van grondrechten – schenden, zoals in het bijzonder zal worden gesteld in rubriek "d", "Bijzondere opmerkingen bij het tweede middel in verband met de schendingen

²¹ <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01535590v1/document>

van het EVRM" en er bijgevolg, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bijvoorbeeld arrest nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3), *ipso facto* sprake is van schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel);

Terwijl artikel 22 van de Grondwet toelaat dat het recht op privacy wordt beperkt "in de gevallen en onder de voorwaarden" door de federale wet bepaald en, aangezien artikel 22 van de Grondwet de uitdrukking "door de wet" en niet "krachtens de wet" bezigt, het niet mogelijk is ter zake aan de Koning en zeker niet aan de Minister van Binnenlandse Zaken een delegatie te verlenen;

En terwijl de artikelen 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, in zoverre zij de Koning en eventueel de Minister van Binnenlandse Zaken machtigde het privéleven van de burgers te beperken, opgeheven zijn door artikel 22 van de Grondwet;

Zodat de bestreden ministeriële besluiten het recht op privéleven schenden, toelaten dat men vervolgd wordt in een geval dat niet door de wet is bepaald en bijgevolg in hun geheel moeten vernietigd worden en artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming grondwetsconform moet geïnterpreteerd worden in die zin dat het artikel, evenmin als artikel 2 van dezelfde wet, niet toelaat het privéleven van de rechtsonderhorigen te beperken.

b. Toelichting (§§ 108 - 114)

108. Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet laat niet toe dat de federale wetgever de Koning machtigt om koninklijke besluiten te nemen die het privéleven beperken en artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming is door artikel 22 van de Grondwet, daterend van 1994, zelfs stilzwijgend opgeheven, in zoverre het aan de Koning machtiging zou kunnen verlenen om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 waardoor het privéleven wordt beperkt (herhaling van hetgeen gesteld werd in "de middelen in het kort").

Deze beschouwingen betreffende artikel 22 van de Grondwet en de vereiste van een wet in de formele zin volstaan om de bestreden ministeriële besluiten te vernietigen. Hetgeen volgt wordt ten overvloede aangevoerd.

109. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt:

"Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht."

“Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever « een zo groot mogelijke concordantie [heeft willen nastreven] met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), teneinde betwistingen over de inhoud van dit Grondwetsartikel respectievelijk art. 8 van het EVRM te vermijden » (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2)” (zie bijvoorbeeld, tussen vele andere, arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 24/2016 van 18 februari 2016, B.5.2).

110. De draagwijdte van artikel 22 van de Grondwet en van artikel 8 van het EVRM, die het recht op eerbiediging van het privéleven verankeren, wordt verder toegelicht (zie verder, § 113).

111. Het recht op eerbiediging van het privéleven heeft een ruime draagwijdte (Grondwettelijk Hof, arrest nr. nr. 104/2018 van 19 juli 2018, B.21). Het recht op privéleven omvat ook het recht van het individu om relaties met zijn medemensen aan te knopen en te ontwikkelen, daarin begrepen op het beroeps- en handelsgebied (EHRM, 7 augustus 1996, C. t. België, § 25; Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit au respect de la vie privée et familiale, Mis à jour au 31 août 2019²², pp. 33 - 34). Het is immers in hun werk dat de meerderheid van de mensen veel kansen heeft om nauwere banden met de buitenwereld aan te gaan (Guide sur l'article 8, p. 34). Volgens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet kan enkel de federale wetgever bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan worden beperkt (zie bv. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 104/2018 van 19 juli 2018, B.22.3 en J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Maklu, Antwerpen - Apeldoorn, 1999, p. 154).

112. De ministeriële besluiten houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en soortgelijke ministeriële besluiten hebben ernstige gevolgen voor het privéleven van de mensen. Men kan geen vrienden meer ontmoeten op café of op restaurant en eigenaars van cafés en restaurants zien geen mensen meer (artikel 6, § 1, van het ministerieel besluit van 18 oktober 2020). Geliefden kunnen geen nachtelijke wandelingen meer maken (artikel 16 van hetzelfde ministerieel besluit). Een seksuele ontmoeting voor één nacht kan niet meer (artikel 26, § 1, en § 2, derde gedachtestreepje, van hetzelfde ministerieel besluit).

113. Artikel 22 van de Grondwet laat toe dat het recht op privacy wordt beperkt “in de gevallen en onder de voorwaarden” door de federale wet bepaald. Aangezien artikel 22 van de Grondwet de uitdrukking “door de wet” en niet “krachtens de wet” bezigt, is het in beginsel niet mogelijk ter zake aan de Koning een delegatie te verlenen (J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, Maklu, Antwerpen –

²² https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf

Apeldoorn, 1999, p. 154 en de verwijzing naar een advies van de Raad van State aldaar: Parl. St., Kamer, 1997 – 1998, nr. 1572-1, p. 46: “Gelet op de gevolgen van de invoering van zulk een systeem voor de eerbiediging van het privé-leven, mag de wetgever niet nalaten er de nadere regels van te bepalen”).

114. Over de vereisten van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid van wetten die het privéleven beperken heeft de Raad van State gesteld: “De vereisten van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid, waarvan de draagwijdte hiervoren, onder punt 6, in herinnering is gebracht, volgen niet alleen uit het wettelijkheidsbeginsel dat verankerd is in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, maar gelden ook voor de wetten die krachtens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, artikel 8, tweede alinea, van het voormelde Europees Verdrag en artikel 17 van het voormelde Internationaal Verdrag vereist zijn wanneer het recht op de eerbiediging van het privéleven wordt beperkt” (Parl. St., Kamer, BZ 2003, DOC 51 0258/001, p. 29).

Er kan geen sprake zijn van “voorspelbaarheid” van een “wet”, wanneer een aangelegenheid die geregeld moet worden door een wet in de formele zijn het voorwerp is van een ministerieel besluit dat alleen detailregelingen mag bevatten. Wie het *Belgisch Staatsblad* leest mag erop vertrouwen dat de coronamaatregelen te vinden zullen zijn in een wet van het federale parlement en mag de ministeriële besluiten overslaan. Niemand is verplicht naar de televisie te kijken, naar de radio te luisteren, de krant te lezen of op het internet te surfen.

c. Besluit (§§ 115 - 116)

115. De bestreden ministeriële besluiten moeten in beginsel vernietigd worden in zoverre ze het privéleven van personen beperken. De bestreden ministeriële besluiten zijn echter reglementaire besluiten. Zij moeten in hun geheel vernietigd worden volgens de leer van het ondeelbaar reglementair besluit (zie R.v.S, nr. 230.193 van 13 februari 2015, punt 9, pp. 8 – 9).

Onverminderd hetgeen zal worden betoogd onder het zesde middel (zie verder, §§ 147 – 186), wordt het recht op privéleven van iedere Belg door de bestreden ministeriële besluiten beperkt (zie hoger, §§ 37 – 41, 47 en 77) op onwettige wijze, namelijk in strijd met inzonderheid artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, en dit zonder dat de federale regering toepassing heeft gemaakt van het uitroepen van de noodtoestand voorzien door artikel 15 van het EVRM (zie hoger, §§ 70 – 72). Door het recht op privéleven onwettig te beperken en deze beperking af te dwingen met strafrechtelijke sancties, die zelfs voorzien in een vrijheidsstraf (zie hoger, § 76), wordt het recht op privéleven van de Belgen geschonden, zodat de bestreden ministeriële besluiten onwettig zijn en, in ieder geval, in hun geheel moeten vernietigd worden krachtens het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit (zie hoger, §§ 28 - 30). Het tweede middel moet dus leiden tot de gehele vernietiging van alle

bestreden ministeriële besluiten omdat de Raad van State zich krachtens dat beginsel niet in de plaats van de bevoegde wetgevende of reglementaire overheid kan stellen door de bestreden ministeriële besluiten in gewijzigde vorm te laten voortbestaan.

116. De vraag is – om aan te tonen dat er zeker geen overmacht is die de federale regering belet de (grond)wettelijke paden te bewandelen - wat de federale regering nu, in tijden van grote crisis, zou kunnen doen de beginselen van de rechtsstaat en de voorrang van het recht te eerbiedigen.

De minister van Binnenlandse Zaken zou de coronamaatregelen kunnen uitvaardigen bij koninklijk besluit. Dan is er ten minste een (schijn van een) wettelijke grondslag – artikel 2 van de wet van 31 december 1963 – en dan moet de grondwettelijkheid van dat artikel 2 van de wet van 1963 bestreden worden voor het Grondwettelijk Hof dat, op het einde van de zeer lange procedure, de gevolgen van het eventueel ongrondwettelijk verklaarde artikel 2 van de wet van 1963 kan handhaven (artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof). Dan zou men kunnen zeggen: eind goed, al goed.

De aanhef van de besluitwet van 13 mei 1940 betreffende de verscherping der bestraffing van sommige gedurende den tijd van oorlog gepleegde feiten wijst de federale Regering de weg. Let op het woord "tijdig" in de aanhef:

"Gelet op artikel 26 van de Grondwet, dat de uitoefening van de wetgevende macht aan den Koning, de Kamer der volksvertegenwoordigers en den Senaat opdraagt;

Gelet op de onmogelijkheid de Wetgevende Kamers **tijdig** bijeen te roepen;

Overwegende dat het uiterst dringend is de straffen te verscherpen die door de tegenwoordige wetgeving zijn voorzien betreffende sommige in tijd van oorlog gepleegde feiten;

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en op het eensluidend advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,"

Een dergelijke besluitwet, die net zoals een wet wordt afgekondigd, kan alleen voor het Grondwettelijk Hof bestreden worden. Het Hof van Cassatie heeft inderdaad de wetgevende aard van *afgekondigde* besluitwetten aanvaard (Cass., 11 december 1944, Pas., 1945, I, 60 en bv. Y. GHYS, Basisbegrippen Publiekrecht, p. 57).²³ Door de afkondiging van een grondwettelijke of wettelijke bepaling stelt de Koning vast dat de afgekondigde grondwettelijke of wettelijke bepaling regelmatig tot stand gekomen is. Aldus kan men, wanneer de Koning een herziening van de Grondwet heeft afgekondigd, de rechters niet meer vragen vast te stellen dat de herziening van de Grondwet, omdat zij bijvoorbeeld geen steun vindt in de verklaring van de wetgevende macht waarbij de voor herziening vatbare grondwetsartikelen worden aangeduid, op ongrondwettelijke wijze, en meer bepaald in strijd met artikel 195 van de Grondwet, is tot stand gekomen (zie arrest van het Grondwettelijk Hof

²³ https://vrg-gent.be/media/bestanden/9._basisbegrippen.pdf

[beperkte kamer] nr. 16/94 van 9 februari 1994 [het beroep tot vernietiging van artikel 59quinquies van de Grondwet], B, tweede alinea).

d. Bijzondere opmerkingen bij het tweede middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 117)

117. Teneinde te voldoen aan het voorschrift van artikel 35, § 1, van het EVRM (uitputting van de interne rechtsmiddelen) wordt benadrukt, in verband met het tweede middel, dat de bestreden ministeriële besluiten – die coronamaatregelen uitvaardigen die de mogelijkheid om sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (beperking van sociale contacten, sluiting van inzonderheid drank- en eetgelegenheden en verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen) beperken of verbieden - strijdig zijn met fundamentele bepalingen van het interne recht en bijgevolg geen “wetten” zijn in de zin van de artikelen 7 en 8 van het EVRM (zie EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57), omdat zij bij het vaststellen van strafbare feiten artikel 22 van de Grondwet schenden, dat eist dat voor iedere beperking van het recht op privéleven een federale wet nodig is, en alleen een met het interne recht verenigbare “wet” in de zin van het EVRM het privéleven kan beperken volgens artikel 8 van dat Verdrag (EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57).

Er is een schending van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM om de redenen hoger, bij de stilzwijgende ingeroepen schendingen, werd gesteld.

III. Het derde middel: de wetgever kan geen delegatie geven aan een minister (§§ 118 - 128)

118. De gewezen volksvertegenwoordigers prof. dr. Hendrik Vuye en Veerle Wouters hebben onthuld dat Koning Albert II weigerde bepaalde ontwerpen van koninklijk besluit te ondertekenen, om juridische redenen, en met name omdat de regering in lopende zaken was (H. VUYE en V. WOUTERS, *De Maat van de Monarchie. Macht en Middelen van het Belgische Koningshuis*, Antwerpen, Uitgeverij Vrijdag, 2016, 489 p.). Daaruit blijkt dat de Koninklijke handtekening geen formaliteit is. Zij is dus onontbeerlijk. Een koninklijk besluit kan dus in geen geval door een ministerieel besluit worden vervangen, zonder artikel 33 van de grondwet te schenden: “Alle machten gaan uit van de Natie. I Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.”

Prof. dr. Hendrik Vuye verklaarde bovendien in de pers: “Constitutioneel zag ik al een probleem bij Albert II die zich de bevoegdheid toe-eigent om lopende zaken te toetsen. Hij heeft daar geen bevoegdheid voor. Dat is de taak van de Raad van State. Concreet stelde zich een probleem met de medeondertekening: een minister vraagt een koninklijke besluit te

tekenen en Albert II weigert, want 'we zitten in lopende zaken'. De ministeriële dekking, zo essentieel in een constitutionele monarchie, is daar wel weg."²⁴

119. Op de website van de Vlaamse Overheid leest men:

"De Rv.St heeft al herhaaldelijk gewezen op de ongrondwettigheid van het delegeren van bevoegdheden door de wetgever aan een minister. Het staat immers niet aan de wetgever om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht. Alleen de Koning kan als hoofd van de uitvoerende macht zelf beslissen om de verordeningsbevoegdheid die hem door de G.W. en de wet is opgedragen, verder te delegeren aan een minister. Het toekennen van verordenende bevoegdheid aan een minister moet dus in beginsel steeds in 2 stappen gebeuren: (grond)wetgever aan de Koning en Koning aan de minister. Dit geldt uiteraard ook mutatis mutandis voor de G&G-instellingen."²⁵

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gesteld:

120. "7.3. De Koning kan de uitoefening van zijn reglementaire bevoegdheid verder delegeren aan ministers. Hetzelfde geldt voor de gemeenschaps- en gewestregeringen, overeenkomstig artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Een dergelijke delegatie is echter enkel mogelijk voor maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard" (Raad van State. Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, 2008, p. 26).

a. Formulering (§ 121)

121. Het derde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 33 en 37 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 7, 8, 14 en 15 van het EVRM en het beginsel van de schetsstaat en van de "voorrang van het recht" (*rule of law*), waaruit volgt dat de overheid gehouden is de hogere rechtsnormen die haar bevoegdheid beperken moet eerbiedigen;

Doordat artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming door de Minister van Binnenlandse Zaken wordt aangevoerd als rechtsgrond waarop deze minister de bestreden ministeriële besluiten heeft genomen en aldus te kennen geeft een bevoegdheid uit te oefenen die hem/haar door de federale wetgever zou zijn gedelegeerd;

En – met de grootste nadruk en ter verduidelijking – doordat de bestreden ministeriële besluiten het EVRM – ook verwijzend naar de in alle middelen stilzwijgend inbegrepen schendingen van grondrechten – schenden, zoals in het bijzonder zal worden gesteld in rubriek "d", "Bijzondere opmerkingen bij het derde middel in verband met de schendingen

²⁴ <https://pallierterke.net/2016/04/praten-met-hendrik-vuye-en-veerle-wouters-n-va-die-de-belgische-monarchie-fileren/>

²⁵ <https://overheid.vlaanderen.be/wetgevingstechniek/delegatie-bij-decreet/wet-aan-een-minister>

van het EVRM" en er bijgevolg, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bijvoorbeeld arrest nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3), *ipso facto* sprake is van schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel);

Terwijl uit de artikelen 33 en 37 van de Grondwet volgt dat de wetgever geen bevoegdheid mag delegeren aan een minister;

Zodat de bestreden ministeriële besluiten, die genomen zijn door een overheid die krachtens de Grondwet niet gemachtigd was – gezien de ongeldige delegatie – deze besluiten uit te vaardigen, in hun geheel moeten vernietigd worden als strijdig met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet, met het beginsel van de voorrang van het recht en – voor zover als nodig – met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit.

b. Toelichting (§§ 122 - 126)

122. De artikelen 33 en 37 van de Grondwet laten niet toe dat de federale wetgever delegatie geeft aan een minister. De bestreden ministeriële besluiten zijn dus alleen reeds om deze reden manifest ongrondwettelijk en zijn bijgevolg geen "wetten" in de zin van artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 (hierna "het EVRM" [Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens] genoemd), zoals dat artikel wordt geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna "het EHRM") in EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57 (herhaling van hetgeen gesteld werd in "de middelen in het kort").

Deze beschouwingen volstaan om de bestreden ministeriële besluiten te vernietigen. Hetgeen volgt wordt ten overvloede aangevoerd.

