



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 170/2022
van 22 december 2022
Rolnummers : 7626, 7635 en 7641**

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Neufchâteau, en door de Franstalige Correctionele Rechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, D. Pieters, E. Bribosia en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

a. Bij vonnis van 6 juli 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 augustus 2021, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Neufchâteau, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Zijn de artikelen 182 en 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, geïnterpreteerd in die zin dat zij de minister van Binnenlandse Zaken toestaan maatregelen te nemen inzake verbod op samenscholingen (artikelen 5 en 10, § 1, van de ministeriële besluiten van 18 en 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) en verbod om zich onnodig op de openbare weg of in openbare plaatsen te bevinden (artikelen 8 en 10, § 1, van de ministeriële besluiten van 18 en 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken), en aldus strafsancities eraan te koppelen, bij opeenvolgende besluiten gedurende de periode van 18 maart 2020 tot en met 17 april 2020 (datum van de laatste tenlastelegging), in tijden van pandemie, bestaanbaar met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet ? ».

b. Bij twee vonnissen, van 13 en 20 september 2021, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 20 en 23 september 2021, heeft de Franstalige correctionele rechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1) Eerste vraag

Schenden de artikelen 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid al dan niet de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en met de algemene beginselen van wettigheid en van rechtszekerheid, alsook met :

- de artikelen 12, eerste lid, 15, 16, 22 en 26 van de Grondwet;
- de artikelen 5, 8 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens;
- artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag;
- artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Verdrag;
- de artikelen 9, 12, 17 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten,

in zoverre zij het geheel of minstens een of meerdere van de volgende elementen onvoldoende verduidelijken :

- het begrip ‘ dreigende omstandigheden ’;
- de tijd gedurende welke de aan de minister, aan zijn gemachtigde of aan de burgemeester verleende bevoegdheid van bestuurlijke politie kan worden uitgeoefend;
- het begrip ‘ bescherming van de bevolking ’ of het soort van maatregelen die zijn bestemd om dat doel te bereiken;
- de wijze waarop de minister, zijn gemachtigde of de burgemeester hun beslissingen ter kennis van hun bestuurden moeten brengen;
- de nadere regels volgens welke de minister, zijn gemachtigde of de burgemeester de bevolking kunnen verplichten ‘ zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn ’; haar ‘ een voorlopige verblijfplaats [kunnen] aanwijzen ’, en ‘ iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking [kunnen] verbieden ’ ?

2) Tweede vraag

Schendt artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de beginselen van wettigheid, van rechtszekerheid en van de scheiding der machten, in zoverre het niet in procedurele waarborgen voorziet, in tegenstelling tot artikel 181 van dezelfde wet of artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet, bepalingen die eveneens van toepassing zijn in situaties van uitzonderlijke en dringende aard ?

3) Derde vraag

Schendt artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de beginselen van het persoonlijke karakter, van individualisering en van evenredigheid van de straffen, in zoverre het, enerzijds, de weigering

en, anderzijds, het verzuim zich te gedragen naar de op grond van de artikelen 181 en 182 van de wet genomen maatregelen bestraft met dezelfde straffen zonder enig onderscheid ?

4) Vierde vraag

Schendt artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (eventueel onderzocht in combinatie met artikel 13 van de wet van 20 mei 2020 houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 en de artikelen 138 en 140 van het Wetboek van strafvordering) al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de beginselen van het persoonlijke karakter, van individualisering en van evenredigheid van de straffen, in zoverre het de strafrechter niet de mogelijkheid biedt om de in die bepaling bedoelde geldboete en gevangenisstraf te matigen wanneer er verzachtende omstandigheden bestaan ?

5) Vijfde vraag

Schendt artikel 182, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid dat voorziet in strafrechtelijke sancties, al dan niet de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook met de algemene beginselen van de scheiding der machten, van de rechtsstaat, van wettigheid en van rechtszekerheid, in samenhang gelezen met :

- de artikelen 12, eerste lid, 15, 16, 22 en 26 van de Grondwet;
- de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;
- de artikelen 5, 6, 8, 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens;
- artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag;
- artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Verdrag;
- de artikelen 9, 12, 14, 17, 21 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten,

1) indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het de minister van Binnenlandse Zaken ertoe zou machtigen aan elke persoon ouder dan twaalf jaar de verplichting op te leggen om de mond en de neus met een mondkapje of met elk ander stoffen alternatief te bedekken vanaf de binnenkomst in de luchthaven, het station, op het perron of aan een halte, in de bus, de (pre)metro, de tram, de trein of elk ander vervoermiddel dat door een overheid wordt georganiseerd ?

2) indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het de minister van Binnenlandse Zaken ertoe zou machtigen maatregelen te nemen tijdens de volledige duur van de aanwezigheid van een virus dat als pandemie is aangemerkt, en zulks zonder beperking in de tijd, ongeacht de duur van de aanwezigheid van dat virus in het land ?

3) indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het de minister van Binnenlandse Zaken ertoe zou machtigen maatregelen te nemen tijdens de volledige duur van de aanwezigheid van een virus dat als pandemie is aangemerkt, en zulks zelfs verscheidene maanden nadat dat virus het land is binnengekomen en terwijl de indicatoren betreffende de verspreiding van het virus

dalen, met name wat betreft het aantal in de ziekenhuizen opgenomen personen en het aantal personen op een afdeling intensieve zorg ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7626, 7635 en 7641 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled, Mr. S. De Meue en Mr. C. Dupret Torres, advocaten bij de balie te Brussel, heeft memories ingediend.

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

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 26 oktober 2022 de dag van de terechtzitting bepaald op 23 november 2022.

Op de openbare terechtzitting van 23 november 2022 :

- is verschenen :
- . Mr. N. Bonbled, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Bribosia en D. Pieters verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Zaak nr. 7626

Op 26 maart 2020 wordt G.A. door de politiediensten aangehouden wegens het rondrijden met zijn wagen om « straatraces » te houden, op straat, in staat van dronkenschap en zonder wettige reden. Op 17 april 2020 wordt G.A. opnieuw tegengehouden omdat hij zich naar een woning begaf om deel te nemen aan een feest.

Op het ogenblik van die controles, vormden die feiten, enerzijds, een overtreding van de thuisblijfplicht en van het rijverbod op de openbare weg en op openbare plaatsen, bepaald bij artikel 8 van de ministeriële besluiten van 18 en 23 maart 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » en, anderzijds, een overtreding van het in artikel 5 van dezelfde besluiten bepaalde samenscholingsverbod.

Bij een vonnis van 6 oktober 2020 heeft de politierechtbank Luxemburg, afdeling Neufchâteau, G.A. voor beide tenlasteleggingen veroordeeld tot een hoofdgevangenisstraf van één maand en tot een geldboete van

zestig euro verhoogd met de opdecimen. Tegen dat vonnis hebben G.A. en het openbaar ministerie hoger beroep ingesteld. In hoger beroep houdt de Correctionele Rechtbank Luxemburg, afdeling Neufchâteau, de uitspraak aan en stelt zij aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

Zaken nrs. 7635 en 7641

Op 7 juli 2020 wordt T.H. door de politie tegengehouden in het station Brussel-Zuid omdat hij noch een mondmasker, noch enige andere bescherming waarbij neus en mond worden bedekt, droeg (zaak nr. 7635). Op 29 juli 2020 wordt S.E.A. door de politie aangehouden in het station Brussel-Centraal omdat hij noch een mondmasker, noch enige andere bescherming waarbij neus en mond worden bedekt, droeg (zaak nr. 7641).

