2020-11-13 BY KAREL REYBROUCK

# Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt

Print PDF Email



**Mondmaskerorders, de corona-app, een nachtklok, een veralgemeende mondmaskerplicht, het sluiten van de scholen… de coronacrisis stelt onze bevoegdheidsverdeling op de proef. Sommige bevoegdheidskwesties waren non-discussies. Zo kan élke overheid mondmaskers bestellen, zoals er ook niet één bevoegde overheid is om stylo's en notitieboekjes aan te kopen. Andere bevoegdheidsvraagstukken verdienen wel meer aandacht. In deze bijdrage zet Karel Reybrouck enkele bedenkingen op een rijtje.**

## Noodtoestand

Eerst een kanttekening. Het valt op dat het Belgisch federalisme, in tegenstelling tot andere federale systemen, geen formele regeling van de noodtoestand kent. In sommige federale staten kan de afkondiging van de noodtoestand een verschuiving van bevoegdheden van de deelstaten naar de federale overheid met zich meebrengen. In België is dit niet mogelijk en dus moet de complexe, soms zelfs enigmatische, bevoegdheidsverdeling zelfs in apocalyptische crisistijden strikt worden nageleefd.

## Gezondheidszorg

Wat betreft de bevoegdheid om een pandemie te bestrijden, is de adviespraktijk van de Raad van State duidelijk: "*het feit dat het gaat om gebeurtenissen die een noodsituatie op het gebied van volksgezondheid van internationaal belang zouden kunnen vormen, laat* [niet] *toe om te besluiten tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het is niet omdat maatregelen betrekking hebben op de bestrijding van een*

*volksgezondheidscrisis dat de federale overheid bevoegd kan worden geacht. Integendeel, elke overheid is verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheidscrisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden*".

In het licht van de coronacrisis is het daarom betreurenswaardig dat net het gezondheidsbeleid zo sterk is versnipperd, en het dus vaak niet meteen duidelijk is wie voor welke aspecten van de pandemiebestrijding bevoegd is. Zo zijn de gemeenschappen bevoegd voor de gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis (de verplichte inentingen). Maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van de besmetting van andere personen behoren dus tot de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg. De federale overheid blijft op haar beurt bevoegd om pandemiebestrijdingsmaatregelen te nemen die tot haar materiële bevoegdheden behoren, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunde, de ziekteverzekering en de ziekenhuisfinanciering (art. 5, § 1, I BWHI, evt. *a contrario*).

Het is opmerkenswaardig dat de indieners van de bijzondere wet op de zesde staatshervorming, *in tempore non suspecto,* wel alludeerden op het bestaan van een federale bevoegdheid "*voor het crisisbeleid wanneer een pandemie dringende maatregelen vereist*". Deze nieuwe bevoegdheid haalde de eindmeet echter niet. Na een kritische opmerking van de Raad van State, die de voormelde adviespraktijk in herinnering bracht, liet de bijzondere wetgever immers na om expliciet een algemene federale pandemiebevoegdheid op te nemen in de bevoegdheidsverdelende regels. Wel stelde de institutionele meerderheid nadien nog dat de federale residuaire bevoegdheid voor het gezondheidsbeleid ook de coördinatie en het beheer van een crisissituatie met betrekking tot een pandemie omvat.

## Contactopsporing

De complexe bevoegdheidsverdeling kwam bovendrijven in de wetsvoorstellen met betrekking tot de Sciensano-databank en de digitale contactopsporingsapplicaties. In de adviezen van de Raad van State werd benadrukt dat de geregelde materie (de verwerking van persoonsgegevens in de coronadatabank, de organisatie en de werking van het contactcentrum en de corona-app) betrekking heeft op de opsporing en de voorkoming van besmettingen met COVID-19. Het wetsvoorstel viel dan ook grotendeels binnen de gemeenschapsbevoegdheid voor preventieve gezondheidszorg, al had het verwerken van de persoonsgegevens in de databank ook betrekking op de federale bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek. De organisatie van een integrale, landelijke aanpak van de contactopsporing kon dus enkel door samenwerking tussen de verschillende overheden. Dit geschiedde nadien bij het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 over de Sciensano-databank en het contactonderzoek.

## Veiligheid

Niet enkel in versnipperde bevoegdheidsdomeinen, maar zelfs in exclusief federale of deelstatelijke materies is het in Coronatijden niet steeds evident om te bepalen wie juist bevoegd is. Welke overheid kan bijvoorbeeld beslissen om de toegang tot scholen, musea en rusthuizen te beperken om de verspreiding van het coronavirus

tegen te gaan? Onderwijs, cultuur en ouderenzorg zijn exclusief deelstatelijke bevoegdheden. Toch besloot de federale overheid in maart 2020 om de lessen te schorsen op basis van de bevoegdheid voor civiele veiligheid. Na het opheffen van de *lockdown* werkten de gemeenschappen op hun beurt protocollen uit om de toegang tot scholen, schouwburgen en sportactiviteiten te regelen.

De sleutel om deze bevoegdheidsverdeling te begrijpen, ligt volgens mij in de vroegste arresten van het Arbitragehof. Het arrest nr. 40 van 15 oktober 1987 ging in op de vraag of de gemeenschappen op basis van de bevoegdheid inzake bejaardenbeleid ook brandveiligheidsnormen voor bejaardenvoorzieningen konden uitvaardigen. Het Hof stelde dat het beleid met betrekking tot veiligheid geen zuiver federale aangelegenheid is gebleven. Naast de residuaire federale bevoegdheid voor het algemene (civiele) veiligheidsbeleid, beschikken de deelstaten ook over de bevoegdheid om specifieke veiligheidsmaatregelen uit te vaardigen binnen hun eigen materiële bevoegdheden.