123. De ministeriële besluiten houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken worden echter genomen op grond van artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, dat bepaalt: « De Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, organiseert de middelen en **lokt de maatregelen uit** welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming ». De opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken, eerst de heer Pieter De Crem en daarna mevrouw Annelies Verlinden, hebben gemeend uit deze bepaling te kunnen afleiden dat zij van de federale wetgever de bevoegdheid hebben gekregen om de coronamaatregelen bij ministerieel besluit vast te stellen. Bij ministerieel besluit dat, wanneer het wordt overtreden, aanleiding kan geven tot strafvervolgning.

De Raad van State heeft echter gesteld: « Het komt bovendien de wetgever niet toe om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht en de regeling van een aangelegenheid rechtstreeks aan een minister op te dragen. Alleen de Koning of een Gemeenschaps- of een Gewestregering kan een dergelijke delegatie uitvaardigen » (Raad van State. Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van

wetgevende en reglementaire teksten, 2008, pp. 26 – 27 met verwijzing naar Advies 36.479/1 van 24 februari 2004 over een voorontwerp van wet betreffende de hervorming van de wet op de handelsvestigingen van 29 juni 1975, Parl. St., Kamer, 2003-04, nr. 51-1035/1, 36²⁶; advies 37.099/1/2/3/4 over een voorontwerp van programmawet, Parl. St., Kamer, 2003-04, nr. 51-1138/1, 309²⁷).

De Raad van State verduidelijkt deze stelling in zijn advies nr. 55.394/2/314 van 17 maart 2014 bij een wetsvoorstel houdende wijziging en coördinatie van diverse wetten inzake Justitie: « Het rechtstreeks toewijzen door de wetgever van een bevoegdheid aan een minister komt neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat in beginsel aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toekomt. De in het te wijzigen artikel 259quater van het Gerechtelijk Wetboek aan de minister bevoegd voor justitie toegekende bevoegdheid dient dan ook aan de Koning te worden toegekend, die ze verder kan delegeren aan de genoemde minister nu de bevoegdheidstoekenning betrekking heeft op een aangelegenheid van bijkomstig belang » (Parl. St., Kamer, 2013 – 2014, DOC 53 3356/004, p. 5). De wetgever mocht dus de Minister van Justitie niet machtigen om “een standaardformulier opgesteld door de Minister van Justitie, op voorstel van de Hoge Raad voor de Justitie” vast te stellen (zie Parl. St., Kamer, 2013 – 2014, DOC 53 3356/001, p. 57).

124. Artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming is ongrondwettelijk, in zoverre het geïnterpreteerd wordt in die zin dat de minister van Binnenlandse Zaken van de federale wetgever de bevoegdheid heeft gekregen om de coronamaatregelen bij ministerieel besluit vast te stellen.

²⁶ « Het rechtstreeks toewijzen van bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat in beginsel aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort. De in artikel 5, derde lid, van het ontwerp aan de ministers bevoegd voor Economische Zaken en Middenstand opgenomen bevoegdheidstoekenning dient te worden vervangen door een bevoegdheidstoekenning aan de Koning. » Artikel 37 van de Grondwet bepaalt: « De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning. »

²⁷ « In de artikelen 98 tot 100 van het ontwerp worden door de wetgever aan de betrokken ministers bevoegdheden toegekend inzake de vaststelling van de lijst van ter beschikking te stellen statistische gegevens en de kostprijs van de terbeschikkingstelling van die gegevens. Dergelijke bevoegdheden lijken verordenend van aard te zijn. Wat dat betreft, moet erop worden gewezen dat de verordenende bevoegdheid krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten, aan de Koning en niet aan een minister toekomt. I Weliswaar is niet onverenigbaar met die beginselen een delegatie aan een minister van bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om zulk een delegatie te verlenen en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toebehoort. Een dergelijke delegatie lijkt enkel aanvaardbaar ingeval objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de wetgever vereisen. I Met betrekking tot de bevoegdheden die in de artikelen 98 tot 100 aan de onderscheiden ministers worden gedelegeerd, kan men zich niet enkel afvragen of er objectieve redenen bestaan die een dringend optreden van de wetgever, en derhalve een rechtstreekse bevoegdheidsdelegatie aan de ministers, kunnen verantwoorden, maar ook of het voorwerp van die delegatie in al zijn onderdelen wel als bijkomstig of detailmatig kan worden beschouwd. »

Diegenen die vervolgd worden wegens overtreding van de bestreden ministeriële besluiten worden vervolgd in strijd met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, dat bepaalt: "Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft". Artikel 12, tweede lid, van de grondwet moet worden gelezen in samenhang met artikel 7, § 1, van het EVRM: "Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was."

125. Het in artikel 7 van het EVRM verankerde legaliteitsbeginsel in strafzaken veronderstelt een "wet".

Het begrip "wet" in de zin van het EVRM betreft ook de kwaliteit van de wettelijke norm, die de voorrang van het recht moet eerbiedigen, een begrip dat inherent is aan alle artikelen van het EVRM: de "wet" moet het interne recht eerbiedigen: "Ce terme impose, en premier lieu, que toute arrestation ou détention ait une base légale en droit interne, mais concerne aussi la qualité de la loi ; il la veut compatible avec la prééminence du droit, notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (voir, entre autres, Stafford, précité, et Amuur c. France, 25 juin 1996, § 50, Recueil des arrêts et décisions 1996-III). A cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il peut falloir, par delà les apparences et le vocabulaire employé, s'attacher à cerner la réalité (Van Droogenbroeck c. Belgique, 24 juin 1982, § 38, série A no 50) ... La « régularité » voulue par la Convention présuppose le respect non seulement du droit interne"(EHRM, grote kamer, 12 februari 2008, Kafkaris t. Cyprus, §§ 116 - 117). Bij het uitvaardigen van de wet moet de bevoegde overheid dus de hogere normen eerbiedigen. De Grote kamer van het EHRM heeft gesteld dat de nationale wet de internrechtelijke normen moet eerbiedigen: "Toute privation de liberté doit non seulement relever de l'une des exceptions énoncées aux alinéas a) à f) de l'article 5 § 1 mais aussi être « régulière ». En matière de « régularité » d'une détention, y compris l'observation des « voies légales », **la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure** (voir, parmi beaucoup d'autres, Erkalo c. Pays-Bas, 2 septembre 1998, § 52, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI, Baranowski c. Pologne, no 28358/95, § 50, CEDH 2000-III, et Saadi c. Royaume-Uni [GC], no 13229/03, § 67, CEDH 2008)(EHRM, grote kamer, 4 december 2018, Ilseher t. Duitsland, § 135).

Artikel 7 van het EVRM moet zo worden geïnterpreteerd en toegepast dat het doeltreffende waarborgen biedt tegen willekeurige vervolging, veroordeling en bestraffing. Het EHRM stelt de interpretatie en de toepassing van het nationaal recht door de nationale rechtbanken niet in vraag, tenzij er sprake is van een flagrante niet-naleving [van het nationale recht] of van willekeur bij de toepassing van dat recht (EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyy t. Rusland, §§ 54 en 57: « The Court reiterates that the guarantee enshrined in Article 7 of the Convention is an essential element of the rule of law. It should be construed and applied, as follows from its

object and purpose, in such a way as to provide effective safeguards against arbitrary prosecution, conviction and punishment » en « Moreover, according to its general approach, the Court does not question the interpretation and application of national law by national courts unless there has been a flagrant non-observance or arbitrariness in the application of that law »). In geval van vervolging op grond van een ministerieel besluit genomen op grond van een delegatie van de wetgever is er sprake van een flagrante niet-naleving van het nationale recht, en met name van de nationale Grondwet.

Eigen vertaling van EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57:

“Het Hof herhaalt dat de garantie die is verankerd in artikel 7 van het verdrag een essentieel onderdeel van de rechtsstaat is. Het moet ... zo worden uitgelegd en toegepast dat het effectieve waarborgen biedt tegen willekeurige vervolging, veroordeling en bestraffing » en « Bovendien stelt het Hof, volgens zijn algemene benadering, de interpretatie en toepassing van nationaal recht door nationale rechtbanken, tenzij er sprake is van **een flagrante niet-naleving of willekeur bij de toepassing van dat recht** »”.

126. In een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof kan men de schending aanvoeren van artikel 12 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet.

Het Grondwettelijk Hof kan wetten toetsen aan artikel 12 van de Grondwet maar niet aan de artikelen 33 en 37 van de Grondwet. Het kan een wet niet rechtstreeks toetsen aan artikel 37 van de Grondwet (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 111/2011 van 23 juni 2011, B.4: « Voor het overige stelt het Hof vast dat de artikelen 74, 77, 78 en 96 van de Grondwet niet behoren tot de referentienormen waaraan het Hof vermog te toetsen. In zoverre de verzoekers het Hof voorts vragen rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 48, lid 7, en 222 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dient eveneens te worden vastgesteld dat die toetsing het grondwettelijke kader van de aan het Hof toegewezen bevoegdheden overschrijdt» .

Maar artikel 12 van de Grondwet en artikel 37 van de Grondwet dienen wel in samenhang te worden gelezen (arrest van het Grondwettelijk Hof nr.148/2017 van 21 december 2017, B.8.1: « Die grondwetsbepalingen [de artikelen 13, 150, 12 en 14 van de Grondwet] dienen in samenhang te worden gelezen met de eveneens aangevoerde artikelen 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, die analoge rechten en vrijheden waarborgen »).

Het Grondwettelijk Hof zou kunnen vaststellen dat de wetgever niet kan geacht worden artikel 37 van de Grondwet te hebben willen schenden (cf. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2015 van 23 april 2015, B.39.11: « In zoverre de inbreuk die tot het opleggen van een administratieve geldboete kan leiden tevens een drukpersmisdrijf uitmaakt, kunnen de

gemeentelijke reglementen geen afbreuk doen aan artikel 150 van de Grondwet, op grond waarvan voor drukpersmisdrijven een jury wordt ingesteld, behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie ingegeven zijn. De wetgever kan niet worden geacht die bepaling op discriminerende wijze te hebben geschonden ».

Het Grondwettelijk Hof zou kunnen vaststellen dat de wet per vergissing de minister bevoegd heeft gemaakt en eigenlijk de Koning bevoegd wilde maken.

Het beginsel van de scheiding der machten werd door het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk erkend (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 117/2013 van 7 augustus 2013, B.36.4: « De uitoefening van een dergelijke controle tast het beginsel van de scheiding der machten niet aan »). Ook artikel 7 van het EVRM wordt in de vraag vermeld.

c. Besluit (§ 127)

127. De bestreden ministeriële besluiten zijn reglementaire besluiten. Zij moeten in hun geheel vernietigd worden (zie RvS, nr. 230.193 van 13 februari 2015, punt 9, pp. 8 – 9).

Onverminderd hetgeen zal worden betoogd onder het zesde middel (zie verder, §§ 147 – 186), wordt het recht op privéleven van iedere Belg door de bestreden ministeriële besluiten beperkt (zie hoger, §§ 37 – 41, 47 en 77) op onwettige wijze, namelijk in strijd met inzonderheid de artikelen 33 en 37 van de Grondwet, en dit zonder dat de federale regering toepassing heeft gemaakt van het uitroepen van de noodtoestand voorzien door artikel 15 van het EVRM (zie hoger, §§ 70 – 72). Door het recht op privéleven onwettig te beperken en deze beperking af te dwingen met strafrechtelijke sancties, die zelfs voorzien in een vrijheidsstraf (zie hoger, § 76), wordt het recht op privéleven van de Belgen geschonden, zodat de bestreden ministeriële besluiten onwettig zijn en, in ieder geval, in hun geheel moeten vernietigd worden krachtens het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit (zie hoger, §§ 28 - 30). Het derde middel moet dus leiden tot de gehele vernietiging van alle bestreden ministeriële besluiten omdat de Raad van State zich krachtens dat beginsel niet in de plaats van de bevoegde wetgevende of reglementaire overheid kan stellen door de bestreden ministeriële besluiten in gewijzigde vorm te laten voortbestaan.

d. Bijzondere opmerkingen bij het derde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 128)

128. Teneinde te voldoen aan het voorschrift van artikel 35, § 1, van het EVRM (uitputting van de interne rechtsmiddelen) wordt benadrukt, in verband met het derde middel, dat de bestreden ministeriële besluiten – die coronamaatregelen uitvaardigen die de mogelijkheid om sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (beperking van sociale contacten, sluiting van inzonderheid drank- en eetgelegenheden en verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen) beperken of verbieden – strijdig zijn met fundamentele bepalingen van het interne recht en bijgevolg geen “wetten” zijn in de zin van de artikelen 7 en 8 van het EVRM

(zie EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57), omdat zij bij het vaststellen van strafbare feiten het interne recht kennelijk niet eerbiedigen, meer bepaald de grondwettelijke regel volgens dewelke de federale wetgever geen macht kan delegeren aan een federale minister, maar alleen aan de Koning (artikelen 33 en 37 van de Grondwet), en alleen een met het interne recht verenigbare “wet” in de zin van het EVRM het privéleven kan beperken volgens artikel 8 van dat Verdrag (EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57).

Er is een schending van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM om de redenen hoger, bij de stilzwijgende ingeroepen schendingen, werd gesteld.

IV. Het vierde middel: stilzwijgende opheffing van de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming door de artikelen 2, 3 en 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) (§§ 129 - 137)

129. De aandacht moet gevestigd worden op de artikelen 2, 3 en 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), die drie maanden van kracht was. Die wet verleende aan de Koning machtiging om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) en bepaalde in haar artikel 3: “De koninklijke besluiten genomen krachtens deze wet mogen geen afbreuk doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming.” De regering Wilmes heeft die wet niet toegepast en heeft verder de weg van de ministeriële besluiten bewandeld.

130. De gelaakte ministeriële besluiten zijn in ieder geval strijdig met de wil van de federale wetgever, die in de (tijdelijke) 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) in artikel 3 had bepaald: « De koninklijke besluiten genomen krachtens deze wet mogen geen afbreuk doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming. » De federale regeringen hebben geen rekening willen houden met de wil van de federale wetgever, ook niet toen die wet van 27 maart 2020 nog van kracht was (30 maart 2020 tot 29 juni 2020). Toen werd het ministerieel besluit van 5 juni 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken nog uitgevaardigd. Dat ministerieel besluit van 5 juni 2020 zweeg in alle talen over 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).

a. Formulering (§ 131)

131. Het vierde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 7 en 14 van het EVRM en met de beginselen van de voorrang van de latere norm op de vroegere norm van dezelfde rangorde en de voorrang van de latere bijzondere wet op de vroegere algemene wet;

Doordat de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 - in de interpretatie die de minister van Binnenlandse Zaken daaraan geeft in de aanhef van de bestreden ministeriële besluiten - toelaten dat iemand in strijd met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet en artikel 7 van het EVRM kan worden vervolgd in gevallen die de wet niet bepaalt, net alsof die artikelen niet werden gewijzigd en gedeeltelijk opgeheven door de artikelen 2, 3 en 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), in zoverre zij zouden kunnen toelaten dat de Koning of de Minister van Binnenlandse zaken verordeningen of maatregelen zouden kunnen uitvaardigen om de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking tegen te gaan, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid en de openbare orde;

En – met de grootste nadruk en ter verduidelijking – doordat de bestreden ministeriële besluiten het EVRM – ook verwijzend naar de in alle middelen stilzwijgend inbegrepen schendingen van grondrechten - schenden, zoals in het bijzonder zal worden gesteld in rubriek “d”, “Bijzondere opmerkingen bij het vierde middel in verband met de schendingen van het EVRM” en er bijgevolg, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bijvoorbeeld arrest nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3), *ipso facto* sprake is van schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel);

Terwijl de genoemde specifieke bepalingen van de wet van 27 maart 2020 de genoemde algemene bepalingen van de wet van 31 december 1963 stilzwijgend hebben opgeheven (in zoverre zij zouden kunnen toelaten dat de Koning of de Minister van Binnenlandse zaken verordeningen of maatregelen zouden kunnen uitvaardigen om de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking tegen te gaan), vermits van stilzwijgende opheffing sprake is wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld en een speciale wet een algemene wet buiten werking stelt. De artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 in de gegeven interpretatie toelaten dat iemand in strijd met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet kan worden vervolgd in gevallen die de wet niet bepaalt, net alsof die artikelen niet werden gewijzigd door de artikelen 2, 3 en 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);

Zodat de bestreden ministeriële besluiten moeten vernietigd worden in hun geheel, vermits zij genomen werden op grond van een opgeheven wettelijke regeling.

b. Toelichting (§§ 132 - 135)

132. De artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en alle andere wettelijke bepalingen die de Koning en *a fortiori* de minister van Binnenlandse Zaken zouden kunnen gemachtigd hebben om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, zijn door de artikelen 2, 3 en 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) stilzwijgend opgeheven (herhaling van hetgeen gesteld werd in “de middelen in het kort”).

133. Van stilzwijgende opheffing van een wet is sprake wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld (R.v.St., nr. 120.799 van 23 juni 2003, punt 3.3.4, p. 9: “dat een opheffing stilzwijgend is wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, hetzij omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld, hetzij omdat de tekst niet meer strookt met een bepaling van een hogere rang”).