Op het ogenblik van de aanhoudingen, vormden die feiten een overtreding van de verplichting om een mondmasker of een ander alternatief in stof te dragen, voor elke persoon die minstens twaalf jaar oud is, bij het betreden van een luchthaven, een station, op een perron of aan een halte, in een bus, een pre(metro), een tram, een trein of enig ander door de overheid ingericht vervoermiddel, overeenkomstig artikel 16 van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken ».

Bij twee vonnissen van de Franstalige Politierechtbank te Brussel van 12 januari 2021, werden T.H. en S.E.A. vrijgesproken van de tenlasteleggingen. Het openbaar ministerie heeft tegen die vonnissen hoger beroep ingesteld. In hoger beroep beslist de Franstalige Correctionele Rechtbank te Brussel om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. De Ministerraad zet uiteen dat de bevoegdheid inzake gezondheidsvoorschriften een residuaire bevoegdheid is van de federale overheid inzake handhaving van de openbare orde, die uitdrukkelijk is verankerd in artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 « op het politieambt » (hierna : de wet van 5 augustus 1992). De bevoegdheid van algemene politie, die bij de Koning berust, vindt haar grondslag in de artikelen 37 en 108 van de Grondwet.

A.1.2. Vervolgens zet de Ministerraad uiteen dat de federale bevoegdheid inzake civiele bescherming en civiele veiligheid een bijzondere bestuurlijke politie uitmaakt. Hij legt tevens de begrippen « civiele bescherming » en « civiele veiligheid » uit, en besluit dat de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming » (hierna : de wet van 31 december 1963) en de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid » (hierna : de wet van 15 mei 2007) ten grondslag liggen aan het optreden van de federale overheid inzake civiele bescherming en veiligheid als reactie op een epidemie. Het kan niet worden betwist dat epidemieën binnen het toepassingsgebied van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 vallen. Bovendien passen de ministeriële besluiten van 18 en 23 maart en van 30 juni 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » (hierna : het ministerieel besluit van 18 maart 2020, het ministerieel besluit van 23 maart 2020 en het ministerieel besluit van 30 juni 2020), die te dezen worden bekritiseerd, in het kader van de federale fase van crisisbeheer, die werd afgekondigd bij het ministerieel besluit van 13 maart 2020 « houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19 ». Het noodplan heeft tot doel het hoofd te bieden aan alle soorten risico's die niet nucleair zijn.

A.1.3. De Ministerraad zet uiteen dat de bevoegdheid waarover de minister van Binnenlandse Zaken beschikt om de ministeriële besluiten van 18 en 23 maart 2020 en van 30 juni 2020 te nemen, steunt op artikel 4 van de wet van 31 december 1963, op de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 en op de artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992.

De ministeriële besluiten van 18 en 23 maart 2020 bevatten, onder meer, quarantainemaatregelen en een verplaatsingsverbod in de zin van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007.

Het ministerieel besluit van 30 juni 2020 laat toe zich naar bepaalde plaatsen te begeven met het openbaar vervoer, mits een mondkap, een ander alternatief in stof of een gelaatsscherm wordt gedragen. Het besluit bevat dus een « plaats- en verplaatsingsverbod, met dien verstande dat, mits naleving van een of meerdere voorwaarden of modaliteiten, het alsnog toegelaten is zich op een bepaalde plaats te bevinden of zich naar een bepaalde plaats te begeven » in de zin van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007, zoals dat door de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt geïnterpreteerd.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag in de zaak nr. 7626 en de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7635 en 7641

A.2. In de zaak nr. 7626 voert de Ministerraad, na te hebben herinnerd aan de wetgevende en historische context van de in het geding zijnde bepalingen, aan dat het Hof niet bevoegd is om op de prejudiciële vraag te antwoorden. Die laatste heeft immers als doel het Hof te ondervragen, enerzijds, over de bestaanbaarheid van de artikelen 5, 8 en 10 van de ministeriële besluiten van 18 en 23 maart 2020 met de artikelen 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 en, anderzijds, over de toepassing van die wetsbepalingen op de voor het verwijzende rechtcollege hangende procedure.

A.3.1. In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat de prejudiciële vraag in de zaak nr. 7626 en de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7635 en 7641 ontkennd dienen te worden beantwoord.

Ten aanzien van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, is de in de in het geding zijnde bepalingen opgenomen delegatie immers voldoende nauwkeurig, rekening houdend met de uitzonderlijke context waarin die bepalingen van toepassing zijn. Bovendien regelen die bepalingen op een adequate wijze de essentiële elementen van de strafbaarstelling en de sancties die eraan verbonden zijn. Die bepalingen geven (1) het doel van de maatregel, namelijk de bescherming van de bevolking in geval van dreigende omstandigheden, (2) de essentie van de strafbare gedragingen, namelijk de weigering of het verzuim zich te gedragen naar de door de minister opgelegde maatregelen, en (3) de minimum- en maximumstraffen aan. In de uitzonderlijke context van een crisis is het moeilijk om nog nauwkeuriger te zijn. De nodige maatregelen hangen af van het concrete incident en van de betrokken ramp.

A.3.2. De Ministerraad voert aan dat de wet niet elke concrete maatregel dient te bepalen. Dat zou niet alleen onmogelijk zijn, maar ook contraproductief omdat de Staat dan de mogelijkheid zou worden ontzegd om snel en met de nodige flexibiliteit inzake ordehandhaving op te treden.

A.3.3. Vervolgens merkt de Ministerraad op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet de aan de minister verleende machtiging heeft bekritiseerd. Integendeel, zij heeft reeds erkend dat een wet een rechtstreekse machtiging aan een minister kan verlenen, wanneer objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen. Dat is te dezen ontegensprekelijk het geval.

Bovendien vloeien de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken inzake bestuurlijke politie voort uit verschillende juridische instrumenten, die in de loop der jaren werden ingevoerd. De wetgever is dus logischerwijze de minister van Binnenlandse Zaken blijven aanwijzen als de bevoegde autoriteit inzake civiele veiligheid om verwijderings-, evacuatie- en quarantainemaatregelen aan te nemen.

A.3.4. De Ministerraad wijst bovendien erop dat de verwijzende rechtscollages zich lijken af te vragen of artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 van toepassing is op de periode van 18 maart 2020 tot en met 17 april 2020, terwijl die bepaling geen enkele beperking in de tijd bevat. Het beperken van het bestaan van « dreigende omstandigheden » in de tijd zou betekenen dat aan artikel 182 een voorwaarde wordt toegevoegd waarin het niet voorziet. Bovendien sluiten de termen « dringende omstandigheden » en « duur van de maatregelen » elkaar niet uit.

A.3.5. De Ministerraad besluit dat de in het geding zijnde bepalingen niet onbestaanbaar zijn met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag (zaken nrs. 7635 en 7641)

A.4.1. De Ministerraad preciseert dat het Hof wordt ondervraagd over het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personen die onderworpen zijn aan artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 en, anderzijds, de

personen die onderworpen zijn aan artikel 181 van dezelfde wet, aan artikel XVIII.1 van het Wetboek van economisch recht of aan artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet.

De procedurele waarborgen waarop de verwijzende rechtscolleges doelen, zijn (1) de procedure en de nadere regels van de opvoering die door de Koning worden vastgesteld krachtens artikel 181 van de wet van 15 mei 2007; (2) de vereiste van bevestiging van de maatregelen genomen bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, waarin artikel XVIII.1 van het Wetboek van economisch recht voorziet, en (3) de vereiste, vervat in artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet, van goedkeuring door de gemeenteraad van de door de burgemeester genomen politieverordeningen.