Dit zou betekenen dat de federale overheid bevoegd is om de toegang tot scholen, musea en rusthuizen te beperken indien het gaat om een algemene, transversale maatregel die voldoende ruim is en een acuut gezondheidsrisico wil tegenhouden. De deelstaten zijn evenwel ook bevoegd om specifieke veiligheidsmaatregelen en -protocollen aan te nemen voor de instellingen die onder hun eigen materiële bevoegdheden vallen (zie ook deze analyse van Jürgen Vanpraet).

De prangende vraag blijft dan of de beleidsruimte van de gemeenschappen beperkt wordt door het bindende kader van de algemene federale maatregelen, of dat daarentegen het *lex specialis derogat legi generali*-beginsel geldt en de gemeenschappen dus kunnen beslissen om de scholen open te houden in weerwil van de algemene federale regels. Hoewel de verhouding tussen algemeen en bijzonder recht in de bevoegdheidsverdeling heel wat hoofdbrekens kost, lijkt hier, net zoals bij de brandveiligheid, het schema van de oneigenlijk concurrerende bevoegdheid te prevaleren. De gemeenschappen kunnen de nationale veiligheidsmaatregelen dus wel aanvullen en verstrengen binnen hun materiële bevoegdheden, zonder die maatregelen evenwel te mogen aantasten. Met andere woorden: de gemeenschappen moeten de federale veiligheidsmaatregelen volgen. Maar dat leidt dan weer tot de vraag of het evenredigheidsbeginsel hier niet is geschonden. Want door een dwingende federale beslissing om de scholen te sluiten wordt de uitoefening van de deelstatelijke onderwijsbevoegdheid toch buitengewoon bemoeilijkt of misschien zelfs onmogelijk gemaakt?

## Golven

Die moeilijke vragen laten we graag verder over aan de Raad van State. Ik sluit hier af met een dubbele conclusie.

De eerste vaststelling is dat een pandemie, zoals ook de klimaatopwarming, de vergrijzing en de digitalisering, een transversale uitdaging vormt. Alle overheden moeten hun steentje bijdragen binnen hun eigen materiële bevoegdheden, en op verschillende vlakken overleggen en samenwerken om tot een geïntegreerd beleid te komen. Dat is niets bijzonders in een federaal systeem. Om een integrale aanpak

van crisissituaties inzake volksgezondheid te bekomen, heeft de Raad van State in het verleden reeds verschillende keren aangedrongen op het sluiten van een samenwerkingakkoord (zie p. 6, p. 21-22 en p. 16-17).

De tweede vaststelling is dat, hoewel de noodtoestand niet bestaat in België, er toch een zekere 'noodbevoegdheid' verscholen zit in onze bevoegdheidsverdeling. Hoewel er geen expliciete basis voor is in de Grondwet of in de bijzondere wetten, lijkt die noodbevoegdheid voort te vloeien uit de residuaire veiligheidsbevoegdheid van de federale overheid. Niet enkel het coronavirus, maar ook de federale bevoegdheid om het virus te bestrijden, komt immers in golven. In normale omstandigheden kan de federale overheid de scholen niet sluiten bij gebrek aan dringend gevaar voor de volksgezondheid en de veiligheid van de bevolking. Wanneer de pandemie echter in kracht toeneemt en een acute crisis dreigt, wordt de federale bevoegdheid voor civiele veiligheid en ordehandhaving getriggerd. Om een imminente rampsituatie af te wenden kan de federale overheid de toegang tot universiteiten, concertzalen en sportclubs beperken of zelfs helemaal verbieden. Wanneer de storm terug (even) gaat liggen en de gezondheidscrisis terug onder controle komt, zal het federale crisisbeheer opnieuw plaats ruimen voor het preventiebeleid van de gemeenschappen. En dat ten minste tot de volgende golf alweer komt aanspoelen.

***Karel Reybrouck*** *is als doctoraal onderzoeker in het Constitutioneel Recht verbonden aan het Leuven Centre for Public Law.*

*Deze blogpost verscheen reeds als bijdrage in de Juristenkrant*

*De auteur wenst Steven Lierman, Wouter Pas, Stefan Sottiaux Jeroen Van Nieuwenhove en de editors van deze Blog, Pieter Gillaerts en Marie Spinoy, te bedanken voor hun nuttige feedback bij het schrijven van deze bijdrage.*

K. REYBROUCK, "Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", Leuven Blog for Public Law, 13 November 2020, *https://www.leuvenpubliclaw.com/hoe-het-coronavirus-onze-bevoegdheidsverdeling-op-de-proef-stelt* (geraadpleegd op 13 November 2020)

***Any views or opinions represented in this blog post are personal and belong solely to the author of the blog post. They do not represent those of people, institutions or organizations that the blog or author may or may not be associated with in professional or personal capacity, unless explicitly stated. Any views or opinions are not intended to malign any religion, ethnic group, club, organization, company, or individual.***
***All content provided on this blog is for informational purposes only. The owner of this blog makes no representations as to the accuracy or completeness of any information on this site or found by following any link on this site.***
***The owner will not be liable for any errors or omissions in this information nor for the availability of this information. The owner will not be liable for any losses, injuries, or damages from the display or use of this information.***

**TAGS**BEVOEGDHEIDSVERDELING, CORONA (COVID 19), CORONA-APPLICATIE, FEDERALISME, GEZONDHEIDSZORG, VEILIGHEID