Een bijzondere wet wordt niet opgeheven door een latere algemene wet. Zo werd artikel 154 van het Boswetboek van 1854, dat de straffen voor diefstal van hout in de bossen bepaalde, niet opgeheven door artikel 463 van het Strafwetboek van 1867, dat de straffen voor diefstal in het algemeen vaststelde. Omgekeerd zal een algemene wet gedeeltelijk opgeheven worden door een latere bijzondere wet.

De artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming werden gewijzigd door de artikelen 2, 3 en 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). De wil van de wetgever van 2020 om de wet van 1963 te wijzigen en gedeeltelijk op te heffen blijkt uit artikel 3 van de wet van 2020: “De koninklijke besluiten genomen krachtens deze wet mogen geen afbreuk doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming.” Deze voorwaarde is niet opgenomen in de wet van 1963 en de wetgever van 2020 heeft daaraan willen verhelpen.

134. Een speciale wet heft een vroegere algemene wet gedeeltelijk op (M. PARQUET, *Introduction générale au droit*, 4^{de} uitgave, 2007, Bréal, Rosny-sous-Bois, p. 59: “une loi spéciale abroge partiellement une loi générale (*specialia generalibus derogant*)”). Zelfs indien er verschillen zouden zijn tussen de rechtsspreuken, dan zou *specialia generalibus derogant* een dwingender karakter hebben dan *generalia specialibus non derogant* (H. ROLAND en L. BOYER, *Adages du droit français*, 4e édition, 1999, Litec, nr. 152, p. 296 en nr. 418, p. 843, geciteerd in *Les nouvelles échelles du droit commun*, M. BOUNGHAR en V. DURAND (eds.), Larcier, 2013, pagina niet op internet te lezen (“Même s’il existerait des différences entre les

adages, specialia generalibus derogant s'imposant de manière plus impérative que generalia specialibus non derogant").

135. Tijdens de bespreking van de wet van 1963 werd in het parlement in verband met de bevoegdheid van de Koning opgemerkt: "[De Koning] ... zou bijvoorbeeld aan particulieren kunnen voorschrijven dure schuilplaatsen in hun woningen te bouwen" (Parl. St., Kamer, 1962 – 1963, nr. 537, p. 5). De wetgever heeft, met de wet van 27 maart 2020, deze ruime bevoegdheid van de Koning willen beperken. De wetgever heeft, met de wet van 27 maart 2020, de ruime bevoegdheid van de Koning krachtens de wet van 1963 niet alleen willen beperken met betrekking tot de draagwijdte van Zijn bevoegdheden, maar ook – en misschien vooral – met betrekking tot de duur van de Hem toegekende bevoegdheden.

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) moet in die zin geïnterpreteerd worden dat de Koning, nadat die wet buiten werking is getreden, niet meer gemachtigd is maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 dan na een verlenging van die wet of nadat er een nieuwe soortgelijke wet is aangenomen door de wetgevende macht.

Wie strafrechtelijk wordt vervolgd wegens overtreding van de bestreden ministeriële besluiten wordt vervolgd in strijd met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

c. Besluit (§ 136)

136. De bestreden ministeriële besluiten zijn radicaal nietig. De bestreden ministeriële besluiten zijn reglementaire besluiten. Zij moeten in ieder geval in hun geheel vernietigd worden (zie R.v.S, nr. 230.193 van 13 februari 2015, punt 9, pp. 8 – 9).

Onverminderd hetgeen zal worden betoogd onder het zesde middel (zie verder, §§ 147 – 186), wordt het recht op privéleven van iedere Belg door de bestreden ministeriële besluiten beperkt (zie hoger, §§ 37 – 41, 47 en 77) op onwettige wijze, namelijk in strijd met inzonderheid de artikelen 2, 3 en 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), en dit zonder dat de federale regering toepassing heeft gemaakt van het uitroepen van de noodtoestand voorzien door artikel 15 van het EVRM (zie hoger, §§ 70 – 72). Door het recht op privéleven onwettig te beperken en deze beperking af te dwingen met strafrechtelijke sancties, die zelfs voorzien in een vrijheidsstraf (zie hoger, § 76), wordt het recht op privéleven van de Belgen geschonden, zodat de bestreden ministeriële besluiten onwettig zijn en, in ieder geval, in hun geheel moeten vernietigd worden krachtens het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit (zie hoger, §§ 28 - 30). Het vierde middel moet dus leiden tot de gehele vernietiging van alle bestreden ministeriële besluiten omdat de Raad van State zich krachtens dat beginsel niet in de plaats van de bevoegde

wetgevende of reglementaire overheid kan stellen door de bestreden ministeriële besluiten in gewijzigde vorm te laten voortbestaan.

d. Bijzondere opmerkingen bij het vierde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 137)

137. Teneinde te voldoen aan het voorschrift van artikel 35, § 1, van het EVRM (uitputting van de interne rechtsmiddelen) wordt benadrukt, in verband met het vierde middel, dat de bestreden ministeriële besluiten – die coronamaatregelen uitvaardigen die de mogelijkheid om sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (beperking van sociale contacten, sluiting van inzonderheid drank- en eetgelegenheden en verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen) beperken of verbieden - strijdig zijn met fundamentele bepalingen van het interne recht en bijgevolg geen “wetten” zijn in de zin van de artikelen 7 en 8 van het EVRM (zie EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57), omdat zij bij het vaststellen van strafbare feiten het interne recht kennelijk niet eerbiedigen, meer bepaald omdat zij vrijheidsbeperkende maatregelen uitvaardigen en hun algemene rechtsgrond opheffen werd door een wet die specifiek de coronamaatregelen viseert, en alleen een met het interne recht verenigbare “wet” in de zin van het EVRM het privéleven kan beperken volgens artikel 8 van dat Verdrag.

Er is een schending van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM om de redenen hoger, bij de stilzwijgende ingeroepen schendingen, werd gesteld.

V. Het vijfde middel: schending van de door het Hof van Justitie van de Europese Unie erkende recht op vrije beroepsoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen en van het recht om daar als burger voordeel uit te halen als klant of gebruiker (§§ 138 – 146)

138. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen erkend (zie de arresten van 14 mei 1974, zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491, r.o. 14, en van 27 september 1979, zaak 230/78, SPA Eridania e.a., Jurispr. 1979, blz. 2749, r.o. 20 en 31) en trouwens eveneens de contractuele vrijheid (zie onder meer het arrest Suikerfabriken Nykobing, zaak 151/78, Jurispr. 1979, blz. 1, r.o. 19, en het arrest van 5 oktober 1999, Spanje tegen Commissie, C-240/97, Jurispr. 1999, blz. I-6571, r.o. 99).

Het eigendomsrecht behoort, net zoals het recht om vrij een economische activiteit uit te oefenen, tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht (HvJ, grote kamer, 12 juli 2005, gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, punten 126-129).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft gesteld: “dat zulke rechten der halve normaliter slechts onder voorbehoud van in het openbaar belang voorziene beperkingen worden gewaarborgd; dat het ook in de rechtsorde van de Gemeenschap gerechtvaardigd voorkomt met betrekking tot deze rechten het voorbehoud te maken dat bepaalde grenzen

die hun rechtvaardiging vinden in de doelstellingen van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft, moeten worden in acht genomen zolang aan het wezen dier rechten geen afbreuk wordt gedaan" (HvJ, 14 mei 1974, 4/73, punt 14).

139. Thans wordt aan het wezen van het recht van vrije beroepsuitoefening van bepaalde beroepsbeoefenaars afbreuk gedaan, zonder dat de Belgische Staat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid geboden door artikel 15 van het EVRM. Door de schending van het grondrecht op vrije beroepsuitoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *ipso facto* geschonden (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 158/2004 van 20 oktober 2004, B.5.2; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 162/2004 van 20 oktober 2004, B.2.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 16/2005 van 19 januari 2005, B.2.3 en arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 101/2005 van 1 juni 2005, B.2.3).

a. Formulering (§ 140)

140. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, inzonderheid tweede lid, 22 en 23 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 8, 14 en 15 van het EVRM en artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM en artikel 6 van het VEU, de artikelen 15, 16, 20, 21 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 6 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (het "ECOSOC") betreffende "het recht op arbeid, hetgeen insluit het recht van een ieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden", het door de rechtsorde van de Europese Unie erkende algemeen beginsel van het recht om vrij een economische activiteit uit te oefenen en waarvan de wezenlijke inhoud moet geëerbiedigd worden, het beginsel van de rechtsstaat en het beginsel van de voorrang van het recht;

Doordat de bestreden ministeriële besluiten, inzonderheid de artikelen 4, 5 en 6 van het ministerieel besluit van 1 november 2020, een volledig verbod opleggen om vrij bepaalde economische activiteiten uit te oefenen, inzonderheid de drankgelegenheden die volledig worden gesloten;

En – met de grootste nadruk en ter verduidelijking – doordat de bestreden ministeriële besluiten – ook verwijzend naar de in alle middelen stilzwijgend inbegrepen schendingen van grondrechten - het EVRM schenden, zoals in het bijzonder zal worden gesteld in rubriek "d", "Bijzondere opmerkingen bij het vijfde middel in verband met de schendingen van het EVRM" en er bijgevolg, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bijvoorbeeld arrest nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3), *ipso facto* sprake is van schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel);

Terwijl eenieder in de Europese Unie het recht heeft om vrij een economische activiteit uit te oefenen en de wezenlijke inhoud van het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen steeds moet geëerbiedigd worden;

Terwijl een algemeen verbod een economische activiteit uit te oefenen – cafés en restaurants - de wezenlijke inhoud van het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen niet eerbiedigt en bijgevolg strijdig is met het Unierecht;

Terwijl dat algemeen verbod ook gevolgen heeft voor het brede publiek, zoals onder het zesde middel zal betoogd worden;

En terwijl de Belgische Staat geen gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid voorzien door artikel 15 van het EVRM en zich dus niet kan beroepen op een algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt;

Zodat het door de rechtsorde van de Europese Unie erkende recht op vrije beroepsoefening en vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen geschonden wordt door de bestreden ministeriële besluiten, en inzonderheid door de artikelen 4, 5 en 6 van het ministerieel besluit van 1 november 2020, en daardoor *ipso facto* de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden, zodat de bestreden ministeriële besluiten, mede ten gevolge van het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, in hun geheel moeten vernietigd worden.

b. Ontwikkeling (§§ 141 - 144)

141. Er is schending van het door het Hof van Justitie van de Europese Unie als algemeen beginsel van het Unierecht erkende recht op vrije beroepsoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen, waarvan de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten geëerbiedigd worden, en schending van het recht om daar als burger voordeel uit te halen als klant of gebruiker, zeker wanneer de Belgische Staat geen gebruik gemaakt heeft van artikel 15 van het EVRM, dat behoort tot de algemene beginselen die deel uitmaken van het recht van de Europese Unie. Door de schending van het grondrecht op vrije beroepsoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *ipso facto* geschonden (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 136/2004 van 22 juli 2004, B.5.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 158/2004 van 20 oktober 2004, B.5.2; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 162/2004 van 20 oktober 2004, B.2.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 16/2005 van 19 januari 2005, B.2.3 en arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 101/2005 van 1 juni 2005, B.2.3) (herhaling van hetgeen gesteld werd in "de middelen in het kort").

142. Het recht vrij een beroep uit te oefenen wordt ook gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De artikelen 15, 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "het Handvest" genoemd) bepalen:

"Artikel 15

De vrijheid van beroep en het recht te werken

1. Eenieder heeft **het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen**.
2. Iedere burger van de Unie is vrij, in iedere lidstaat werk te zoeken, te werken, zich te vestigen en diensten te verrichten.
3. Onderdanen van derde landen die het toegestaan is op het grondgebied van de lidstaten te werken, hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten.

Artikel 16

De vrijheid van ondernemerschap

De vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

Artikel 17

Het recht op eigendom

1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.
2. Intellectuele eigendom is beschermd."

143. Artikel 52, lid 1, van het Handvest bepaalt:

"Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld **en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen**. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Uit artikel 52, lid 1, van het Handvest blijkt dat de wezenlijke inhoud van het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen steeds moet geëerbiedigd worden.

144. Artikel 15 van het EVRM bepaalt echter:

“1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen welke afwijken van zijn verplichtingen, ingevolge dit Verdrag, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht.

2. De voorgaande bepaling wettigt geen enkele afwijking van artikel 2, behalve ingeval van dood als gevolg van geoorloofde oorlogshandelingen, noch van de artikelen 3, 4, eerste lid, en 7.

3. Elke Hoge Verdragsluitende Partij die gebruik maakt van dit recht van afwijking houdt de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte van de genomen maatregelen en van de beweegredenen welke deze hebben ingegeven. Zij moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa eveneens verwittigen van de datum waarop deze maatregelen hebben opgehouden van kracht te zijn en de bepalingen van het Verdrag opnieuw volledig worden toegepast.”

Artikel 15 van het EVRM kan, bij toepassing van artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (“De grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie”), beschouwd worden als een algemeen beginsel dat deel uitmaakt van het recht van de Europese Unie.

Nu artikel 15 van het EVRM niet vermeld wordt in de motieven van de bestreden ministeriële besluiten, heeft de Belgische Regering dat artikel niet toegepast. Bovendien moet een regering, die artikel 15 van het EVRM wil toepassen, haar besluit notificeren, mededelen aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa (EHRM, 18 december 1996, Aksoy t. Turkije, zie inzonderheid § 85). Dat is nog niet gebeurd.

c. Besluit (§ 145)

145. De bestreden ministeriële besluiten moeten, voor zover als nodig rekening houdend met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, in hun geheel vernietigd worden.

Onverminderd hetgeen zal worden betoogd onder het zesde middel (zie verder, §§ 147 – 186), wordt het recht op privéleven van iedere Belg door de bestreden ministeriële besluiten beperkt (zie hoger, §§ 37 – 41, 47 en 77) op onwettige wijze, namelijk in strijd met het door het door het Hof van Justitie van de Europese Unie als algemeen beginsel van het Unierecht erkende recht op vrije beroepsoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen, waarvan de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten geëerbiedigd worden, en dit zonder dat de federale regering toepassing heeft gemaakt van het uitroepen van de noodtoestand voorzien door artikel 15 van het EVRM (zie hoger, §§ 70 – 72). Door het recht op privéleven onwettig te beperken en deze beperking af te dwingen met strafrechtelijke sancties, die zelfs voorzien in een vrijheidsstraf (zie hoger, § 76), wordt het recht op privéleven van de Belgen geschonden, zodat de bestreden ministeriële besluiten onwettig zijn en, in ieder geval, in hun geheel moeten vernietigd worden krachtens het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit (zie hoger, §§ 28 – 30). Het vijfde middel moet dus leiden tot de gehele vernietiging van alle bestreden ministeriële besluiten omdat de Raad van State zich krachtens dat beginsel niet in de plaats

van de bevoegde wetgevende of reglementaire overheid kan stellen door de bestreden ministeriële besluiten in gewijzigde vorm te laten voortbestaan.

In geval van twijfel moeten de in het beschikkend gedeelte opgenomen prejudiciële vragen gesteld worden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

d. Bijzondere opmerkingen bij het vijfde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 146)

146. Teneinde te voldoen aan het voorschrift van artikel 35, § 1, van het EVRM (uitputting van de interne rechtsmiddelen) wordt benadrukt, in verband met het vijfde middel, dat de bestreden ministeriële besluiten – die coronamaatregelen uitvaardigen die de mogelijkheid om sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (beperking van sociale contacten, sluiting van inzonderheid drank- en eetgelegenheden en verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen) beperken of verbieden - strijdig zijn met fundamentele bepalingen van het interne recht en bijgevolg geen “wetten” zijn in de zin van de artikelen 7 en 8 van het EVRM (zie EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57), omdat zij bij het vaststellen van strafbare feiten het interne recht kennelijk niet eerbiedigen, meer bepaald omdat zij een verbod opleggen om vrij een economische activiteit uit te oefenen, ook al werd er geen toepassing gemaakt van artikel 15 van het EVRM. Het verbod een beroep uit te oefenen vormt, volgens de beslissing in de zaak Platini, een inmenging in het recht op privéleven wanneer door dat verbod de mogelijkheid om sociale contacten te hebben aanzienlijk beperkt wordt, en alleen een met het interne recht verenigbare “wet” in de zin van het EVRM het privéleven kan beperken volgens artikel 8 van dat Verdrag (EHRM, 17 oktober 2017, Navalnyye t. Rusland, §§ 54 en 57).

Er is een schending van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM om de redenen hoger, bij de stilzwijgende ingeroepen schendingen, werd gesteld.

VI. Het zesde middel: schending van artikel 3 van het EVRM en van het privéleven van de burgers door onevenredige beperking ervan, daar de horeca volledig wordt gesloten en iedereen in zijn bewegingsvrijheid beperkt wordt bij gebrek aan beschikbaar sanitair (schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, alsook van het recht op menselijke waardigheid en het universeel erkende recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven) (§§ 147 - 186)

147. Het zesde middel betreft de grond van de zaak, de inhoud van de bestreden ministeriële besluiten. Het zesde middel zou ook kunnen aangevoerd worden tegen dezelfde regeling in een koninklijk besluit en zelfs in een federale wet. De overheid kan veel, maar niet alles.