A.4.2. Ten eerste, wat de waarborgen bepaald in artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreft, geeft de Ministerraad aan dat die bepaling ten uitvoer werd gelegd bij het koninklijk besluit van 25 april 2014 « tot vaststelling van de modaliteiten van de opvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid ». De opvoering van personen of goederen is een individuele maatregel die op aanzienlijke wijze afbreuk doet aan de individuele vrijheid en aan het eigendomsrecht. Zij gaat gepaard met modaliteiten waarvan het uniforme karakter een waarborg vormt tegen discriminatie en willekeur. Die modaliteiten moeten dus vooraf worden vastgesteld. Een quarantainemaatregel, die geen rechtstreekse aantasting van het eigendomsrecht inhoudt, is daarentegen, over het algemeen, een maatregel met een reglementair karakter. Die verschillen verantwoorden de niet-vergelijkbaarheid van de situaties of, op zijn minst, het niet-discriminerende karakter van het verschil in behandeling.

A.4.3.1. Ten tweede, wat de waarborgen bepaald in artikel XVIII.1 van het Wetboek van economisch recht betreft, geeft de Ministerraad aan dat het doel van de wetgever erin bestond te waarborgen dat de door de minister van Economie genomen maatregelen in de Ministerraad zouden worden overlegd. Te dezen heeft voor alle ministeriële besluiten die sinds 18 maart 2020 op grond van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 zijn genomen, een dergelijk overleg plaats gevonden. Er is dus in werkelijkheid geen verschil in behandeling, zodat het Hof de prejudiciële vraag niet moet beantwoorden.

A.4.3.2. In ondergeschikte orde wijst de Ministerraad erop dat de wet van 27 maart 2014 « houdende invoeging van Boek XVIII ‘ Maatregelen voor crisis beheer ’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek XVIII, in boek XV van het Wetboek van economisch recht » werd aangenomen met het oog op het beheer van economische crisissen, dat wil zeggen om te worden toegepast op uitzonderlijke omstandigheden of gebeurtenissen die de goede werking van de economie geheel of gedeeltelijk in gevaar brengen of kunnen brengen. De maatregelen die de minister van Economie kan nemen, mogen niet worden geassocieerd met de maatregelen die door de minister van Binnenlandse Zaken worden aangenomen op grond van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007. De eerstgenoemde maatregelen zijn economisch van aard, terwijl de laatstgenoemde de materiële en fysieke bescherming van de bevolking beogen. Aangezien de situaties niet vergelijkbaar zijn, is er geen discriminatie.

A.4.4.1. Ten derde, ten aanzien van de waarborgen bedoeld in artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet, doet de Ministerraad gelden dat de machtsverhoudingen tussen de Koning, de ministers en de Kamer van volksvertegenwoordigers, enerzijds, en die tussen de burgemeester en zijn gemeenteraad, anderzijds, niet kunnen worden vergeleken. Het zijn verschillende machtsniveaus, die aan verschillende grondwettelijke regels zijn onderworpen. De gemeenteraad vormt geen wetgevende macht en de burgemeester maakt geen deel uit van de uitvoerende macht. Het is dus verkeerd van de Kamer van volksvertegenwoordigers een optreden te eisen dat vergelijkbaar is met dat van de gemeenteraad.

Er zijn nog andere substantiële verschillen.

Vooreerst behoort artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 tot de bijzondere bestuurlijke politie, terwijl artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet tot de algemene bestuurlijke politie behoort. Het fundamentele verschil tussen die bestuurlijke vormen van politie kan worden verklaard door het feit dat de Koning Zijn bevoegdheid inzake algemene bestuurlijke politie rechtstreeks haalt uit de artikelen 37 en 108 van de Grondwet, bevoegdheid die is geconcretiseerd in artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992. Teneinde een nuttige vergelijking mogelijk te maken, hadden de verwijzende rechtscolleges de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken, die gegrond is op artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992, in het geding moeten brengen. Die bepaling wordt echter niet ter toetsing aan het Hof voorgelegd.

Vervolgens is het voorwerp van de gehandhaafde openbare orde verschillend. De te dezen gehandhaafde openbare orde, namelijk de civiele veiligheid, veronderstelt het bestaan van dreigende omstandigheden. De

aangenomen reglementaire normen hebben tot doel de bevolking te beschermen. De bevoegdheid van de burgemeester heeft daarentegen betrekking op ernstige, nieuwe, plotse en onvoorziene gebeurtenissen, op het grondgebied van één enkele gemeente, die een snelle reactie vereisen om te vermijden dat de inwoners aan gevaar of aan schade worden blootgesteld.

A.4.4.2. In ondergeschikte orde zet de Ministerraad uiteen dat, zelfs indien het Hof zou oordelen dat de situatie van de personen die worden beoogd in de ministeriële maatregelen die ter uitvoering van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 zijn genomen, vergelijkbaar is met die van de personen die worden beoogd in de maatregelen die ter uitvoering van artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet zijn genomen, het zou moeten vaststellen dat het verschil in behandeling tussen die twee categorieën van personen objectief en redelijk verantwoord is.

Artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 strekt immers ertoe de bevolking te beschermen in dreigende omstandigheden die uitzonderlijk zijn. De maatregelen van bestuurlijke politie die de minister met toepassing van die wetsbepaling kan nemen, moeten steeds noodzakelijk zijn, adequaat, evenredig met het nagestreefde doel en in overeenstemming met hogere normen. Bij verschillende federale, gewestelijke of gemeenschapsnormen worden aan de uitvoerende macht bevoegdheden van bijzondere bestuurlijke politie op het gebied van de volksgezondheid toegewezen en voorbehouden.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag (zaken nrs. 7635 en 7641)

A.5.1. De Ministerraad zet in hoofdorde uiteen dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, enerzijds, omdat noch in de bewoordingen van die vraag, noch in de motieven van de verwijzingsbeslissingen categorieën van personen worden geïdentificeerd wier situatie zou moeten worden onderzocht in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en, anderzijds, omdat die bewoordingen en die motieven het evenmin mogelijk maken te begrijpen in welk opzicht de in het geding zijnde wetsbepaling onbestaanbaar zou zijn met de internationale bepalingen en de in de prejudiciële vraag vermelde beginselen.

A.5.2. In ondergeschikte orde zet de Ministerraad uiteen dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, omdat artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt in zoverre het de persoon die wordt vervolgd omdat hij heeft verzuimd zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikel 182 van dezelfde wet zijn genomen, op dezelfde wijze behandelt als die welke wordt vervolgd omdat hij heeft geweigerd zich naar die maatregelen te gedragen.

A.5.3. De Ministerraad voert aan dat geen enkele van de beoogde referentienormen verbiedt om een verzuim strafbaar te stellen of om onopzettelijke ongehoorzaamheid op dezelfde wijze te bestraffen als opzettelijke ongehoorzaamheid. Noch de afdeling wetgeving van de Raad van State, noch de Hoge Raad voor de Justitie hebben ook maar enige kritiek geuit over de regel die soortgelijk was aan die van artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 en die was vermeld in het voorontwerp van wet dat aan de oorsprong lag van de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie ». Het schuldbestanddeel van de in artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 beschreven strafbaarstelling kan ten slotte worden afgeleid uit de loutere vaststelling dat de vervolgte persoon de met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet bevolen maatregelen niet heeft nageleefd.

A.5.4. De Ministerraad is van mening dat de situatie van de persoon die opzettelijk inciviek gedrag stelt, ten aanzien van de wet van 15 mei 2007 niet wezenlijk verschilt van de situatie van de persoon wiens gebrek aan burgerzin voortvloeit uit een verzuim. Rekening houdend met het feit dat de maatregelen die met toepassing van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 zijn bevolen, ertoe strekken de bevolking in geval van dreigende omstandigheden te beschermen, zijn de gevolgen van zulk een gebrek aan burgerzin dezelfde, ongeacht of dat laatste voortvloeit uit een opzettelijke handeling (dat wil zeggen egoïstisch gedrag) of uit een onopzettelijke handeling (dat wil zeggen onverschilligheid tegenover zijn medeburgers) : in beide gevallen wordt afbreuk gedaan aan het beleid van de evacuatie- of quarantainemaatregelen.

A.5.5. De Ministerraad voegt eraan toe dat het redelijk verantwoord en evenredig is om diegene die weigert zich naar de voormelde maatregelen te gedragen en diegene die verzuimt om zulks te doen, op dezelfde wijze te behandelen.

Het legitieme doel van die gelijke behandeling bestaat erin de inachtneming te garanderen van maatregelen van bijzondere politie die ertoe strekken chaos of onrust te vermijden bij dreigende omstandigheden die aanleiding

geven tot een crisis. Het fundamentele doel van artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 bestaat erin het recht op leven en het recht op gezondheid te beschermen. De strafrechtelijke bestraffing is, door het ontradende effect ervan, het meest doeltreffend instrument om die grondrechten te beschermen, die in gevaar worden gebracht door omstandigheden die verantwoord worden dat maatregelen worden genomen zoals bedoeld in artikel 182 van die wet.

Ten slotte beschikt de rechtbank over verschillende instrumenten om rekening te houden met de aard en de ernst van het bestrafte gedrag wanneer zij moet beslissen over de hoogte van de op te leggen straf. De minimum- en maximumstraffen die artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 vaststelt, laten een grote beoordelingsbevoegdheid aan de rechter, waardoor hij onder meer rekening kan houden met de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn. De rechtbank kan ook een straf onder elektronisch toezicht, een werkstraf of een autonome probatiestraf, en zelfs een opschorting van de uitspraak of een uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf overwegen.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag (zaken nrs. 7635 en 7641)

A.6.1. De Ministerraad zet in hoofdorde uiteen dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

A.6.2. Hij merkt in de eerste plaats op dat noch de bewoordingen van die vraag, noch de motieven van de verwijzingsbeslissingen het mogelijk maken om de categorieën van personen die verschillend zouden worden behandeld door de wet, nauwkeurig en met zekerheid te identificeren.

Hij merkt ook op dat de motieven van de verwijzingsbeslissingen het evenmin mogelijk maken te begrijpen in welk opzicht de in het geding zijnde wetsbepaling de andere in de vraag vermelde referentienormen zou schenden.

A.6.3. De Ministerraad voert in de tweede plaats aan dat de prejudiciële vraag op een onjuiste premisse steunt, omdat het bekritiseerde verschil in behandeling niet voortvloeit uit de in die vraag vermelde wetsbepalingen.

Artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 heeft immers enkel betrekking op de strafbaarstelling en op de straf en regelt niet de kwestie van de verzachtende omstandigheden. De in artikel 138 van het Wetboek van strafvordering opgenomen lijst met wanbedrijven is niet exhaustief, aangezien daarin wordt verwezen naar de wanbedrijven waarvan de kennisneming aan de politierechtbank is opgedragen door een « bijzondere bepaling ». Artikel 140 van hetzelfde Wetboek staat de politierechtbank toe om de straffen te verminderen in geval van verzachtende omstandigheden. Ten slotte kan artikel 13 van de wet van 20 mei 2020 « houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 » (hierna : de wet van 20 mei 2020) worden aangemerkt als een « bijzondere bepaling » in de zin van artikel 138, 15°, van het Wetboek van strafvordering.

Het voormelde verschil in behandeling vloeit in werkelijkheid voort uit artikel 100 van het Strafwetboek, volgens hetwelk artikel 85 van het Strafwetboek, dat toelaat dat rekening wordt gehouden met verzachtende omstandigheden, in principe niet van toepassing is op de bijzondere strafwetten. Indien de prejudiciële vraag in die zin moet worden begrepen dat zij betrekking heeft op de ontstentenis van een uitzondering op dat beginsel, is het evenwel noodzakelijk om de draagwijdte van die vraag uit te breiden tot die wetsbepaling, hetgeen de partijen niet kunnen doen, en hetgeen te dezen het tegensprekelijke karakter van de rechtspleging in gevaar zou brengen.

A.6.4. In ondergeschikte orde zet de Ministerraad uiteen dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord omdat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

A.6.5. De Ministerraad merkt in de eerste plaats op dat het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de persoon die weigert of verzuimt zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 is genomen en dat dringende maatregelen bevat om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en, anderzijds, de persoon die een in het Strafwetboek omschreven misdrijf pleegt, redelijk verantwoord is.

Door de bevoegdheid van de rechter om rekening te houden met eventuele verzachtende omstandigheden voor de andere misdrijven dan die welke in het Strafwetboek worden omschreven, in beginsel te weren, wensten de opstellers van artikel 100 van het Strafwetboek immers te vermijden dat de daadwerkelijke bestraffing van de in de andere strafwetten omschreven misdrijven in gevaar werd gebracht. Enkel in geval van een kennelijk

onredelijke maatregel acht het Hof zich bevoegd om het door de wetgevende macht gevoerde repressieve beleid in het geding te brengen, en in het bijzonder haar beslissing om elke beoordelingsbevoegdheid aan de rechter te ontnemen. Rekening houdend met het bij artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 nagestreefde doel, namelijk de bescherming van de veiligheid en van de gezondheid van de bevolking, is de beslissing om de bevoegde rechter niet ertoe te machtigen om verzachtende omstandigheden aan te nemen ten voordele van de persoon die het in die wetsbepaling omschreven misdrijf pleegt, niet kennelijk onredelijk. Bovendien schendt die bepaling artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet.

Ten slotte maken de straffen onder elektronisch toezicht, de werkstraffen en de autonome probatiestrafen, bedoeld in het Strafwetboek, alsook de opschorting van de uitspraak van de veroordeling en het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen, bedoeld in de wet van 29 juni 1964, het de bevoegde rechtbank mogelijk de in artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bedoelde sancties te verzachten.

A.6.6. De Ministerraad merkt in de tweede plaats op dat het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personen die weigeren of verzuimen zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 is genomen en dat dringende maatregelen bevat om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en, anderzijds, de personen die een in artikel 138 van het Wetboek van strafvordering bedoeld misdrijf plegen, feitelijke grondslag mist of, minstens, redelijk verantwoord is.

Immers, sedert de inwerkingtreding van artikel 13 van de wet van 20 mei 2020, heeft artikel 138, 15°, van het Wetboek van strafvordering, waarbij aan de politierechtbank de bevoegdheid wordt toegekend om kennis te nemen van de « wanbedrijven waarvan de kennisneming [haar] door een bijzondere bepaling is opgedragen », ook betrekking op de personen die tot de voormelde eerste categorie behoren. Die personen bevinden zich in precies dezelfde situatie als de daders van bepaalde wanbedrijven, bedoeld in artikel 138, 3° en 6°, van het Wetboek van strafvordering, wat betreft het verbod voor de politierechtbank om verzachtende omstandigheden te aanvaarden. De vergelijking mist dus feitelijke grondslag.

Ten aanzien van de laatste drie prejudiciële vragen (zaken nrs. 7635 en 7641)

A.7.1. In hoofdorde zet de Ministerraad uiteen dat de prejudiciële vragen onontvankelijk zijn omdat het Hof niet bevoegd is om ze te beantwoorden. Die vragen hebben immers niet betrekking op de grondwettigheid van de in het geding zijnde wetsbepalingen, maar op de geldigheid van de toepassing ervan op de voor de verwijzende rechtscolleges hangende procedure.

A.7.2. In ondergeschikte orde zet de Ministerraad uiteen dat de prejudiciële vragen ontkennend moeten worden beantwoord in zoverre zij ertoe strekken het Hof te ondervragen over de omvang van de bevoegdheid die artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 aan de minister toekent.