148. Met de Ouden kan men zeggen: *Homo sum, humani nihil a me alienum puto* (*Ik ben een mens en niets menselijks is mij vreemd*). In de toelichting bij een Frans wetsvoorstel “voor het recht om in vrede te urineren” (“Proposition pour le droit d’uriner en paix”) werd geschreven: “Qui n’apprécie pas ce rare moment de tranquillité : pisser ? Ces minutes de repos, quand dans la joie du besoin qui s’accomplit, en même temps que la vessie se libère, l’abdomen reprend son souffle, l’esprit respire, s’apaise ?” – “Wie waardeert dat zeldzame moment van rust niet: pissen ? Deze minuten van rust, wanneer in de vreugde van de behoefte waaraan wordt voldaan, op hetzelfde ogenblik waarop de blaas vrijkomt, de buik op adem komt, de geest ademt, tot rust komt ? – (Assemblée Nationale, voorstel van François Ruffin (la France Insoumise) e.a. van 6 november 2019, nr. 2391).²⁸

Voor velen is er geen toegang tot een propere, private en veilige plaats om naar het toilet te gaan. Maar meer dan 2,5 miljard mensen, één derde van de wereldbevolking, leven in omstandigheden die toegang tot sanitaire voorzieningen “For many, having access to a clean, private, safe place to go to the toilet is something taken for granted. Yet more than 2.5 billion people worldwide, one third of the world population, live in conditions that make access to sanitation precarious” (website <ohchr.org>).²⁹ Vele mensen hebben slechts toegang tot toiletten met inadequate privacy (“with inadequate privacy”) (zelfde bron).

149. Er wordt gesproken over het internationaal mensenrecht op sanitaire voorzieningen (“the international human *right to sanitation*”) (*P. C., OBANI, Strengthening the Human Right to Sanitation as an Instrument for Inclusive Development*, CRC Press, 2018, nr. 5.1). Defecatie in open lucht wordt gezien als een bedreiging voor de volksgezondheid (Fr. Wikipédia, trefw. « Défécation en plein air »). Daartoe door de omstandigheden – geschapen door de overheid - verplicht worden is klaarblijkelijk strijdig met de menselijke waardigheid en met het recht op intimiteit, dat deel uitmaakt van het privéleven. Het recht op intimiteit is erkend door het Grondwettelijk Hof (zie arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 27/2020 van 20 februari 2020, B.7.6, laatste alinea: “Dat laatste is des te meer het geval nu de bestreden wet de opslag en verwerking uitsluit van beelden die de intimiteit van een persoon schenden”).

Ook *Human Rights Watch* spreekt over het mensenrecht op sanitaire voorzieningen: “Sanitation as a Human Right”.³⁰

150. Het EHRM heeft geoordeeld dat het feit, voor gedetineerden, om te moeten urineren in plastic flessen die, wanneer zij toelating kregen zich naar het toilet te begevent, aldaar konden geledigd worden, een vernederende behandeling is in de zin van artikel 3 van het EVRM (“un traitement dégradant au sens de l’article 3 de la Convention ” (EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. t. België en Griekenland, §§ 230 – 231).

²⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2391_proposition-loi#

²⁹ <https://www.ohchr.org/EN/newsevents/Pages/righttosanitation.aspx>

³⁰ <https://www.hrw.org/report/2017/04/19/going-toilet-when-you-want/sanitation-human-right>

151. Op 28 juli 2010 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie A/RES/64/292 aan ("The human right to water and sanitation" – Het mensenrecht op water en sanitaire voorzieningen) waarin werd gesteld: "Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights".³¹ De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties erkende in resolutie A/RES/64/292 het recht op veilig en zuiver drinkwater en op sanitaire voorzieningen als een mensenrecht dat essentieel is voor het volledig genot van het leven en van alle mensenrechten.

152. De Raad van de Europese Unie heeft het recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven ("affordable access to sanitation in all spheres in life") als mensenrecht erkend; dat recht wordt gesteund op artikel 11 van het ECOSOC (Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten) en kan beschouwd worden begrepen te zijn in artikel 23 van de Grondwet, aangezien het een analoog recht waarborgt. Het feit dat artikel 11 van het ECOSOC geen onmiddellijke werking zou hebben is niet relevant. Het Grondwettelijk Hof toetst wetten ook aan internationale verdragen die geen onmiddellijke werking hebben (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 106/2003 van 22 juli 2003, B.4.2 : "B.4.2. Het Hof, dat bevoegd is om te oordelen of een wettelijke norm de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, moet, wanneer het wordt ondervraagd over een schending van die bepalingen, in samenhang gelezen met een internationaal verdrag, niet nagaan of dat verdrag een rechtstreekse werking in de interne rechtsorde heeft, maar het moet oordelen of de wetgever niet op discriminerende wijze de internationale verbintenissen van België heeft miskend"; zie ook arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 32/2015 van 12 maart 2012, B.13.3; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 162/2015 van 19 november 2015, B.12.1; arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 42/2016 van 17 maart 2016, B.3.2). Het recht op het gebruik van sanitaire voorzieningen is eigenlijk niet zozeer een economisch en sociaal recht, maar betreft vooral het privéleven.

153. De toenmalige CVP maakte bekend: "De CVP is dan ook van oordeel dat er moet uitgegaan worden van een brede visie. "De horeca is niet alleen een belangrijke economische branche. De sector heeft ook een steeds belangrijkere maatschappelijke functie te vervullen," aldus Stefaan De Clerck."³²

Filmmaker en ramenchef Fow Pyng Hu schreef op 4 november 2020 op de website van *Trouw*: "De horeca heeft een sociaal-maatschappelijke functie. Gasten komen er om beloond te worden voor al hun geworstel met de dagelijkse beslommeringen. En voor de werknemers is het een troef om op adem te komen. De horeca verzamelt al deze mensen en zorgt ervoor

³¹ <https://undocs.org/en/A/RES/64/292>

³² <https://www.gva.be/cnt/oid149544/archief-cvp-wil-horeca-uit-het-donker-lichten>

dat ze erbij blijven om samen met volle moed aan de volgende dag te beginnen: een heemeester voor de ziel.”³³

154. Op de website van de FOD Buitenlandse Zaken las men op 12 november 2020 over Oostenrijk: “In Oostenrijk neemt het aantal besmette personen met het Coronavirus wederom toe. Om deze stijgende trend het hoofd te bieden, past de Oostenrijkse regering verschillende maatregelen toe. Winkels, banken, postkantoren, openbaar vervoer, scholen, sportfaciliteiten, restaurants, cafés en bars zijn geopend maar dit enkel op voorwaarde dat sociale afstand en/of het dragen van een mondkapje worden gerespecteerd. De politie kan iedereen die de maatregelen niet naleeft controleren. Personen die de maatregelen schenden kunnen een boete krijgen van meer dan 2000 euro.”³⁴ Het kan dus anders dan in België.

a. Formulering (§ 155)

155. Het zesde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 3, 8, 14 en 15 van het EVRM, met het EVRM in zijn geheel genomen, met het recht op menselijke waardigheid, verankerd in artikel 23 van de Grondwet, in artikel 10 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna “het BUPO”), in artikel 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, in artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 6 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (de “UVRM”), met artikel 11 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (het “ECOSOC”) betreffende “het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen behoorlijke voeding”, met het evenredigheidsbeginsel en met het universeel erkende recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven (erkend door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en door de Raad van Ministers van de Europese Unie in resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en in de “besluiten” van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de “richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen”), voor de toepassing van inzonderheid de artikelen 3 en 8 van het EVRM en het daarin begrepen het recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven rekening houdende met artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, met artikel 2, 2°, van de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, met artikel 2, 18°, van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking en met de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens betreffende “relevante internationale wetgeving”;

³³ <https://www.trouw.nl/recepten/de-horeca-als-heemeester-van-de-ziel~b3d8241e3/>

³⁴ https://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/Op_reis_in_het_buitenland/reisadviezen/oostenrijk

Doordat de bestreden ministeriële besluiten bepalen dat cafés en restaurants moeten gesloten blijven en het publiek aldus geen toegang heeft tot sanitair wanneer men zijn woning voor langere tijd verlaat en ook geen eet- en drankgelegenheden kan bezoeken wanneer men zich verplaatst, daar er niet wordt voorzien in noodsanitair op de openbare weg;

Terwijl het publiek het recht heeft om sociale contacten aan te gaan en de menselijke waardigheid eist dat men aan zijn natuurlijke behoeften kan voldoen, kan eten en drinken ook wanneer men zijn woning voor enige tijd verlaat;

Terwijl het strijdig is met artikel 3 van het EVRM mensen te onderwerpen aan de onmenselijke of ten minster vernederende behandeling om geen toegang te hebben tot enige sanitaire voorziening wanneer zij (eventueel noodzakelijke of zelfs verplichte) verplaatsingen maken;

Terwijl het onaanvaardbaar is dat, wanneer personen zich moeten verplaatsen teneinde aan een wettelijk voorschrift gevolg te geven (bijvoorbeeld een inwoner van Duffel die wordt gedagvaard om als getuige voor de correctionele rechtbank van Brugge te verschijnen), zij geen toegang hebben tot fatsoenlijke sanitaire voorzieningen;

En terwijl de overheid, wanneer zij zich inmengt in het privéleven van de burgers, het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel moet eerbiedigen – zodat haar optreden niet verder mag gaan dan wat nodig is om de wettige in artikel 8, § 2, van het EVRM opgesomde doelstellingen te bereiken - en het mogelijk is de horeca open te laten met inachtneming van de nodige regels die verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel, en bijvoorbeeld door met betrekking tot cafés te bepalen:

- dat er niet meer mensen tegelijkertijd mogen aanwezig zijn dan in een winkel van dezelfde grootte die wel mag openblijven;
- dat de bezoekers er slechts gedurende korte tijd mogen verblijven;
- dat zij een toeslag moeten betalen voor het gebruik van het toilet;
- dat cafés hoofdzakelijk een functie van sanitaire voorziening vervullen en bovendien alleen mensen moeten toelaten om hun dorst te lessen en niet om gezellig samen te zijn;
- dat men in drankgelegenheden altijd een mondmasker moet dragen, behalve wanneer men iets drinkt;
- of gewoon openbare noodtoiletten voorzien, zoals dat op alle grote festivals, zoals Rock Werchter, de gewoonste zaak van de wereld is;

Zodat de bestreden ministeriële besluiten als reglementaire besluiten onwettig zijn als strijdig met artikel 3 van het EVRM en met het recht op privéleven en het recht op menselijke

waardigheid en in ieder geval in hun geheel moeten vernietigd worden krachtens het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit.

b. Toelichting (§§ 156 - 184)

156. De artikelen 3 en 8 van het EVRM moeten geïnterpreteerd worden rekening houdende met resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en met de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de “richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen”. Er is bijgevolg – in het kader van o.a. de artikelen 3 en 8 van het EVRM - het universeel erkende recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven, en dus ook wanneer men zich op wettige wijze in de publieke ruimte bevindt.

➤ **1. De bindende kracht van resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en van de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de “richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen” in het Belgische recht (§§ 157 - 164)**

157. Het Grondwettelijk Hof heeft inderdaad gesteld: “Daar de regels van de Verklaring niet zijn opgenomen in een normatieve tekst met bindende kracht, kan het Hof niet toezien op de naleving van de bepalingen van de Universele Verklaring van de rechten van de mens waarvan de schending wordt aangevoerd” (arrest van het Grondwettelijk Hof nr.158/2018 van 22 november 2018, B.3.2).

Er werd echter door het Grondwettelijk Hof aan herinnerd: “Artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie bepaalt overigens dat de Staten de erin opgesomde handelingen strafbaar dienen te stellen «met inachtneming van de beginselen vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van de rechten die uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 5 van dit Verdrag»” (zie arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 40/2009 van 11 maart 2009, B.15.2). Er kan ook worden verwezen naar artikel 7 van hetzelfde Rassendiscriminatieverdrag (zie bv. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 110/98 van 4 november 1998, B.4.2).

Het gelijkheidsbeginsel heeft een algemene draagwijdte. Het verbiedt elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 26/90 van 14 juli 1990, 3.B.1 en J. VELAERS, Van Arbitragehof tot grondwettelijke hof, Maklu, Antwerpen, 1990, nr. 106). Wanneer België de in het Rassendiscriminatieverdrag opgesomde handelingen strafbaar dient te stellen «met inachtneming van de beginselen vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens », dan laat het de overtreders van de aldus

omschreven misdrijven genieten van de rechten omschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Diegenen die andere misdrijven plegen moeten, teneinde het gelijkheidsbeginsel te eerbiedigen, ook kunnen genieten van de rechten omschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens moet dus, alleen reeds om deze reden, een bindend karakter hebben.

158. Artikel 2, 2°, van de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens bepaalt: “Voor de toepassing van dit wetsontwerp wordt verstaan onder: 2° “fundamentele rechten”: alle rechten en vrijheden zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de internationale instrumenten ter bescherming van de rechten van de mens waarvan België partij is”. Dit is een bevestiging van het voorgaande.

159. Uit artikel 2, 18°, van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking blijkt dat België de “universele mensenrechten” erkent, niet alleen deze erkend bij door België geratificeerde verdragen, maar ook deze erkend door onder andere resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Artikel 2, 18°, van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking luidt inderdaad als volgt: “In deze wet wordt verstaan onder : 18° “ de mensenrechten ” : de universele en onvervreembare rechten **zoals bepaald in het bijzonder in** de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens die is aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) van 10 december 1948, het Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten aangenomen door de AVVN van 16 december 1966, het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten aangenomen door de AVVN van 19 december 1966, de Verklaring inzake het recht op ontwikkeling aangenomen door de AVVN op 4 december 1986 en de verklaring en het actieprogramma van Wenen aangenomen op 25 juni 1993 door de Wereldconferentie over de Rechten van de Mens”.

In het kader van de ontwikkelingssamenwerking wil België andere staten verplichten de mensenrechten in de ruimste zin na te leven. Dan moet België zelf de mensenrechten in de ruimste zin aan zijn rechtsonderhorigen verzekeren. Dat eist het gelijkheidsbeginsel.

160. De Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschouwt de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens als behorende tot het “relevante internationale recht” (*relevant international law*) (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije, § 36). De Grote Kamer van het EHRM beschouwde ook resolutie 60/147 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 16 december 2005 (“Resolution 60/147 of the General Assembly of the United Nations of 16 December 2005”) als behorende tot het “relevante internationaal recht” (EHRM, grote kamer, 15 maart 2018, Naït-Liman t. Zwitserland, § 61).

Artikel 32, § 1, van het EVRM bepaalt: "De rechtsmacht van het Hof strekt zich uit tot alle kwesties met betrekking tot de interpretatie en de toepassing van het Verdrag en de Protocolen daarbij die aan het Hof worden voorgelegd zoals bepaald in de artikelen 33, 34, 46 en 47.2". De lidstaten zijn ertoe gehouden, aangezien artikel 32, § 1, van het EVRM het EHRM de bevoegdheid geeft om de interpretatie van het EVRM te verzekeren, hun wetgeving en rechtspraak in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het EHRM, zelfs wanneer zij geen partij waren in de zaak waarin die rechtspraak van het EHRM is tot stand gekomen (zie E. BOELAERT, De implementatie van de Salduz-rechtspraak in België, UGent, masterproef, 2011 – 2012, promotor: prof. Brice De Ruyver, p. 2 en de verwijzing naar J. VANDELANOTTE en Y. HAECK, Handboek EVRM. Deel 1 algemene beginselen, Antwerpen, Intersentia, 2005, 721-725).³⁵

Bij de interpretatie van het EVRM moeten de hoven en de rechtbanken de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en de andere resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bijgevolg beschouwen en behandelen als behorende tot het "relevante internationale recht" (*relevant international law*).

161. De Grote Kamer van het EHRM beschouwt een Aanbeveling van het Comité van Ministerrrs van de Raad van Europa ("Committee of Ministers Recommendations Rec(2000)15 concerning the security of residence of long-term migrants") en een Aanbeveling van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa ("Recommendation 1504 (2001) on the non-expulsion of long-term immigrants in which the Parliamentary Assembly of the Council of Europe") als "relevant materiaal" (EHRM, grote kamer, 18 oktober 2006, Ünert. Nederland, §§ 35 en 55 – 56) en beschouwt dergelijke akten zelfs als "relevante internationale wetgeving" (EHRM, grote kamer, 3 april 2012, Boulois t. Luxemburg, §§ 59 – 61). Ook deze interpretatie van het EVRM bindt alle Hoge Verdragsluitende partijen.

In deze optiek moeten ook de "besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de 'richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen' " beschouwd worden als "relevante internationale wetgeving".

162. Resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de "richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen", die naar deze resolutie verwijzen, zijn voor de Belgische interne rechtscollages dus bindend wanneer de artikelen van het EVRM moeten toegepast worden en dus ook wanneer de artikelen 3 en 8 van het EVRM moeten geïnterpreteerd worden.