Overigens is geen van de grondrechten die in de prejudiciële vragen worden beoogd, absoluut. Artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 vormt de wettelijke grondslag van de beperkingen die de minister kan aanbrengen in de individuele vrijheid, in het recht op de onschendbaarheid van de woning, in het eigendomsrecht, in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en in de vrijheid van vergadering. Hij brengt ook in herinnering dat die bepaling de essentiële elementen van de machtiging aan de minister heeft vastgesteld en dat zij die machtiging voldoende nauwkeurig heeft omschreven.

A.7.3. De Ministerraad merkt op dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van de eerste prejudiciële subvraag, aangezien die betrekking heeft op de aan de minister van Binnenlandse Zaken verleende bevoegdheid om iedere persoon van minstens twaalf jaar te verplichten een mondkapje of een vergelijkbaar hulpmiddel te dragen.

A.7.4.1. In ondergeschikte orde dient te worden vastgesteld dat een dergelijke maatregel wel degelijk tot de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken behoort. Het dragen van een mondkapje is een gezondheidsmaatregel die steunt op de artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992, op artikel 4 van de wet van 31 december 1963 en op de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007. Het gaat om een maatregel van plaatsverbod of verplaatsingsverbod tenzij bepaalde regels die ertoe strekken de bevolking in dreigende omstandigheden te beschermen in acht worden genomen.

A.7.4.2. De Ministerraad doet overigens gelden dat, in zoverre de maatregel van het dragen van een mondk masker van toepassing is bij gebruik van het openbaar vervoer, de vraag kan worden gesteld of de grenzen van de federale bevoegdheden inzake gezondheids politie, civiele bescherming en civiele veiligheid in acht worden genomen. De afdeling wetgeving van de Raad van State gaf in dat verband aan dat gezondheidsmaatregelen die een aanzienlijke weerslag hebben op bevoegdheidsdomeinen van de gemeenschappen of de gewesten, onder de federale bevoegdheid vallen indien het belangrijkste aspect van die maatregelen betrekking heeft op de gezondheids politie, de civiele bescherming of de civiele veiligheid. Vervolgens moet aan drie voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moet het evenredigheidsbeginsel worden gewaarborgd. Dat is te dezen het geval vermits het dragen van een mondk masker een wetenschappelijk onderbouwde maatregel is die past in een gefaseerde benadering, waarbij het de bedoeling is de aan de bevolking opgelegde maatregelen geleidelijk in te trekken. Ten tweede moet er overleg zijn met de deelentiteiten. Aan die voorwaarde is te dezen voldaan. Ten derde vereist de voorwaarde met betrekking tot de inachtneming van de grenzen van de federale bevoegdheden inzake gezondheids politie, civiele bescherming en civiele veiligheid dat de maatregel een gezondheidsaspect vertoont. Dat is te dezen eveneens het geval.

A.7.4.3. De Ministerraad merkt vervolgens op dat artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 de wettelijke grondslag vormt van de beperkingen die de minister kan aanbrengen in de individuele vrijheid, in het recht op de onschendbaarheid van de woning, in het eigendomsrecht, in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en in de vrijheid van vergadering. Ter herinnering : die bepaling heeft de essentiële elementen van de aan de minister verleende machtiging vastgesteld en heeft die machtiging voldoende nauwkeurig omschreven.

De Ministerraad beklemtoont vervolgens de legitimiteit van het doel van bescherming van de volksgezondheid, dat met artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 wordt nagestreefd. Het recht op bescherming van de gezondheid, erkend bij artikel 23 van de Grondwet, en het recht op leven, erkend in artikel 2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, verplichten de overheden om dat doel na te streven.

A.7.4.4. De Ministerraad voert ten slotte aan dat de bevoegdheid die bij artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 aan de minister wordt verleend, noodzakelijk en evenredig is. Het feit dat maatregelen die ter uitvoering van die bepaling zijn genomen, grondrechten beperken, brengt op zich geen schending van die rechten met zich mee. De ruime bevoegdheden van bestuurlijke politie die aan de minister worden toegewezen, strekken ertoe het evenwicht tussen eenieders rechten en de gemeenschappelijke veiligheid te waarborgen en dragen bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden. Bovendien is de handhaving van de orde in uitzonderlijke omstandigheden een doel dat de toewijzing, aan de minister, van de bevoegdheid om een mondk maskerplicht op te leggen, verantwoordt. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de afdeling wetgeving van de Raad van State vereisen overigens niet dat de wet waarbij bevoegdheden inzake ordehandhaving worden toegewezen aan een administratieve overheid die maatregelen dient te nemen in geval van een gezondheids crisis, alle mogelijke situaties van onrust en alle voor het herstel van de orde nuttige maatregelen, omvat.

Wat de duur van de maatregelen betreft, is het feit dat artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 geen begrenzing in de tijd bevat, niet ongrondwettig omdat die bepaling slechts ten uitvoer kan worden gelegd zolang de ter uitvoering ervan genomen maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn. « Dringende omstandigheden » en « duur » sluiten elkaar overigens niet uit. Hoe dan ook vormen de situaties die voor de verwijzende rechtscolleges zijn gebracht, « dreigende omstandigheden » die de tenuitvoerlegging van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 verantwoorden. De noodzaak en de evenredigheid van de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken zijn dus aangetoond.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.8. In uiterst ondergeschikte orde, in het geval dat het Hof een schending zou vaststellen, verzoekt de Ministerraad het Hof om de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen te handhaven totdat het arrest is gewezen. Een dergelijke vaststelling zou immers leiden tot een aanzienlijke rechtsonzekerheid, meer bepaald gelet op de talrijke inbreuken die door het parket werden geregistreerd en de talrijke zaken waarvoor een onderzoek loopt. De Belgische Staat heeft overigens de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » als antwoord op de wettigheidskritiek met betrekking tot de in het geding zijnde bepalingen. De bepalingen van die wet staan de Koning toe maatregelen te nemen die vergelijkbaar zijn met die welke in de geschillen voor de verwijzende rechtscolleges worden toegepast.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De artikelen 181 en 182 van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid » (hierna : de wet van 15 mei 2007) vormen titel XI van die wet (« Opvordering en evacuatie »).

B.1.2. Bij artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 wordt aan de minister van Binnenlandse Zaken, aan zijn gemachtigde en aan de burgemeester een bevoegdheid inzake bestuurlijke politie verleend teneinde de bescherming van de bevolking te verzekeren in geval van dreigende omstandigheden.

Zoals gewijzigd bij artikel 110 van de wet van 21 december 2013 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » (hierna : de wet van 21 december 2013), bepaalt artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 :

« 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 ».

B.1.3. Artikel 187 van de wet van 15 mei 2007, dat titel XIII (« Strafbepalingen ») vormt, bepaalt :

« Weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikelen 181, § 1 en 182 zijn bevolen, wordt in vreedstijd 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 ».

Ten aanzien van de prejudiciële vraag in de zaak nr. 7626 en de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7635 en 7641

B.2. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 182, eerste lid, en 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 met artikel 12 en met artikel 14 van de Grondwet (zaak nr. 7626) en met artikel 12, tweede lid, en met artikel 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 12, eerste lid, 15, 16, 22 en 26 van de Grondwet, met de artikelen 5, 7, 8 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij hetzelfde Verdrag en met de artikelen 9, 12, 15, 17 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre de voormelde wetsbepalingen een minister, zijn gemachtigde of de burgemeester ertoe machtigen bepaalde maatregelen te nemen (zaken nrs. 7635 en 7641).