163. De Raad van State heeft dan ook terecht gesteld: "Bovendien kan een recht op mobiliteit ook afgeleid worden uit de vrijheid van verkeer, zoals die vervat ligt in artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM, artikel 13 van de Universele Verklaring voor de Rechten

³⁵ https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/891/958/RUG01-001891958_2012_0001_AC.pdf

van de Mens en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten” (zie citaat in arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 67/2020 van 14 mei 2020, B.8.1, p. 35, bovenaan, en de verwijzing aldaar naar Parl. St., Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, pp.7-9). Met de Ouden zou men kunnen zeggen: *Via Scientiae locuta est, causa finita est* (De Wetenschapsstraat heeft gesproken, de discussie is voorbij).

164. De artikelen 3 en 8 van het EVRM moeten dus geïnterpreteerd worden rekening houdende met resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de “richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen”.

Door bij de interpretatie en de toepassing van de artikelen 3 en 8 van het EVRM geen rekening te houden met het bindend karakter van resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen en bijgevolg het universeel erkende recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven niet te erkennen en toe te passen, zouden te dezen de artikelen 3 en 8 van het EVRM geschonden worden.

➤ 2. De eigenlijke toelichting bij het zesde middel (§§ 165 - 184)

165. Op 12 november 2020 las men op de website van *Het Laatste Nieuws*: “De horeca moest dicht omdat de cijfers ons dat oplegden”, zegt viroloog Steven Van Gucht vanavond in VTM Nieuws, die erkent dat veel horecazaken alles in het werk hebben gesteld om te vermijden dat ze zouden bijdragen aan de toenemende besmettingen. “Ik denk dat heel veel horecazaken dit heel goed aangepakt hebben. Er waren goede protocollen en veel zaken hebben die goed opgevolgd.” De protocollen zijn echter niet het probleem, aldus Van Gucht, wel het feit dat je in een café of restaurant met meerdere mensen voor langere tijd dicht in elkaars buurt komt en rond dezelfde tafel zit, “dat is nu eenmaal inherent aan horeca”.³⁶

Hiertegen wordt dus ingebracht dat men, om deze bezwaren weg te nemen, kan bepalen dat men in een café of restaurant alleen binnenkomt, dat men slechts met één persoon aan één tafel zit, dat men er alleen vertoeft om te eten, te drinken en naar het toilet te gaan en zeker niet met twee of meer rond dezelfde tafel zit. De woorden “dat is nu eenmaal inherent aan horeca” getuigen van weinig verbeelding en aanpassingsvermogen.

166. Op 13 oktober 2020 las op de website van *Het Laatste Nieuws* men enkele uitspraken van viroloog Marc Wathélet, door voormalig minister van Volksgezondheid Maggie De Block nog een “dramaqueen” genoemd, die stelde:

³⁶ <https://www.hln.be/dossier-coronavirus/wanneer-mag-de-horeca-weer-open-dit-zeggen-de-experts~a95ecb88/>

“Marc Wathelet heeft in een lange open brief stevig uitgehaald naar het coronabeleid in ons land. Dat de scholen maandag weer deels de deuren openen, noemt de Waalse viroloog ronduit crimineel. Hij vergelijkt de situatie zelfs met vrijwillige doodslag.”³⁷

De regering gaat er blijkbaar van uit, zonder dat te staven, dat de schoolomgeving een veilige omgeving is. En dat de horeca, welke inspanningen daar ook gedaan worden, een gevaarlijke omgeving is.

167. Er is een schending van het recht op privéleven van de burgers door onevenredige beperking ervan, daar de horeca volledig wordt gesloten en iedereen in zijn bewegingsvrijheid beperkt wordt bij gebrek aan beschikbaar sanitair en er ook een gebrek aan eet- en drankgelegenheden wanneer men zich verplaatst voor zijn beroep of voor een toegelaten activiteit (schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet (o.a. het recht op maatschappelijke ontplooiing) en van artikel 8 van het EVRM, alsook van het recht op menselijke waardigheid en van het recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven). In resolutie A/RES/64/292 van 28 juli 2010 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het recht op veilig en zuiver drinkwater en op sanitaire voorzieningen als een mensenrecht dat essentieel is voor het volledig genot van het leven en van alle mensenrechten werd erkend. In de “besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen” wordt het recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven (“affordable access to sanitation in all spheres in life”) als mensenrecht erkend. Er is ook een schending van artikel 3 van het EVRM, waarvan geen enkele afwijking is toegestaan, doordat personen – zelfs in geval van noodzakelijke of verplichte verplaatsingen (bv. om als gedagvaarde getuige voor een rechtbank verhoord te worden) – beroofd worden van het recht op gemakkelijke toegang tot sanitaire voorzieningen in horecazaken (herhaling van hetgeen gesteld werd in “de middelen in het kort”).

α) Het recht op privéleven en de beperking van de bewegingsvrijheid en de mogelijkheid sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (§§ 168 - 171)

168. Artikel 8 van het EVRM legt de staten de positieve verplichting op daadwerkelijk de lichamelijke en morele integriteit van hun rechtsonderhorigen te verzekeren (Guide sur l'article 8, nr. 84, p. 25). In verband met toiletgebruik moeten de staten de rechtsonderhorigen een minimum aan intimiteit (“minimum d'intimité”) waarborgen (Guide sur l'article 8, nr. 220, p. 55).

169. Op 26 oktober 2020 las men op de website van *Het Laatste Nieuws*:

“Horeca dicht, dus moet stad toiletwagens voorzien: “Zonder toilet komen de mensen niet winkelen”

³⁷ <https://www.hln.be/binnenland/viroloog-marc-wathelet-trekt-stevig-van-leer-tegen-coronabeleid-nu-scholen-openen-is-criminele-beslissing~a397e7838/>

Aalst - Op vraag van de handelaren van het stadscentrum in Aalst worden er extra toiletwagens voor shoppende mensen voorzien. Uit cijfers van lokale parkings blijkt dat er beduidend minder volk de stad bezoekt. Dat de horeca gesloten is en mensen dus niet meer naar toilet kunnen, zou daar voor iets tussen zitten.

Rutger Lievens 26-10-20, 18:36 Laatste update: 11:45

Nu de horeca dicht is, daalt het bezoekersaantal in het stadscentrum en dat voelen de winkeliers. Een indicator is het bezoekersaantal van de centumparkings, zoals die van de Kroonparking in de Zonnestraat. "Vorige zaterdag bij de Herfstshopping waren er 38 procent minder bezoekers dan anders en draaide de parking 57 procent minder inkomsten", zegt Filip Bonny, uitbater van de parking. "Daaruit kan je volgens mij concluderen dat door de sluiting van de horeca veel minder bezoekers naar de stad komen. Wie toch naar Aalst komt winkelen, doet dat doelgericht.

Geen toilet, geen bezoekers

Een van de frustraties bij de handelaren is het ontbreken van toiletvoorzieningen. De stad vroeg vorig weekend aan winkeliers om klanten door te verwijzen naar de toiletten aan de achterkant van het oude stadhuis aan de Grote Markt. "Jammer dat na de eerste lockdown de tweede golf niet beter is voorbereid. Men weet toch dat als men de horeca sluit, dat ook een effect zal hebben op het winkelen?", aldus enkele handelaren.

De stad komt nu met een oplossing. "Op het schepencollege is beslist dat er twee toiletwagens komen in het stadscentrum van Aalst. Een op de binnenkoer van het stadhuis en een andere op de Hopmarkt", zeggen schepen van Facility Caroline Verdoodt (N-VA) en schepen van Lokale Economie Katrien Beulens (Onafhankelijk). "Op vier locaties worden de toiletten ook nog eens opengesteld voor het publiek: De Werf in de Molenstraat, Administratief Centrum Werfplein, de toiletten aan de achterkant van het vroegere stadhuis en de toiletten van het toeristisch centrum op de Hopmarkt", aldus het stadsbestuur. De opengestelde toiletten zullen regelmatig gereinigd en ontsmet worden." ³⁸

Ook op de website van *Het Laatste Nieuws* las men op 20 maart 2020:

"Nederlandse minister doet oproep: "Houd wc's open voor vrachtwagenchauffeurs"

Plekken langs de weg zoals wegrestaurants en tankstations moeten hun sanitaire voorzieningen openhouden voor vrachtwagenchauffeurs, die juist nu extra hard werken om winkels te bevoorraden. Die oproep doet de Nederlandse minister Infrastructuur en Waterstaat, Cora van Nieuwenhuizen.

Belga 20-03-20, 11:41

Een vrachtwagenchauffeur vertelde vandaag (vrijdag) op de Nederlandse zender Radio 1 dat collega's van hem en hijzelf de toegang geweigerd worden tot wc's langs de weg. "Dat is totaal idioot", zegt Van Nieuwenhuizen over de gesloten deuren waar chauffeurs voor komen te staan. Ze roept benzinepomphouders en wegrestaurants op de chauffeurs juist met open armen te ontvangen.

Dat er zelfs verhalen zijn van winkels, die chauffeurs niet naar de wc willen laten gaan, is volgens de minister helemaal idioot. "Die willen zelf bevoorraden worden. Dat kan niet als je chauffeurs niet in staat stelt hun werk te doen", aldus Van Nieuwenhuizen nog bij Radio 1.

³⁸ <https://www.hln.be/aalst/horeca-dicht-dus-moet-stad-toiletwagens-voorzien-zonder-toilet-komen-de-mensen-niet-winkelen~a900b948/>

De Nederlandse regering versoepelde donderdag nog de regels voor chauffeurs, waardoor die nu maximaal elf in plaats van negen uur per dag mogen werken. " ³⁹

170. Sanitaire voorzieningen staan in nauw verband met gezondheid, opvoeding en het terugdringen van armoede (M. PAWAR, *Water and Social Policy*, Palgrave McMillan, 2014, p. 44: "As such, water and sanitation are closely related to health, education and poverty reduction"). Het EHRM heeft, in het "JANKOVIĆ-ARREST", gesteld dat artikel 8 van het EVRM (dat dezelfde draagwijdte heeft als artikel 22 van de Grondwet), alleen reeds op zichzelf genomen en zonder het te combineren met artikel 1 van hetzelfde Verdrag, de Staten de verplichting oplegt de lichamelijke en morele integriteit van een individu te beschermen tegen andere personen en te dien einde een adequaat wettelijk kader in stand te houden en in de praktijk toe te passen dat bescherming biedt tegen daden van geweld die door private personen zouden gepleegd worden (EHRM, 5 maart 2009, Janković t. Kroatië, § 45). Hieruit volgt dat de staten zelf ook de lichamelijke en morele integriteit van een individu moeten respecteren. De lichamelijke en morele integriteit van een persoon wordt geschonden wanneer hij geen adequate toegang heeft – zelfs niet wanneer hij zich moet verplaatsen – geen toegang heeft tot sanitair (zie voor het "gezondheidsprobleem" verder, § 172).

171. Het EVRM moet op zo'n wijze moet uitgelegd en toegepast worden dat het concrete en daadwerkelijke rechten waarborgt en beschermt en geen theoretische of denkbeeldige rechten: « la Convention doit être interprétée et appliquée de manière à garantir des droits concrets et effectifs » / « rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective » (arrest van het Hof nr. 165/2013 van 5 december 2013, B.17; arrest van het Hof nr. 118/2014 van 17 juli 2014, B.17; arrest van het Hof nr. 165/2014 van 13 november 2014, B.17.1; arrest van het Hof nr. 27/2017 van 23 februari 2017, B.11; arrest van het Hof nr. 3/2018 van 18 januari 2018, B.9.4; EHRM, voltallig Hof, 13 juni 1979, Marckx t. België, § 31 ("«respect» effectif"); EHRM, grote kamer, 28 oktober 1999, Brumărescu t. Roemenië, § 76; EHRM, grote kamer, 6 april 2000, Comingersoll t. Portugal, § 35; EHRM, grote kamer, 27 juni 2000, İlhan t. Turkije, § 91; EHRM, grote kamer, 12 juli 2001, Prins Hans-Adam II van Liechtenstein t. Duitsland, § 45; EHRM, grote kamer, 12 februari 2004, Perez t. Frankrijk, § 80; EHRM, grote kamer, 12 mei 2005, Öcalan t. Turkije, §§ 133 en 135; EHRM, grote kamer, 29 juni 2007, Folgerø e.a. t. Noorwegen, § 100; EHRM, grote kamer, 10 december 2007, Stoll t. Zwitserland, § 120; EHRM, grote kamer, 18 september 2009, Varnava e.a. t. Turkije, § 160; EHRM, grote kamer, 29 maart 2010, Depalle t. Frankrijk, § 78; EHRM, grote kamer, 1 juni 2010, Gäfgen t. Duitsland, § 123; EHRM, grote kamer, 3 april 2012, Kotov t. Rusland, § 115; EHRM, grote kamer, 13 december 2012, El-Masri t. Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, § 124; EHRM, grote kamer, 20 oktober 2015, Dvorski t. Kroatië, § 82; EHRM, grote kamer, 26 april 2016, Murray t. Nederland, § 104 ("le principe bien établi dans sa jurisprudence"); EHRM, grote kamer, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, § 99; EHRM, grote kamer, 9

³⁹ <https://www.hln.be/buitenland/nederlandse-minister-doet-oproep-houd-wc-s-open-voor-vrachtwagenchauffeurs~ad97d96b/>

november 2018, *Beuze t. België*, § 131; EHRM, grote kamer, 13 februari 2020, *N.D. et N.T. t. Spanje*, § 171; EHRM, 9 oktober 1979, *Airey t. Ierland*, § 24 (eerste arrest in die zin); EHRM, 13 mei 1980, *Artico t. Italië*, § 33; EHRM, 9 april 1984, *Goddi t. Italië*, § 30; EHRM, 28 november 1991, *S. t. Zwitserland*, § 48; EHRM, 24 november 1993, *Imbrioscia t. Zwitserland*, § 38; EHRM, 2 april 2015, *Vinci Construction en GTM Génie Civil et Services t. Frankrijk*, § 75).

Het recht van de mensen op sociale contacten, dat moet gewaarborgd blijven door hen toe te laten in alle sferen van het leven naar het toilet te kunnen gaan, moet op een daadwerkelijke en concrete manier gewaarborgd blijven. De bevoegde federale overheid had lokale overheden kunnen verplichten noodtoiletten open te stellen voor het publiek.

8) Het recht op menselijke waardigheid (§§ 172)

172. Het recht op menselijke waardigheid is verankerd in artikel 23 van de Grondwet, in het EVRM in zijn geheel genomen, in artikel 10 van het BUPO, artikel 40 van het Verdrag Rechten Kind, artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en artikel 6 van de UVRM.

Het Hof van Cassatie heeft het bestaan van "het recht op menselijke waardigheid" erkend (Cass., 8 november 2005, Arr. Cass., 2005, 2175). De ware essentie van het EVRM is het respect voor de menselijke waardigheid en menselijke vrijheid (EHRM, 29 april 2002, *Pretty t. Verenigd Koninkrijk*, § 65 : "The very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom"). Het recht op menselijke waardigheid waarborgt elke mens ten minste bescherming tegen iedere vorm van verknechting en onttering (Franse Conseil constitutionel, Beslissing nr. 94-343/344 DC van 27 juli 1994/Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, § 2).

Op <gezondheidsnet.nl> leest men: "Lang je plas ophouden is gevaarlijk - Waar! Vaak wordt gezegd dat het lang van je plas ophouden gevaarlijk is en dat je blaas zelfs zou kunnen knappen. Maar is dat ook echt zo? Nee, je blaas kan daardoor niet knappen. Maar het kan wel gevaarlijk zijn, zegt Dr. de Kort, uroloog van het UMC Utrecht. "Lang de plas ophouden kan gevaarlijk zijn als mensen dit vaak doen. De blaas kan uitrekken en daar door zijn knijpkracht verliezen. Dit kan het uitplassen bemoeilijken. Ook kan de druk in de blaas te hoog worden en kunnen de nieren beschadigd raken. Eén keer lang de plas ophouden is niet gevaarlijk." ⁴⁰

Mikel Skovbo schreef echter op <wibnet.nl>:

"Zo gevaarlijk is het om je plas op te houden

⁴⁰ <https://www.gezondheidsnet.nl/urineverlies/feiten-en-fabels-over-de-blaas>

Blaasontsteking, incontinentie en in het ergste geval een gesprongen blaas. Het is een buitengewoon slecht idee om altijd tot het laatste moment te wachten om je blaas te legen. Je blaas zal je ervoor straffen.

Leestijd: 3 minuten

URL copied to clipboard

Laat je plas regelmatig klateren!

Dat is het korte en bondige advies aan mannen en vrouwen die hun plas stevast zo lang mogelijk ophouden in plaats van gehoor te geven aan de roep van de natuur.

De blaas kan er niet tegen, en bloedvergiftiging en nierfalen zijn slechts enkele van de complicaties die kunnen optreden als je je blaas niet tijdig leegt.