In de zaak nr. 7626 wordt de grondwettigheid van die bepalingen in het geding gebracht, in de interpretatie volgens welke zij de minister van Binnenlandse Zaken toestaan maatregelen te nemen inzake een verbod op samenscholing en een verbod om zich onnodig op de openbare weg of in openbare plaatsen te bevinden, alsook om strafsancities aan de niet-naleving van die maatregelen te koppelen.

In de zaken nrs. 7635 en 7641 wordt de grondwettigheid van die bepalingen in het geding gebracht, enerzijds, omdat de begrippen « dreigende omstandigheden » en « bescherming van de bevolking » die in artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 worden gebruikt om de contouren van de aan de minister verleende machtiging te bepalen, onduidelijk zouden zijn, en, anderzijds, omdat de in het geding zijnde bepalingen niet de duur zouden regelen van de maatregelen die de minister, zijn gemachtigde of de burgemeester vermogen te nemen met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, noch de nadere regels van hun beslissingen noch de wijze waarop die aan de betrokken personen moeten worden meegedeeld, zouden bepalen.

B.3. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

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

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

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

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

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

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

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.4.1. Bij artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 worden de « weigering » of het « verzuim » zich in vreedstijd te gedragen naar de « maatregelen » die met toepassing van artikel 182 van die wet door de bevoegde minister of zijn gemachtigde zijn « bevolen », strafbaar gesteld. De niet-naleving van de bevolen maatregelen wordt bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro, of met een van die straffen alleen.

B.4.2. Aangezien de straffen zijn vastgelegd in een wetsbepaling, is artikel 14 van de Grondwet dat het beginsel van de wettigheid van de straffen vaststelt, niet geschonden.

B.5.1. In zoverre zij vereisen dat elk strafbaar feit bij een voldoende duidelijke, voorzienbare en toegankelijke norm moet worden bepaald, hebben artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal

Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De door die bepalingen geboden waarborgen, die het inhoudelijke aspect van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen betreffen, vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.5.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

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

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

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

B.5.3. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Een delegatie aan een andere overheid is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.6.1. Op grond van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 kan de bevoegde minister, zijn gemachtigde of de burgemeester, in geval van « dreigende omstandigheden » en « ter verzekering van [de] bescherming [van de bevolking] » :

- de bevolking verplichten « zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn »;

- « degenen die bij [die verplichting tot verwijdering] betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen »; en

- « om dezelfde reden [...] iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden ».

Daarenboven omvat de « civiele veiligheid » in de zin van de wet van 15 mei 2007 « alle civiele maatregelen en middelen nodig voor het volbrengen van de opdrachten vermeld in de wet om te allen tijde personen en hun goederen en leefomgeving ter hulp te komen en te beschermen » (artikel 3, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007).

B.6.2. Om de verspreiding van het coronavirus dat aan de oorsprong van de COVID-19-pandemie ligt, op het Belgische grondgebied te beperken, heeft de minister van Binnenlandse Zaken een reeks ministeriële besluiten genomen die onder meer op artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 zijn gebaseerd.

B.6.3. In de zaak nr. 7626 wordt het verwijzende rechtscollege ertoe gebracht het ministerieel besluit van 23 maart 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken », zoals gewijzigd bij het ministerieel besluit van

24 maart 2020, enerzijds, en zoals gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 24 maart 2020, van 3 april 2020 en van 17 april 2020, anderzijds, toe te passen.

In de zaken nrs. 7635 en 7641 wordt het verwijzende rechtscollege ertoe gebracht het ministerieel besluit van 30 juni 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken », in de oorspronkelijke versie ervan (zaak nr. 7635) en zoals gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 10 juli 2020, van 24 juli 2020 en van 28 juli 2020 (zaak nr. 7641), toe te passen.

Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat de inbreuken in de zaak nr. 7626, betrekking hebben op « te hebben gedaan aan ‘ rodeorijden ’ door de straten aan boord van een wagen, in staat van dronkenschap en zonder wettige reden » en « zich te hebben begeven naar een privéwoning om er deel te nemen aan een feest » in een pandemische context, hetgeen een inbreuk vormt op het verbod om zich op de openbare weg of in openbare plaatsen te bevinden, behalve in geval van noodzakelijkheid en omwille van dringende redenen (artikel 8 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020), en op het verbod op samenscholingen (artikel 5 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020).

In de zaken nrs. 7635 en 7641 hebben de in het geding zijnde inbreuken betrekking op « het niet hebben gedragen van een mondmasker in een station » in een pandemische context (zaken nrs. 7635 en 7641), hetgeen een inbreuk vormt op de verplichting om een dergelijk masker of elk ander alternatief in stof te dragen, die rust op elke persoon die minstens twaalf jaar oud is, vanaf het betreden van een luchthaven, een station, op een perron of aan een halte, in een bus, een (pre)metro, een tram, een trein of elk ander vervoersmiddel dat door een openbare overheid wordt georganiseerd (artikel 16 van het ministerieel besluit van 30 juni 2020).

B.7.1. Bij een arrest van 28 september 2021 (P.21.1129.N) heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 een wettelijke grondslag vormt voor de artikelen 5 en 8 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » :

« Het verbod tot samenscholingen en het verbod om zich onnodig op de openbare weg en in openbare plaatsen te bevinden, zoals omschreven in de artikelen 5 en 8 MB 23 maart 2020, beogen de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 te verhinderen door het contact tussen de personen tot een minimum te beperken teneinde aldus het besmettingsrisico te

herleiden. Die maatregelen strekken er dan ook toe te vermijden dat onnodig gebruik zou worden gemaakt van de openbare ruimte waardoor deze een bedreiging zou vormen zoals bedoeld in artikel 182 Wet Civiele Veiligheid. Die bepaling biedt bijgevolg een rechtsgrond voor het in de artikelen 5 en 8 MB 23 maart 2020 bepaalde samenscholings- en verplaatsingsverbod ».

Bij een arrest van 10 november 2021 (P.21.0931.F) heeft het Hof van Cassatie gepreciseerd :

« De wet strekt ertoe de bescherming van de bevolking te verzekeren wanneer die wordt bedreigd door rampen of noodlottige situaties, ongeacht de aard van de aldus beoogde rampspoed.

Een noodsituatie die voortvloeit uit een epidemie of een pandemie die mogelijk levensbedreigend is voor de gehele bevolking, zoals de COVID-19-coronaviruspandemie, moet worden geacht een ramp of een noodlottige situatie uit te maken die kan leiden tot een situatie waarbij personen worden bedreigd.

Bijgevolg kan die pandemie verantwoord worden dat maatregelen worden genomen met toepassing van het voormelde artikel 182, eerste lid.

De bewoordingen van de tenlasteleggingen, namelijk het samenscholingsverbod en het verbod om zich zonder reden op de openbare weg te bevinden, zijn wellicht niet letterlijk terug te vinden in de beschrijving van de maatregelen tot opvoeding en evacuatie van de bevolking die bij de wet aan de minister zijn toevertrouwd.

Aangezien zij geen andere doeleinden hebben dan te vermijden dat een rampzalig virus zich verspreidt, en zulks door de contacten tussen personen te beperken teneinde het aan de pandemie verbonden besmettingsrisico te verminderen, vallen de bij de vervolging beoogde verbodsbepalingen echter onder de ministeriële bevoegdheid om verbodsbepalingen op te leggen of bevelen te geven aan de bevolking wanneer het, ingevolge een ramp of een noodlottige situatie en teneinde de civiele veiligheid van de burgers te beschermen, noodzakelijk is hen te verwijderen van plaatsen waar hun gezondheid en veiligheid worden bedreigd of hun te verbieden zich te verplaatsen. Dergelijke maatregelen beantwoorden derhalve aan het voorschrift van artikel 182 van de wet dat het mogelijk maakt de bevolking te verbieden zich te begeven naar plaatsen die in het bijzonder blootgesteld zijn aan gevaar » (eigen vertaling).