Als je elke dag je blaas tot het randje vol laat lopen, moet je misschien heel even de onderstaande punten doornemen:

Opgehoopte plas leidt tot urineweginfecties

Bacteriën kunnen zich snel delen in stilstaande plas. Daarom is het een slecht idee om lange tijd met een volle blaas rond te lopen. Daarnaast spoelt de plas binnengedrongen bacteriën uit de urinebuis wanneer je naar de wc gaat.

Blaasontsteking is de meest voorkomende urineweginfectie en wordt doorgaans veroorzaakt door coli-bacteriën uit de darmen die via de urinebuis in de blaas terechtkomen.

Een blaasontsteking kan zich ontwikkelen tot een acute nierbekkenontsteking, die in 10% van de gevallen tot bloedvergiftiging kan leiden.

Blaas loopt steeds een klein beetje over

Als je gedurende langere tijd het vermogen om je plas op te houden hebt vergroot, is je blaas uitgerekt en slap geworden. Dat kan leiden tot *ischuria paradoxa*, waarbij je steeds maar een klein beetje kunt plassen.

Je hebt de hele tijd aandrang om te plassen, maar er komen maar een paar druppeltjes uit. Er zal ook regelmatig wat in je onderbroek lekken, want je blaas probeert steeds wat plas naar buiten te werken. Druppel voor druppel.

Een aangespannen blaas kan je nieren beschadigen

Als je blaas helemaal vol is, moeten je nieren hard werken om de vloeistof die ze hebben gereinigd erheen te stuwen.

Daardoor komen de nieren onder hoge druk te staan, die aanhoudt nadat je je blaas gelegeerd hebt. Dat kan tot nierfalen leiden.

Uiteindelijk loop je het risico dat je nierdialyse nodig hebt. Daarbij wordt je bloed door een machine gepompt om het te zuiveren of spuiten artsen een reinigende vloeistof rechtstreeks in je buikholte.

Een gesprongen blaas vult je buik met plas

De uiterste consequentie van het ophouden van je plas is dat je blaas barst. Dat is echter zeer zeldzaam en komt vooral voor bij mensen die al een beschadigde blaas hebben.

Maar het kan gebeuren als je dronken bent. Onder invloed van alcohol wordt het zenuwsignaal tussen de blaas en de hersenen beperkt, en dat kan ertoe leiden dat het lichaam 'vergeet' om te plassen – tot je blaas springt.

Een gesprongen blaas is niet alleen uiterst pijnlijk, maar je plas komt vrij en stroomt de buikholte in, waar hij ernstige infecties kan veroorzaken.

De oplossing: plas regelmatig

Al deze complicaties klinken heel ernstig, maar ze zijn gelukkig makkelijk te voorkomen. Als je je blaas gewoon een keer in de drie of vier uur leegt, is er niets aan de hand.

Als je blaas al een beetje verslapt is doordat je te vaak je plas ophoudt, kun je het beste weer regelmatig gaan plassen. Daardoor herstelt de blaasspier.

Een gezonde blaas is een kostbaar bezit: als de blaas eenmaal goed beschadigd is, kun je niet veel anders doen dan wennen aan het idee om de rest van je leven door een katheter te plassen.”⁴¹

Op <pourquodocteur.fr> leest men hetzelfde:

“Uriner est un processus de nettoyage naturel du corps auquel on apporte trop peu d'importance. Nombreux sont ceux qui en négligent les bienfaits et qui parfois, se retiennent jusqu'à ne plus tenir. Soit parce que le moment n'est pas opportun, soit parce que les toilettes ne sont pas à proximité. Pourtant, se retenir plus de 10 à 15 minutes d'uriner est fortement déconseillé. Au-delà de ce délais et si le processus est répété régulièrement, les conséquences sur la santé peuvent être graves.

Se retenir d'uriner favorise la stagnation de bactéries

Se retenir d'uriner fréquemment et longtemps provoque en effet une stagnation de l'urine et une accumulation de bactéries dans la vessie qui peut être à l'origine d'une infection urinaire (aussi appelée cystite). Très fréquente chez les femmes - on estime que 2% à 3% d'entre elles auraient une cystite chaque année -, cette infection qui se propage dans le tractus urinaire engendre une envie persistante d'uriner, des douleurs abdominales et de terribles brûlures au moment de la miction. Car en plus de l'eau que l'on consomme, l'urine contient toutes les substances de déchets dont le corps

⁴¹ <https://wibnet.nl/mens/lichaam/plas-zo-gevaarlijk-is-het-om-je-plas-op-te-houden>

n'a plus besoin et que les reins ont filtrées (oxalate de calcium, phosphate de calcium, cystine, acide urique...).

Plus précisément, la vessie contient les liquides consommés, des petits résidus, ainsi que des substances acides et ammoniaques. Si ce mélange n'est pas évacué régulièrement, il peut endommager les parois du tractus urinaire, détendre les muscles de celle de la vessie et augmenter les risques de faire de la rétention urinaire - lorsqu'on ne parvient pas à uriner malgré l'envie - ce qui à terme peut nécessiter la pose d'une sonde urinaire.”⁴²

Hoofdinhoud: Het wordt sterk afgeraden om de urine meer dan 10 tot 15 minuten in te houden. Na deze tijd en als het proces regelmatig wordt herhaald, kunnen de gevolgen voor de gezondheid ernstig zijn. Afzien van urineren bevordert de stagnatie van bacteriën. Vaak en lange tijd niet plassen veroorzaakt inderdaad stagnatie van de urine en een opeenhoping van bacteriën in de blaas, wat de oorzaak kan zijn van een urineweginfectie (ook wel cystitis genoemd). Zeer vaak voorkomend bij vrouwen - naar schatting heeft 2% tot 3% van hen elk jaar blaasontsteking - deze infectie die zich verspreidt in de urinewegen veroorzaakt een aanhoudende drang om te plassen, buikpijn en vreselijk zuurbranden. Want naast het water dat we consumeren, bevat urine alle afvalstoffen die het lichaam niet meer nodig heeft en die de nieren hebben gefilterd (calciumoxalaat, calciumfosfaat, cystine, urinezuur. ..).

Niet op tijd kunnen wateren brengt de gezondheid in gevaar. De staat schendt de menselijke waardigheid van de burgers wanneer hij hen de toegang tot sanitair quasi onmogelijk maakt.

y) Het universeel erkende mensenrecht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven (§§ 173 - 176)

173. Er wordt verwezen naar de hoger geciteerde op 28 juli 2010 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen resolutie A/RES/64/292 waarin het recht op veilig en zuiver drinkwater en op sanitaire voorzieningen als een mensenrecht dat essentieel is voor het volledig genot van het leven en van alle mensenrechten werd erkend.

174. De Raad van de Europese Unie kan “besluiten” aannemen die weliswaar niet door de Europese Verdragen zijn voorzien en die niet wettelijk bindend zijn.⁴³ In de “besluiten van de Raad van de Europese Unie omtrent de richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen” (Council Conclusions on EU Human Rights Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation van 17 juni 2017 met referenties 10146/19 / COHOM 75 - COPS 184 - DEVGEN 120 - FREMP 84 - CFSP/PESC 466 - RELEX 598) wordt het recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven (“affordable access to sanitation in all spheres in life”) als mensenrecht erkend en wordt gesteld dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dat recht erkend heeft (zie punten 2 en 4 van de genoemde besluiten). De woorden “in alle sferen van het leven” viseren dus ook de sfeer van

⁴² <https://www.pourquoidoctor.fr/Articles/Question-d-actu/26356-Se-retenir-d-uriner-15-minutes-dangereux-sante>

⁴³ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/conclusions-resolutions/>

het zich verplaatsen op de openbare weg. Er wordt ook gesproken over het mensenrecht op sanitaire voorzieningen ("the human right to sanitation"):

"While bearing in mind that all human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated, the Council recalls Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) which entitles everyone to an adequate standard of living, and that the UN General Assembly recognises **the human rights to** safe drinking water and **sanitation**" (Council Conclusions on EU Human Rights Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation , punt 2). ⁴⁴

En: "the human right to safe drinking water entitles everyone, without discrimination, to have access to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic use and **the human right to sanitation** that entitles everyone, without discrimination, to have physical and affordable access to sanitation in all spheres in life, that is safe, hygienic, secure, socially and culturally acceptable and that provides privacy and ensures dignity" (punt 4).

175. Het recht op een « aangepast sanitair » wordt door de wet erkend (zie artikel 33 *sexies* van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en de artikelen III.1.56 en III.1.57 van de Codex over het welzijn op het werk (2017)). Dat recht op sanitair moet zonder discriminatie gewaarborgd worden aan alle werknemers, chauffeurs bijvoorbeeld, en zelfs van alle burgers. De overheid kan geen onderscheid maken tussen personen die zich op de openbare weg verplaatsen om beroepsredenen en personen die zich op de openbare weg verplaatsen om bijvoorbeeld een grootwarenhuis, een apotheek of een andere gelegenheid die open mag blijven te bezoeken.

Er zijn zelfs, in normale tijden, actiegroepen die opkomen voor "Plassen als basisrecht". ⁴⁵ Dat recht lijkt onvervreemdbaar.

Een oudere persoon zonder auto neemt bloeddrukverlagende middelen, die hem nopen tot regelmatig toiletbezoek. Hij neemt in Rotselaar-Heikant om 15:32 de bus (lijn 335) naar het dorp. Hij komt daar aan om 15:38 en gaat in de post geld afhalen. Wanneer hij in de apotheek zijn geneesmiddelen heeft gekocht heeft hij net de bus van 15:54 richting Aarschot gemist. Hij zal moeten wachten tot 17:01 alvorens hij terug naar huis kan. Daar de drankgelegenheden gesloten zijn ... Een dergelijke situatie is discriminerend daar zij mensen die het openbaar vervoer moeten gebruiken in een toestand brengt waaraan automobilisten kunnen ontsnappen.

176. Op de website van <prevent.be> las men: "De wetgeving welzijn op het werk beschrijft in de bepalingen over arbeidsplaatsen uitgebreid de sanitaire voorzieningen voor

⁴⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/39775/st10146-en19.pdf>

⁴⁵ <https://www.dewereldmorgen.be/artikel/2018/03/14/plassen-als-basisrecht-nood-aan-een-sanitaire-revolutie/>

werknemers. Maar deze regels moeten ook een bescherming bieden voor de sanitaire behoeften van de werknemers die in het kader van hun job constant de baan op moeten. Deze werknemers moeten tijdens hun werkuren namelijk iets kunnen drinken en naar het toilet kunnen gaan.”⁴⁶

δ) *Het recht op maatschappelijke en culturele ontplooiing* (§ 177)

177. Het recht op maatschappelijke en culturele ontplooiing wordt gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet (artikel 23, derde lid, 5°). Het recht op ontspanning bijvoorbeeld wordt beschouwd als deel uitmakende van dat recht.⁴⁷ Een Leuenaar mag met zijn gezin een uitstap maken naar Mechelen, om er de gebouwen, monumenten en standbeelden te bewonderen. Hij moet het recht hebben om te eten (en niet alleen koud voedsel uit een voedingswinkel). Diegenen die een belangrijke verplaatsing maken moeten ook toegang hebben tot voedsel en drank. Die toegang is noodzakelijk, zoals blijkt uit de handelwijze van een vorige minister van Binnenlandse Zaken (P. De Crem), ondertekenaar van een aantal ministeriële besluiten met coronamaatregelen, die met zijn partijvoorzitter (J. Coens) ging eten in het restaurant van een hotel zonder er te verblijven.⁴⁸

ε) *Het evenredigheidsbeginsel* (§§ 178 - 182)

178. Het *evenredigheidsbeginsel* beperkt de overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden door evenwicht te eisen tussen de ingezette middelen en het na te streven doel. Het *evenredigheidsbeginsel* bepaalt dat een bevoegdheidsuitoefening enkel als rechtmatig wordt beschouwd indien zij geschikt is om het vooropgestelde doel te bereiken en tevens noodzakelijk, omdat andere vormen van bevoegdheidsuitoefening – die de andere beschermenswaardige doelstellingen niet of minder zouden schaden – het vooropgestelde doel niet zouden kunnen bereiken (K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, Europees recht. Studentencursus, 2997, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn, nr. 117, p. 75).

179. Het onderzoek naar de evenredigheid van de overheidsmaatregelen kadert in het onderzoek naar de noodzakelijkheid van de overheidsmaatregel in een democratische samenleving: “Elle [het EHRM] a également précisé que la notion de «nécessité» au sens de l’article 8 impliquait une ingérence fondée sur un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime recherché” (Conseil de l’Europe, Cour européenne des droits de l’homme, Guide sur l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme - Droit au respect de la vie privée et familiale, Mis à jour au 31 août 2019⁴⁹, nr. 29, p. 13). Het EHRM heeft gesteld : “De (...) “formaliteiten”, “voorwaarden”, “beperkingen” of “sancties” die bepaalde grondrechten beperken (o.a. deze gewaarborgd door de artikelen 8, 9, 10 en 11 van

⁴⁶ <https://www.prevent.be/kennisbank/de-arab-vergoeding-en-sanitaire-voorzieningen-voor-werknemers>

⁴⁷ http://www.menswaardiginkomen.be/g_ontspanning_criteria.php

⁴⁸ <https://radio1.be/joachim-coens-over-lunch-hotel-het-was-compleet-fout-dit-zal-nooit-meer-gebeuren>

⁴⁹ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf

het EVRM) [moeten] in verhouding staan tot de nagestreefde wettige doelstelling" (EHRM, 16 juli 2009, Féret t. België, § 64). Een sanctie die de uitoefening van een door het EVRM gewaarborgd recht treft kan niet gerechtvaardigd zijn in de zin van het EVRM dan wanneer zij evenredig is met het nagestreefde doel (vaste rechtspraak, zie bijvoorbeeld ECommRM, Verslag, 27 februari 1996, Zisis Pentidis, Dimitrios Katharios et Anastassios Stagopoulos t. Griekenland, § 44).

180. Het Grondwettelijk Hof heeft het evenredigheidsbeginsel als beginsel erkend en gesteld: "Om de in B.7 tot B.16 uitgedrukte redenen is het niet onevenredig, ten opzichte van het nagestreefde doel, te voorzien in een als prohibitief beschouwde taks, zelfs indien daardoor het wegwerpscheerapparaat van de markt moet verdwijnen, vermits er een vervangingsproduct bestaat dat de consumenten en de producenten in staat stelt hun keuze te heroriënteren" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 5/95 van 2 februari 1995, B.17).

Er is geen "vervangingproduct" voor de horeca, aangezien de overheid op de openbare weg geen sanitair ter beschikking stelt van de bevolking. Bij het formuleren van het middel werden een aantal alternatieve maatregelen uiteengezet.

Het Grondwettelijk Hof heeft eveneens gesteld: "Het recht op eerbiediging van het privéleven is niet absoluut. De aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen sluiten een overheidsinsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en **dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling**" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 27/2020 van 20 februari 2020, B.7.7).

181. Het Grondwettelijk Hof heeft gesteld:

"B.6. Het Hof stelt vast dat niet is betwist dat belangrijke wijzigingen zich hebben voorgedaan in de feitelijke omstandigheden : de vermenigvuldiging van de konijnen is sterk en op duurzame wijze verminderd als gevolg van diverse ziekten waaronder myxomatose, zodat zij thans nog bezwaarlijk als een plaag kan worden beschouwd die zou verantwoorden dat proceduremaatregelen blijven gelden die enkel op vorderingen tot schadeloosstelling voor schade, veroorzaakt door konijnen, van toepassing zijn.

B.7. Daaruit volgt dat artikel 7bis van de jachtwet van 28 februari 1882, volgens hetwelk de slachtoffers van schade, veroorzaakt door konijnen, op de bijzondere rechtspleging waarin die bepaling voorziet, een beroep kunnen doen, niet langer een evenredige maatregel is ten aanzien van de huidige omstandigheden" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2007 van 21 maart 2007, B.6 – B.7).

Of een maatregel bestaanbaar is met het evenredigheidsbeginsel hangt af van de feiten. Indien de feiten betwist zijn, dan bestaat er aanleiding tot de toepassing

van artikel 25 van de wetten op de Raad van State, betreffende onderzoeksmaatregelen.

182. De overheid moet, wanneer zij de horeca sluit, maatregelen nemen om de mensen toe te laten zich te verplaatsen zonder te moeten urineren - en meer – in het openbaar.

ζ) Schending van artikel 3 van het EVRM (§§ 183 - 184)

183. Artikel 3 van het EVRM bepaalt:

“Niemand mag worden onderworpen aan foltering en noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.”

Door de bestreden ministeriële besluiten, die de horeca sluiten, worden de burgers onderworpen aan een onmenselijke en vernederende behandeling, doordat zij hun natuurlijke behoeften niet of zeer moeilijk kunnen bevredigen door het wegvallen van de mogelijkheid om de toiletten van de horeca te gebruiken. Een vernederende of ontorende behandeling is elke behandeling die in de ogen van het slachtoffer of van derden een ernstige krenking of aantasting van de menselijke waardigheid uitmaakt (zie artikel 417bis, 3°, van het Strafwetboek).

184. Artikel 3 van het EVRM verankert een **absoluut** recht. Artikel 3 is een uitzonderlijke verdragsclausule, want er zijn **geen uitzonderingen of nadere kwalificaties toegestaan** en het Hof heeft er in zijn jurisprudentie tot dusver ook nooit op gezinspeeld. Het betekent dat het algemeen belang, de rechten van anderen noch de handelingen van het slachtoffer, hoe gevaarlijk of crimineel die ook zijn, ooit een rechtvaardiging kunnen vormen voor foltering of onmenselijke of vernederende behandeling. Een **“vernederende behandeling” gaat gepaard met vernedering en krenking**, veeleer dan fysiek en mentaal lijden. Ook hiervoor geldt dat er **geen opzet bewezen hoeft te worden**.⁵⁰

Gebrek aan financiële middelen van de overheid kan een onmenselijke of vernederende behandeling dus nooit rechtvaardigen. Indien de overheid dus geen openbare noodtoiletten kan financieren, moet zij de horeca gewoon toelaten om open te blijven onder “strikte voorwaarden” indien nodig.

De Grote Kamer en de gewone kamers van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hebben, zoals hoger reeds gesteld, tot in den treure herhaald dat het EVRM op zo’n wijze moet uitgelegd en toegepast worden dat ze concrete en daadwerkelijke rechten waarborgt en beschermt en geen theoretische of denkbeeldige rechten (zie hoger en EHRM, grote kamer, 28 oktober 1999, *Brumărescu t. Roemenië*, § 76). Zijn grote en kleine behoeften doen maakt deel uit van de menselijke noden. Men kan ook de mensen niet verbieden te ademen. Of het ademen bemoeilijken. Het recht op sanitaire voorzieningen in alle sferen van

⁵⁰ <https://www.coe.int/nl/web/echr-toolkit/interdiction-de-la-torture>

het leven moet op een concrete en daadwerkelijke manier gewaarborgd blijven. **Mensen veroordelen tot wildplassen is hen vernederen in het diepst van hun ziel.**

c. Besluit (§ 185)

185. De bestreden ministeriële besluiten schenden het privéleven van de burgers en hun recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven, door hen te beroven van sanitair wanneer zij voor enige tijd hun woning verlaten. De bestreden ministeriële besluiten zijn reglementaire besluiten. Zij moeten dus in ieder geval in hun geheel vernietigd worden (zie R.v.St, nr. 230.193 van 13 februari 2015, punt 9, pp. 8 – 9).

In het zesde middel werd betoogd dat de burgers op een vernederende wijze behandeld worden door in de publieke ruimte, na het wegvallen van de horeca, geen sanitaire (nood)inrichtingen te voorzien. Daardoor wordt hun recht op privéleven geschonden en wordt er afbreuk gedaan aan hun menselijke waardigheid. Niemand zal betwisten dat er in de huidige omstandigheden in de herbergen geen plaats is voor zang en vermaak. Maar in een democratie waarin de Raad van State de burgers het recht ontzegt om zich in een zelfs consultatieve volksraadpleging over belangrijke thema's uit te spreken, mag men verwachten dat deze Raad van State zeer hoge eisen stelt aan de verschillende overheden. Men moet voor de federale regering dus zeer streng zijn.

d. Bijzondere opmerkingen bij het zesde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 186)

186. Teneinde te voldoen aan het voorschrift van artikel 35, § 1, van het EVRM (uitputting van de interne rechtsmiddelen) wordt benadrukt, in verband met het zesde middel, dat de bestreden ministeriële besluiten – die coronamaatregelen uitvaardigen die de mogelijkheid om sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (beperking van sociale contacten, sluiting van inzonderheid drank- en eetgelegenheden en verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen) beperken of verbieden en inzonderheid het publiek beroven van de mogelijkheid een toilet of een sanitaire inrichting te gebruiken wanneer zij hun woning voor een uitstap verlaten – strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel en bijgevolg artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet schenden, alsook artikel 3 van het EVRM door personen – zelfs in geval van noodzakelijke of verplichte verplaatsingen – te beroven van het recht op gemakkelijke toegang tot sanitaire voorzieningen.

Door bij de interpretatie en de toepassing van de artikelen 3 en 8 van het EVRM geen rekening te houden met het bindend karakter van resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen en bijgevolg het universeel erkende recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven niet te erkennen en toe te passen, zouden te dezen de artikelen 3 en 8 van het EVRM geschonden worden.

Afdeling 4. – Prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof en aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (§§ 187 - 199)

187. Onder verwijzing naar artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het grondwettelijk Hof vragen verzoekers dat de in het beschikkend gedeelte van dit verzoekschrift geformuleerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof zouden gesteld worden wanneer hun argumenten in de ogen van de Raad van State niet onmiddellijk kunnen worden aangenomen.

§ 1. – Prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof (§§ 188 - 196)

A. Vragen betreffende de ontvankelijkheid van de vordering en de middelen (§§ 188 - 191)

188. Alvorens enig middel onontvankelijk te verklaren wegens gebrek aan belang en alvorens de vordering onontvankelijk te verklaren wegens afwezigheid van belang bij het vernietigen van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf, moeten aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld worden.

1. Eerste vraag (§ 189)

189. Artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1972, geïnterpreteerd in die zin dat het belang actueel moet zijn en nog moet bestaan op de dag waarop de Raad van State uitspraak doet over het beroep tot nietigverklaring, schendt de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, genomen in samenhang met artikel 144 van de Grondwet, en genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 6, § 1 en 13 van het EVRM, omdat de vereiste van het belang niet restrictief of formalistisch mag worden toegepast, het beroep bij de Raad van State tot doel heeft een onregelmatige akte uit de rechtsorde te doen verdwijnen en de vereiste van het actueel belang ertoe strekt de *actio popularis* onmogelijk te maken.

2. Tweede vraag (§ 190)

190. Artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat een verzoeker bij het bestrijden van een reglementair besluit belang moet hebben bij ieder middel dat hij aanvoert, schendt de artikelen 10, 11, 12, 13 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 6, 13 en 14 van het EVRM, omdat het artikel in die interpretatie verzoekers die zich wenden tot de Raad van State zonder enige

redelijke verantwoording anders en strenger behandelt dan verzoekers die zich wenden tot het Grondwettelijk Hof.

3. Derde vraag (§ 191)

191. Artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat een verzoeker bij het bestrijden van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf, een persoonlijk, zeker en actueel belang moet hebben bij zijn verzoek en/of bij ieder middel dat hij aanvoert, schendt de artikelen 10, 11, 12, 13 van de Grondwet, omdat het artikel in die interpretatie verzoekers die zich wenden tot de Raad van State zonder enige redelijke verantwoording anders en strenger behandelt dan verzoekers die zich wenden tot het Grondwettelijk Hof en geen rekening houdt met de regel vervat in het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit.

B. Vragen betreffende de gegrondheid van de vordering (§§ 192 - 196)

192. Alvorens de vordering ongegrond te verklaren, moeten de volgende prejudiciële vragen gesteld worden. Er wordt benadrukt dat geen enkele prejudiciële vraag betrekking heeft op het eerste middel (zie hoger, §§ 97 - 104).

1. Eerste vraag (§ 193)

193. De artikelen 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming schenden artikel 22 van de Grondwet, doordat zij aan de Koning en eventueel aan de Minister van Binnenlandse Zaken delegatie verlenen het recht op privéleven te beperken, omdat artikel 22 van de Grondwet eist dat het recht op privacy wordt beperkt "in de gevallen en onder de voorwaarden" door de federale wet bepaald, zodat, aangezien artikel 22 van de Grondwet niet de uitdrukking "krachtens de wet" bezigt, het niet mogelijk is ter zake aan de Koning en zeker niet aan de Minister van Binnenlandse Zaken een delegatie te verlenen. Deze eerste vraag sluit aan bij het tweede middel (zie hoger, §§ 105 - 117).

2. Tweede vraag (§ 194)

194. Artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, in die zin geïnterpreteerd dat de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vaststelt, schendt de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet en met *artikel 7 van het EVRM*, omdat het de wetgever niet toekomt om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht en de regeling van een aangelegenheid rechtstreeks aan een minister op te dragen, vermits alleen de Koning of een Gemeenschaps- of een Gewestregering een dergelijke delegatie kan uitvaardigen. Deze tweede vraag sluit aan bij het derde middel (zie hoger, §§ 118 - 128).

3. Derde vraag (§ 195)

195. De artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, gelezen in het licht van de artikelen 2, 3 en 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) en geïnterpreteerd in die zin dat de artikelen 2, 3 en 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 niet stilzwijgend hebben gewijzigd derwijze dat de Koning en de Minister van Binnenlandse zaken niet meer bevoegd zijn om op grond van de wet van 31 december 1963 met strafrechtelijke sancties afdwingbare maatregelen te nemen om de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking tegen te gaan, schenden de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met artikel 7 van het Europees verdrag tot bescherming van de mens, doordat de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 in de gegeven interpretatie toelaten dat iemand in strijd met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet kan worden vervolgd in gevallen die de wet niet bepaalt, net alsof die artikelen niet werden gewijzigd door de wet van 27 maart 2020, terwijl de genoemde specifieke bepalingen van de wet van 27 maart 2020 de genoemde algemene bepalingen van de wet van 31 december 1963 stilzwijgend hebben opgeheven, vermits van stilzwijgende opheffing sprake is wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld en een speciale wet een algemene wet buiten werking stelt. Deze derde vraag sluit aan bij het vierde middel (zie hoger, §§ 129 - 137).

4. Vierde vraag (§ 196)

196. De vierde vraag betreft het zesde middel (zie hoger, §§ 147 - 186). Kan de minister van Binnenlandse zaken per ministerieel besluit de horeca sluiten zonder maatregelen te bevelen waardoor het publiek in de openbare ruimte toegang kan hebben tot sanitaire voorzieningen ?

§ 2. Prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (§§ 197 - 199)

197. In geval van twijfel over de gegrondheid van het vijfde middel (zie hoger, §§ 138 - 146), moeten aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen gesteld worden.

1. Eerste vraag (§ 198)

198. De artikelen 6 van het VEU, de artikelen 7, 15, 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het door de rechtsorde van de Europese Unie erkende recht op vrije beroepsuitoefening en vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen, dienen in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, zoals het Belgische ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus

COVID-19 te beperken, het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen beperkt zonder de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden te eerbiedigen, en dit zonder dat de lidstaat gebruik gemaakt heeft van het recht hem toegekend door artikel 15 van het EVRM, dat behoort tot de algemene beginselen die deel uitmaken van het recht van de Europese Unie.

2. Tweede vraag (§ 199)

199. De vorige stelling geldt zeker, wanneer de nationale regeling vervat is in een norm die werd uitgevaardigd door een nationale overheid die daartoe niet bevoegd was.

* *

*

200. In de jaren 1973 – 1974, in volle oliecrisis, vaardigde de toenmalige Minister van Economische zaken Willy Claes ministeriële besluiten uit voor het opleggen van een algemene snelheidsbeperking tot 70 km/u en van een aantal autoloze zondagen. Dat was nog in het tijdperk van “het onweerlegbaar vermoeden van de grondwettelijkheid van de wet”. Waarschijnlijk heeft de herinnering aan deze ongrondwettelijke ministeriële besluiten een rol gespeeld bij het uitvaardigen van de allereerste ministeriële besluiten met coronamaatregelen en wil de regering deze fout niet toegeven om een vloedgolf van rechtsvorderingen te vermijden.

Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt echter: “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de **rechtsstaat** en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen”. Een “rechtsstaat” is een staat waarin de grondslag van statelijk gezag in het recht wordt gelegd en waarin de uitoefening van dit gezag in al zijn verschijningsvormen onder de heerschappij van het recht wordt geplaatst (Ned. Wikipedia, trefw. “Rechtsstaat”). De bestreden ministeriële mogen en zullen geen precedent zijn om later – in andere “noodsituaties” – de vrijheden van de burgers per ministerieel besluit te beperken.

OM DEZE REDENEN,

BEHAGE HET DE RAAD VAN STATE:

Rechtsdoende ten gronde:

Huidige verzoek ontvankelijk en gegrond te verklaren;

Ingevolge de bestreden beslissingen te vernietigen;

Met name te vernietigen:

1° het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;

2° het ministerieel besluit van 23 oktober 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;

3° het ministerieel besluit 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 28 oktober 2020, editie 3);

4° het ministerieel besluit van 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 1 november 2020);

De kosten van deze voorzienig ten laste van verwerende partij te leggen;

Alvorens recht te doen ten gronde, wanneer daartoe grond bestaat:

Alvorens enig middel onontvankelijk te verklaren wegens gebrek aan belang en alvorens de vordering onontvankelijk te verklaren wegens afwezigheid van belang bij het vernietigen van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf, aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

« 1. Schendt artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1972, geïnterpreteerd in die zin dat het belang actueel moet zijn en nog moet bestaan op de dag waarop de Raad van State uitspraak doet over het beroep tot nietigverklaring, de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, genomen in samenhang met artikel 144 van de Grondwet, en genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 6, § 1 en 13 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het beginsel van de toegang tot de rechter, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van het recht op concrete en daadwerkelijke bescherming van door het Europees verdrag gewaarborgde rechten, doordat dat artikel in de gegeven interpretatie, terwijl de vereiste van het belang niet restrictief of formalistisch mag worden toegepast, het beroep bij

de Raad van State tot doel heeft een onregelmatige akte uit de rechtsorde te doen verdwijnen en de vereiste van het actueel belang ertoe strekt de *actio popularis* onmogelijk te maken ?

2. Schendt artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat een verzoeker bij het bestrijden van een reglementair besluit belang moet hebben bij ieder middel dat hij aanvoert, gelezen in het licht van het begrip belang in de zin van artikel 142, derde lid, van de Grondwet en van artikel 2, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zoals door dat Hof uitgelegd ("Nu de verzoekende partij haar belang heeft aangetoond bij de vernietiging van de bepalingen van de bestreden wet, dient niet te worden onderzocht of zij bovendien belang heeft bij elk van de door haar aangevoerde middelen"), en rekening houdende met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, de artikelen 10, 11, 12, 13 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 6, 13 en 14 van het EVRM, met het gelijkheidsbeginsel en met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, *doordat* het artikel in die interpretatie verzoekers die zich wenden tot de Raad van State zonder enige redelijke verantwoording anders en strenger behandelt dan verzoekers die zich wenden tot het Grondwettelijk Hof en geen rekening houdt met de regel vervat in het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, waardoor de onwettelijkheid en de vernietiging van een reglementaire bepaling betreffende één bepaalde categorie van personen *ipso facto* leidt tot de vernietiging van reglementaire bepalingen in hetzelfde besluit betreffende alle andere in dat besluit geviseerde categorieën van personen, *terwijl* alle Belgen gelijk zijn voor de wet en niemand krachtens het recht op een eerlijk proces – dat moet gelden wanneer de gevorderde vernietigingen tot een vordering strekkende tot het bekomen van schadevergoeding kunnen leiden – op discriminerende wijze de toegang tot de rechter mag worden ontzegd ?

3. Schendt artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat een verzoeker bij het bestrijden van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf, een persoonlijk, zeker en actueel belang moet hebben bij zijn verzoek en/of bij ieder middel dat hij aanvoert, gelezen in het licht van het begrip belang in de zin van artikel 142, derde lid, van de Grondwet en van artikel 2, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zoals door dat Hof uitgelegd ("De *habeas corpus* is in alle omstandigheden een dermate essentieel aspect van de vrijheid van de burger, dat iedere fysieke persoon die zich op het Belgische grondgebied bevindt er voortdurend belang bij heeft dat de regels betreffende de aanhouding en de terbeschikkingstelling van het strafgerecht de individuele vrijheid waarborgen"), en rekening houdende met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, de artikelen 10, 11, 12, 13 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 6, 13 en 14 van het EVRM, met het beginsel betreffende het belang bij de *habeas corpus* en dus de persoonlijke vrijheid, met het gelijkheidsbeginsel en

met het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, *doordat* het artikel in die interpretatie verzoekers die zich wenden tot de Raad van State zonder enige redelijke verantwoording anders en strenger behandelt dan verzoekers die zich wenden tot het Grondwettelijk Hof en geen rekening houdt met de regel vervat in het beginsel van het ondeelbare reglementaire besluit, waardoor de onwettelijkheid en de vernietiging van een reglementaire bepaling betreffende één bepaalde categorie van personen *ipso facto* leidt tot de vernietiging van reglementaire bepalingen in hetzelfde besluit betreffende alle andere in dat besluit geviseerde categorieën van personen, *terwijl* alle Belgen gelijk zijn voor de wet en niemand krachtens het recht op een eerlijk proces – dat moet gelden wanneer de gevorderde vernietigingen tot een vordering strekkende tot het bekomen van schadevergoeding kunnen leiden – op discriminerende wijze de toegang tot de rechter mag worden ontzegd ? »

Alvorens de vordering ongegrond te verklaren, de volgende prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

« 1. Schenden de artikelen 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming artikel 22 van de Grondwet, doordat zij aan de Koning en eventueel aan de Minister van Binnenlandse Zaken delegatie verlenen het recht op privéleven te beperken, terwijl artikel 22 van de Grondwet toelaat dat het recht op privacy wordt beperkt “in de gevallen en onder de voorwaarden” door de federale wet bepaald en, aangezien artikel 22 van de Grondwet de uitdrukking “door de wet” en niet “krachtens de wet” bezigt, het niet mogelijk is ter zake aan de Koning en zeker niet aan de Minister van Binnenlandse Zaken een delegatie te verlenen, zodat de artikel 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming strijdig zijn met artikel 22 van de Grondwet, in zoverre zij toelaten het privéleven van de rechtsonderhorigen te beperken ?