B.7.2. Bij het arrest nr. 248.818 van 30 oktober 2020, dat in algemene vergadering is gewezen, heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in verband met een ministerieel besluit van 18 oktober 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » dat een maatregel omvat tot sluiting van de inrichtingen die behoren tot de horecasector en andere eet- en drankgelegenheden, geoordeeld :

« De opgelegde sluiting lijkt, zonder dat het ernstig kan worden betwist - en dat is ook het enige doel van de maatregel tot sluiting - de civiele veiligheid en dus de bescherming van de bevolking te dienen. De maatregel brengt immers, omgekeerd, mee dat burgers deze plaatsen of inrichtingen (restaurants en cafés) niet mogen of kunnen betreden behoudens, en strikt daartoe beperkt, voor de toegelaten activiteit (afhaalmaaltijden), die door de aard ervan kortstondig is, en bovendien slechts met inachtneming van de in hoofdstuk 9 van het bestreden besluit vervatte bepalingen betreffende de individuele verantwoordelijkheden van eenieder (artikelen 26 tot 28 van het bestreden besluit). In die zin lijkt in de opgelegde sluiting een verplaatsingsverbod te kunnen worden gezien in de zin van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 krachtens hetwelk de minister in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, kan verplichten zich te verwijderen van plaatsen, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn en zelfs, wat het geval is bij een (gehele) *lockdown*, om dezelfde reden iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking kan verbieden » (RvSt, algemene vergadering, nr. 248.818 van 30 oktober 2020).

B.8.1. Artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 verleent aan de bevoegde minister, aan zijn gemachtigde of aan de burgemeester een ruime bevoegdheid om maatregelen van bestuurlijke politie inzake civiele veiligheid te nemen, wanneer aan de bij die bepaling vastgestelde voorwaarden wordt voldaan.

B.8.2. De termen « dreigende omstandigheden » en « bescherming van de bevolking » die in artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 worden gebruikt, verlenen met name aan de minister een ruime machtiging. Die bepaling maakt het hem mogelijk de gepaste maatregelen van bestuurlijke politie te nemen in veelal dringende omstandigheden ter vrijwaring van de civiele veiligheid. Die doelstelling bestaat reeds geruime tijd. Zo bepaalt artikel 1 van de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming » dat de civiele bescherming alle civiele maatregelen en middelen omvat die moeten dienen om de bescherming en het voortbestaan van de bevolking te verzekeren, en om 's lands patrimonium te vrijwaren in geval van gewapend conflict. Die bepaling beoogt ook, wat te dezen van belang is, bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen. Al sinds lang is de minister van Binnenlandse Zaken belast met de coördinatie van dat beleid. Zo bepaalt artikel 4 van de wet van 31 december 1963 dat die minister de middelen organiseert en de maatregelen uitlokt 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.

Aangezien het gaat om risico- en noodsituaties van velerlei aard welke niet op exhaustieve wijze en in detail door de wetgever kunnen worden omschreven, vermocht de wetgever bewust ruime bewoordingen te kiezen teneinde gepast op te kunnen treden ten aanzien van die risico's. Uitzonderlijk kan een rechtstreekse machtiging aan de minister of zijn gemachtigde worden verantwoord indien, zoals te dezen, objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen, in zoverre elk uitstel de bestaande risico- of noodsituatie kan verergeren (zie RvSt, advies nr. 68.936/AV van 7 april 2021, punten 58-67). De door de wetgever gegeven machtiging is evenwel niet onbeperkt. De te nemen maatregelen dienen immers, rekening houdend met alle omstandigheden, waaronder de dringendheid van het optreden, de mate van kennis van het risico en van de geschiktheid van de maatregelen die kunnen genomen worden, in redelijkheid te worden afgestemd op de aard, de omvang en de vermoedelijke duurtijd van de omstandigheden die de bevolking bedreigen.

Teneinde de doeltreffendheid van de maatregelen te waarborgen, behoort het ook tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever te beslissen of een inbreuk op de maatregelen van bestuurlijke politie die op grond van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 zijn genomen, moet worden bestraft en, in voorkomend geval, of het opportuun is om voor strafsancities *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren.

B.8.3. Rekening houdend met de hiervoor beschreven doelstelling, met de voortdurende evolutie van de omstandigheden, met de onzekerheden die daarmee verbonden zijn, en met de techniciteit van de te nemen maatregelen stellen de voormelde artikelen 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 de grenzen van het optreden van de uitvoerende macht in voldoende mate vast. Artikel 187 bepaalt ook de essentiële elementen van de strafbaarstelling, die bestaat in de weigering of het verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikel 182 zijn bevolen. De lezing van die wetsbepalingen in samenhang met de ter uitvoering ervan genomen ministeriële besluiten, maakt het, in zoverre die ministeriële besluiten in voldoende duidelijke en precieze bewoordingen zijn gesteld - wat ter beoordeling staat van de bevoegde rechter -, mogelijk vast te stellen welk gedrag strafbaar wordt gesteld en welk gedrag niet.

B.8.4. Aangezien de wetgever zelf het doel heeft gepreciseerd van de bestreden machtiging en de grenzen waarbinnen zij is verleend, alsook de strafbaar geachte gedraging, zijn de essentiële elementen van de strafbaarstelling bij de wet vastgesteld, zodat is

tegemoetgekomen aan het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

Bovendien kunnen de door de minister genomen maatregelen worden betwist voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en voor de gewone rechter, die zullen oordelen of zij beantwoorden aan het materieel wettigheidsbeginsel, het legitimizeitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

B.9.1. Artikel 12, eerste lid, van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd ».

B.9.2. Artikel 15 van de Grondwet bepaalt :

« De woning is onschendbaar; geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

B.9.3. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Bij die bepaling wordt aan de wetgevende macht de bevoegdheid toegewezen om de gevallen waarin en de wijze waarop een onteigening kan plaatsvinden te bepalen. Zij verbiedt haar evenwel niet om een orgaan van de uitvoerende macht ertoe te machtigen die gevallen en die wijze te regelen, voor zover die machtiging voldoende nauwkeurige aanwijzingen bevat.

B.9.4. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven 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 ».

Bij die bepaling wordt aan de wetgevende macht de bevoegdheid toegewezen om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het

recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven. Zij verbiedt haar evenwel niet om een orgaan van de uitvoerende macht ertoe te machtigen die gevallen en die voorwaarden te regelen, voor zover zij die machtiging in voldoende nauwkeurige bewoordingen omschrijft en die machtiging betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan zij de essentiële elementen voorafgaandelijk heeft vastgesteld.

B.9.5. Artikel 26 van de Grondwet bepaalt :

« De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen.

Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven ».

B.10. Bij de artikelen 5, 7, 8 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij hetzelfde Verdrag en de artikelen 9, 12, 15, 17 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten wordt geen enkele bevoegdheid voorbehouden aan de wetgevende macht.

B.11. Voor zover artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 de minister ertoe machtigt maatregelen te nemen die de rechten en vrijheden beperken die bij de in B.9.1 tot B.10 vermelde grondwettelijke en internationale bepalingen zijn erkend, maakt de gecombineerde lezing ervan met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet het niet mogelijk te oordelen dat de aan de minister verleende machtiging bij artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, buitensporig is om de redenen die zijn vermeld in B.8.1 tot B.8.4.

B.12. De artikelen 182, eerste lid, en 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 zijn bestaanbaar met de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de in B.2 vermelde grondwets- en internationale bepalingen.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7635 en 7641

B.13.1. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met onder meer artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.13.2. Artikel 14 van dat Verdrag bepaalt :

« Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status ».