2. Schendt artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, in die zin geïnterpreteerd dat de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vaststelt en een programma van maatregelen tot civiele bescherming kan opmaken dat moet worden toegepast door iedere inwoner, door de hem aangewezen openbare diensten en door ieder privaat of openbaar lichaam of instelling van openbaar nut en dus ook bij ministerieel besluit dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken kan uitvaardigen, de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 37 van de Grondwet, met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten en met het beginsel van de voorrang

van het recht, doordat het genoemde artikel 4 in die interpretatie aan de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort de regeling van een aangelegenheid rechtstreeks zou opdragen, terwijl volgens de Grondwet het de wetgever niet toekomt om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht en de regeling van een aangelegenheid rechtstreeks aan een minister op te dragen, vermits alleen de Koning of een Gemeenschaps- of een Gewestregering een dergelijke delegatie kan uitvaardigen, zodat diegene die wordt vervolgd wegens overtreding van bij ministerieel besluit vastgestelde dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken wordt vervolgd in een geval dat de Grondwet niet heeft bepaald en zelfs uitdrukkelijk heeft uitgesloten ? »

3. Schenden de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, gelezen in het licht van de artikelen 2, 3 en 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) en geïnterpreteerd in die zin dat de artikelen 2, 3 en 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 niet stilzwijgend hebben gewijzigd derwijze dat de Koning en de Minister van Binnenlandse zaken niet meer bevoegd zijn om op grond van de wet van 31 december 1963 met strafrechtelijke sancties afdwingbare maatregelen te nemen om de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking tegen te gaan, de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met artikel 7 van het Europees verdrag tot bescherming van de mens, doordat de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 in de gegeven interpretatie toelaten dat iemand in strijd met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet kan worden vervolgd in gevallen die de wet niet bepaalt, net alsof die artikelen niet werden gewijzigd door de wet van 27 maart 2020, terwijl de genoemde specifieke bepalingen van de wet van 27 maart 2020 de genoemde algemene bepalingen van de wet van 31 december 1963 stilzwijgend hebben opgeheven, vermits van stilzwijgende opheffing sprake is wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld en een speciale wet een algemene wet buiten werking stelt ?

4. Schenden de artikelen 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, de artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 juni 2007 betreffende de civiele veiligheid, in die zin geïnterpreteerd dat zij toelaten dat de minister van Binnenlandse zaken bij ministerieel besluit kan bepalen dat de inrichtingen die behoren tot de horecasector en andere eet- en drankgelegenheden gesloten zijn, behalve voor het aanbieden en leveren van afhaalmaaltijden en niet-alcoholische dranken om mee te nemen en dit zonder bijzondere maatregelen te bevelen teneinde het publiek tijdens verplaatsingen op de openbare weg toe te laten op een menswaardige manier gebruik te maken van sanitaire voorzieningen, de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, genomen op zichzelf of genomen in samenhang met de artikelen 1, 3, 8, 14 en 15 van het EVRM, met het EVRM in zijn geheel genomen, met

het recht op menselijke waardigheid, verankerd in artikel 23 van de Grondwet, in artikel 10 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna "het BUPO"), in artikel 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, in artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 6 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (de "UVRM"), met artikel 11 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (het "ECOSOC"), betreffende "het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen behoorlijke voeding", met het evenredigheidsbeginsel en met het universeel erkende recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven (erkend door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en door de Raad van Ministers van de Europese Unie in resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en in de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de "richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen), doordat het recht van het publiek om tijdens verplaatsingen op de openbare weg op een menswaardige manier gebruik te kunnen maken van sanitaire voorzieningen daardoor wordt uitgehold, terwijl eenieder recht heeft op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven en dus ook tijdens verplaatsingen op de openbare weg ? »

In geval van twijfel over de gegrondheid van het vijfde middel, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen te stellen:

« 1. Dienen de artikelen 6 van het VEU, de artikelen 7, 15, 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het door de rechtsorde van de Europese Unie erkende recht op vrije beroepsoefening en vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen, in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, zoals het Belgische ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zoals het nadien werd gewijzigd, het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen beperkt zonder de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden te eerbiedigen - door de uitoefening van bepaalde beroepen (uitbating van cafés en restaurants) te verbieden maar de uitoefening van andere beroepen (uitbating van krantenwinkels, bloemenwinkels en grootwarenhuizen) totaal vrij te laten - en dit zonder dat de lidstaat gebruik gemaakt heeft van het recht hem toegekend door artikel 15 van het EVRM, dat behoort tot de algemene beginselen die deel uitmaken van het recht van de Europese Unie ?

2. Is het antwoord op de vorige vraag anders, gelet op het beginsel van de voorrang van het recht, wanneer de nationale regeling vervat is in een norm die werd uitgevaardigd door een nationale overheid die daartoe niet bevoegd was ? »

Met de meeste eerbied,

Gedaan te ... op ... , in één origineel, met in een bijvoegsel een inhoudsopgave, waarbij vier voor eensluidend verklaarde afschriften worden gevoegd

() Voor origineel / () Voor eensluidend verklaard afschrift,

Inventaris der gebundelde en genummerde stukken

1° het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;

2° het ministerieel besluit van 23 oktober 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;

3° het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 28 oktober 2020, editie 3);

4° het ministerieel besluit van 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (*Belgisch Staatsblad* van 1 november 2020).

BIJVOEGSEL

Inhoudsopgave

Afdeling 1. - De middelen in het kort, de motivering van reglementaire besluiten die grondrechten beperken of categorieën van personen ongelijk behandelen en het beginsel van het ene en ondeelbare reglementaire besluit (§§ 1 - 30)

§ 1. - De middelen in het kort (§§ 1 - 3)

§ 2. - De motivering van reglementaire besluiten die grondrechten beperken of categorieën van personen ongelijk behandelen: verplichte motivering en verbod voor de rechters om de motieven aan te vullen (§§ 4 - 27)

A. De verplichte motivering van reglementaire besluiten (§§ 5 - 24)

1. De stelling van J. VANDE LANOTTE (§ 5)

2. De Raad van State: de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moet worden "beschouwd als een nadere bepaling van een grondrecht" (§ 6 – 9)

a. Het grondrecht (in ieder geval met betrekking tot individuele akten) (§ 6)

b. Ubi Eadem Ratio, Ibi Idem Jus (§§ 7 - 9)

3. Grondwetsconforme toepassing bij analogie van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (§§ 10 - 11)

4. Een algemeen rechtsbeginsel (§§ 12 - 15)

5. De rechtspraak van het Hof van Cassatie in verband met de motivering van belastingreglementen (§§ 16 - 17)

6. Motivering steeds vereist wanneer er afbreuk wordt gedaan aan een grondrecht en inzonderheid wanneer een ongelijke behandeling moet verantwoord worden) (§§ 18 - 19)

7. Het Grondwettelijk Hof en het EHRM over de motivering van beperkingen van grondrechten (§§ 20 - 21)

8. De Raad van State in zijn *Beginselen van wetgevingstechniek* (§ 22)

9. In verband met genadebesluiten (§ 23)

10. Ten slotte de Vereniging van Steden en Gemeenten (§ 24)

B. Het verbod voor de rechters om de door de overheid gegeven motieven aan te vullen (§§ 25 - 27)

§ 3. - Het beginsel van het ene en ondeelbare reglementaire besluit (§§ 28 - 30)

Afdeling 2. - Relas der feiten met inbegrip van de rechtsgrond van de bestreden ministeriële besluiten (§§ 31 - 74)

§ 1. De feiten (§§ 31 - 52)

I. FEITEN BETREFFENDE VERZOEKERS (HUN PERSOONLIJKE SITUATIE) (§ 31)

II. FEITEN BETREFFENDE COVID-19 EN DE MINISTERIËLE BESLUITEN HOUDENDE DRINGENDE MAATREGELEN OM DE VERSPREIDING VAN HET CORONAVIRUS COVID-19 TE BEPERKEN (§§ 32 - 52)

A. COVID-19 (§ 33)

B. DE MINISTERIËLE BESLUITEN HOUDENDE DRINGENDE MAATREGELEN OM DE VERSPREIDING VAN HET CORONAVIRUS COVID-19 TE BEPERKEN (§§ 34 - 66)

Onderdeel 1. - De ministeriële besluiten en het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 in het bijzonder en hoe het een inmenging vormt in het recht op privéleven (§§ 34 – 52)

- a. De ministeriële besluiten (§§ 34 - 35)
- b. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 beperkt het recht op privéleven (het recht met zijn medemensen contacten aan te gaan en te onderhouden, ook in de professionele en commerciële sfeer) en het gevolg daarvan (§§ 36 - 48)
 - 1. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 beperkt het recht op privéleven (het recht met zijn medemensen contacten aan te gaan en te onderhouden, ook in de professionele en commerciële sfeer) (§§ 37 - 48)
 - a. Het recht op een “sociaal privéleven” en op de uitoefening van een beroep (§§ 37 - 41)
 - b. De situatie van de horeca (§§ 42 - 46)
 - c. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd bij het ministerieel besluit van 1 november 2020, beperkt het privéleven van alle burgers (§ 47)
 - d. In verband met toiletgebruik moeten de staten de rechtsonderhorigen een minimum aan intimiteit (“minimum d’intimité”) waarborgen (§ 48)

Onderdeel 2. Het gevolg van het feit dat het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 het recht op privéleven van de burgers en de mensen van de horeca beperkt (§§ 49 - 52)

§ 2. - De rechtsgrond van de bestreden ministeriële besluiten (§§ 53 - 66)

SUBPARAGRAAF 1. - De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, artikel 4 (§§ 54 - 56)

SUBPARAGRAAF 2. - De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, artikelen 11 en 42 (§§ 57 - 62)

SUBPARAGRAAF 3. - De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, artikelen 181, 182 en 187 (§§ 63 - 64)

SUBPARAGRAAF 4. - Artikel 23 van de Grondwet (§§ 65 - 66)

§ 3. - De bevoegdheid van de federale overheid (§§ 67 - 69)

§ 4. - Geen toepassing van artikel 15 van het EVRM (§§ 70 - 72)

§ 5. - De vergeten 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) (§§ 73 - 74)

Afdeling 3. - In rechte (§§ 75 - 186)

A. Aangaande de ontvankelijkheid (§§ 75 - 86)

- › 1. Het rechtens vereiste belang van verzoeker in het algemeen (§ 77)
- › 2. Actueel belang of voortdurend belang tot de dag van de uitspraak (§§ 78 - 80)

> 3. Belang ontleend aan de strafbaarheid van de overtredingen van de ministeriële besluiten met een vrijheidsstraf (§ 81)

> 4. Het belang bij elk aangevoerd middel en het belang bij de vernietiging van een reglementair besluit waarvan de overtredingen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf (§§ 82 – 85)

> 5. Besluit (§ 86)

B. Aangaande de gegrondheid (§§ 87 - 186)

§ 1. Algemene beschouwingen en opmerkingen: geschonden normen en argumenten die in ieder middel stilzwijgend zijn inbegrepen (§§ 87 - 96)

A. De bestreden ministeriële besluiten schenden artikel 3 van het EVRM en bijgevolg, *ipso facto*, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (§ 88)

B. De bestreden ministeriële besluiten schenden artikel 7 van het EVRM en artikel 12 van de Grondwet en zijn geen "wetten" in de zin van het EVRM (§ 89)

C. De bestreden ministeriële besluiten schenden het recht op privéleven zoals dat recht gewaarborgd wordt door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM (§ 90)

D. De bestreden ministeriële besluiten schenden ook de artikelen 1 van het EVRM en artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM, betreffende het eigendomsrecht en de artikelen 1 van het EVRM en artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, betreffende de vrijheid van verplaatsing (§§ 91 - 94)

1. Schending van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM, betreffende het eigendomsrecht (§§ 91 - 92)

2. Schending van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, betreffende de vrijheid van verplaatsing (§§ 93 - 94)

E. De bestreden ministeriële besluiten vermelden geen deugdelijke rechtsgrond, en schenden aldus het beginsel van de hiërarchie van de normen, onder andere verankerd in artikel 159 van de Grondwet (§ 95)

F. De overige stilzwijgend inbegrepen schendingen en argumenten (§ 96)

§ 2. De middelen (§§ 97 - 186)

I. Het eerste middel: schending van artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming omdat, volgens dat artikel, alleen de Koning bevoegd is om de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast te stellen (§§ 97 - 104)

a. Formulering (§ 99)

b. Toelichting (§§ 100 - 102)

c. Besluit (§ 103)

d. Bijzondere opmerkingen bij het eerste middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 104)

II. Het tweede middel: de federale wetgever kan zelfs de Koning niet machtigen besluiten te nemen die het privéleven beperken en artikel 22 van de Grondwet van 1994 heeft vroegere strijdige

bepalingen opgeheven (o.a. de artikelen 2 en eventueel 4 van de wet van 31 december 1963) (§§ 105 - 117)

a. Formulering (§ 107)

b. Toelichting (§§ 108 - 114)

c. Besluit (§§ 115 - 116)

d. Bijzondere opmerkingen bij het tweede middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 117)

III. Het derde middel: de wetgever kan geen delegatie geven aan een minister (§§ 118 - 128)

a. Formulering (§ 121)

b. Toelichting (§§ 122 - 126)

c. Besluit (§ 127)

d. Bijzondere opmerkingen bij het derde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 128)

IV. Het vierde middel: stilzwijgende opheffing van de artikelen 1, 2 en 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming door de artikelen 2, 3 en 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) (§§ 129 - 137)

a. Formulering (§ 131)

b. Toelichting (§§ 132 - 135)

c. Besluit (§ 136)

d. Bijzondere opmerkingen bij het vierde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 137)

V. Het vijfde middel: schending van de door het Hof van Justitie van de Europese Unie erkende recht op vrije beroepsuitoefening en erkende vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen en van het recht om daar als burger voordeel uit te halen als klant of gebruiker (§§ 138 – 146)

a. Formulering (§ 140)

b. Ontwikkeling (§§ 141 - 144)

c. Besluit (§ 145)

d. Bijzondere opmerkingen bij het vijfde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 146)

VI. Het zesde middel: schending van artikel 3 van het EVRM en van het privéleven van de burgers door onevenredige beperking ervan, daar de horeca volledig wordt gesloten en iedereen in zijn bewegingsvrijheid beperkt wordt bij gebrek aan beschikbaar sanitair (schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, alsook van het recht op menselijke

waardigheid en het universeel erkende recht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven) (§§ 147 - 186)

a. Formulering (§ 155)

b. Toelichting (§§ 156 - 184)

› 1. De bindende kracht van resolutie A/RES/64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en van de besluiten van de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2017 omtrent de “richtlijnen van de Europese Unie betreffende veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen” in het Belgische recht (§§ 157 - 164)

› 2. De eigenlijke toelichting bij het zesde middel (§§ 165 - 184)

α) Het recht op privéleven en de beperking van de bewegingsvrijheid en de mogelijkheid sociale contacten aan te gaan en te onderhouden (§§ 168 - 171)

β) Het recht op menselijke waardigheid (§§ 172)

γ) Het universeel erkende mensenrecht op betaalbare sanitaire voorzieningen in alle sferen van het leven (§§ 173 - 176)

δ) Het recht op maatschappelijke en culturele ontplooiing (§ 177)

ε) Het evenredigheidsbeginsel (§§ 178 - 182)

ζ) Schending van artikel 3 van het EVRM (§§ 183 - 184)

c. Besluit (§ 185)

d. Bijzondere opmerkingen bij het zesde middel in verband met de schendingen van het EVRM (§ 186)

Afdeling 4. – Prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof en aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (§§ 187 - 199)

§ 1. – Prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof (§§ 188 - 196)

A. Vragen betreffende de ontvankelijkheid van de vordering en de middelen (§§ 188 - 191)

1. Eerste vraag (§ 189)

2. Tweede vraag (§ 190)

3. Derde vraag (§ 191)

B. Vragen betreffende de gegrondheid van de vordering (§§ 192 - 196)

1. Eerste vraag (§ 193)

2. Tweede vraag (§ 194)

3. Derde vraag (§ 195)

4. Vierde vraag (§ 196)

§ 2. Prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (§§ 197 - 199)

1. Eerste vraag (§ 198)

2. Tweede vraag (§ 199)

* *

*

Opmerking zonder titel (§ 200)