In de prejudiciële vraag wordt niet aangegeven welk recht of welke vrijheid bij dat Verdrag wordt erkend en waarvan het genot niet zonder onderscheid zou worden verzekerd door de in het geding zijnde wetsbepaling.

In zoverre zij betrekking heeft op de bestaanbaarheid van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is de prejudiciële vraag onontvankelijk.

B.14. Het verwijzende rechtscollege vraagt het Hof of artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de beginselen van wettigheid, van rechtszekerheid en van de scheiding der machten, in zoverre het een verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen, enerzijds, de personen die het voorwerp uitmaken van een strafvervolging omdat zij een verplichting om in een station een mondk masker te dragen in een pandemische context, die door de minister van Binnenlandse Zaken op grond van die bepaling is opgelegd, niet hebben nageleefd en, anderzijds, de personen die het voorwerp uitmaken van een strafvervolging omdat zij een opvordering van de minister van Binnenlandse Zaken in de zin van artikel 181, § 1, van dezelfde wet of een door de burgemeester genomen politieverordening met toepassing van artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet, niet hebben nageleefd.

Het Hof wordt verzocht om die bepalingen met elkaar te vergelijken in zoverre artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 niet in enige procedurele waarborg en enige controle *a posteriori* voorziet, in tegenstelling tot artikel 181, § 1, van dezelfde wet en artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet.

B.15.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.15.2. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarborgt eveneens het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar voegt niets toe aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.16.1. Artikel 181, § 1, van de wet van 15 mei 2007 bepaalt :

« 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 ».

De in artikel 11 van dezelfde wet bedoelde opdrachten waarin de opvordering moet kaderen, zijn de redding van en de bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en de bescherming van hun goederen, de dringende geneeskundige hulpverlening, de bestrijding van brand en ontploffing en gevolgen ervan, de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen met inbegrip van radioactieve stoffen en ioniserende straling, en de logistieke ondersteuning.

B.16.2. In de oorspronkelijke redactie ervan bepaalde artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 niet dat de Koning de procedure en de nadere regels van de opvordering moest vaststellen. Die bepaling werd ingevoegd bij de wijziging van dat artikel bij artikel 109 van de wet van 21 december 2013 «houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken». Daarbij werd beklemtoond dat de opvordering een «zware aanval op de fundamentele rechten» inhield (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3113/001, p. 44).

De Koning heeft die procedure en nadere regels bepaald bij het koninklijk besluit van 25 april 2014 «tot vaststelling van de modaliteiten van de opvorderingsbevoegdheid bedoeld in artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid». Krachtens artikel 2 van dat koninklijk besluit kunnen twee categorieën van personen het voorwerp uitmaken van een opvordering, namelijk «elke meerderjarige natuurlijke persoon die zich op het Belgisch grondgebied bevindt, behoudens andersluidende internationale overeenkomst betreffende de personen met een buitenlandse nationaliteit» en «elke rechtspersoon van wie de maatschappelijke zetel of de exploitatiezetel is gevestigd op het Belgisch grondgebied, behoudens andersluidende internationale overeenkomst betreffende de buitenlandse rechtspersonen». Krachtens artikel 4 van hetzelfde koninklijk besluit moet een opvorderingsbevel, behoudens uiterste hoogdringendheid, schriftelijk worden geformuleerd en worden ondertekend door de verzoekende overheid. Het bevel vermeldt op zijn minst de omstandigheden die de opvordering rechtvaardigen, de aard, hoeveelheid en duur van de opgelegde prestaties, en de voorwaarden waaronder de prestaties moeten worden uitgevoerd.

Krachtens artikel 6 van hetzelfde koninklijk besluit verschaft de verzoekende overheid een ontvangstbewijs of een bewijs van de geleverde prestaties aan de opgevorderde personen of aan de personen die het effectieve genot van het opgevorderde goed hebben. Krachtens artikel 8 van hetzelfde koninklijk besluit kunnen de overheid en de betrokken personen een akkoord sluiten over de schadevergoeding. Bij gebrek aan akkoord stelt de verzoekende overheid zelf het bedrag van de schadevergoeding vast, al kunnen de betrokken personen dat bedrag betwisten bij een aangetekend schrijven dat zij op straffe van verval binnen de dertig dagen vanaf de betekening van die beslissing aan de verzoekende overheid dienen te verzenden.

B.16.3. Artikel 181, § 1, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 verplicht de Koning slechts om de procedure en de nadere regels van de opvordering vast te leggen. Het verplicht Hem

daarentegen niet om te voorzien in « procedurele waarborgen » of in een « controle *a posteriori* ». Ook het voormelde koninklijk besluit van 25 april 2014 bevat geen dergelijke procedurele waarborgen noch een controle *a posteriori*. In die mate bestaat er bijgevolg geen verschil in behandeling tussen de personen die onder een bevel tot opvordering in de zin van artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 vallen en de personen die onder een op grond van de in het geding zijnde bepaling genomen ministeriële maatregel vallen.

B.16.4. Doordat de in het geding zijnde bepaling de Koning niet verplicht om « de procedure en de nadere regels » vast te leggen van de op grond van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 genomen ministeriële maatregelen, zoals de verplichting om een mondmasker te dragen, bestaat er daarentegen wel een verschil in behandeling tussen de personen die onder die ministeriële maatregelen vallen en de personen die onder een opvorderingsbevel vallen.

Overigens kan de Koning, gelet op artikel 108 van de Grondwet, de verordeningen en besluiten nemen die nodig zijn voor de uitvoering van de in het geding zijnde bepaling, zelfs zonder een dergelijke machtiging.

B.16.5. Een opvordering van natuurlijke personen is een maatregel met individuele draagwijdte die als doel heeft de betrokkene bijstand te laten bieden, veelal op de plaats van de ramp of de dreigende omstandigheid. Hij vergt van diegenen die worden opgevorderd dat zij specifieke activiteiten verrichten die hen bloot kunnen stellen aan het risico op ziekte, verwonding en overlijden, risico dat de overheid net wil vermijden ten aanzien van de personen aan wie zij een maatregel op grond van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 oplegt. Die verschillende aard van beide maatregelen rechtvaardigt dat de wetgever enkel het bevel tot opvordering met nadere procedureregels heeft omkleed.

B.17.1. Artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :

« In geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners, kan de burgemeester politieverordeningen maken, onder verplichting om daarvan onverwijld aan de gemeenteraad kennis te geven, met opgave van de redenen waarom hij heeft gemeend zich niet tot de raad te moeten wenden. Die verordeningen vervallen dadelijk, indien zij door de raad in de eerstvolgende vergadering niet worden bekrachtigd ».

Die bepaling houdt verband met de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en de burgemeester inzake de administratieve politie. Krachtens artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet komt de bevoegdheid om gemeentelijke politieverordeningen te « maken » in beginsel toe aan de gemeenteraad. De burgemeester is krachtens artikel 133, tweede lid, van dezelfde wet belast met de uitvoering ervan. Artikel 133, derde lid, van dezelfde wet preciseert dat de burgemeester de verantwoordelijke overheid inzake de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente is, onverminderd de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken en de provinciegouverneur. Krachtens artikel 133*bis* van dezelfde wet heeft de gemeenteraad het recht door de burgemeester geïnformeerd te worden over de wijze waarop hij de in het voormelde artikel 133, tweede en derde lid, bedoelde bevoegdheden uitoefent, zonder dat diezelfde gemeenteraad op enige wijze aan die bevoegdheden afbreuk zou kunnen doen.

Artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet wijkt af van die normale bevoegdheidsverdeling, zij het slechts indien zich één van de in die bepaling vermelde situaties voordoet en in zoverre het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners. In dat geval kan de burgemeester zelf politieverordeningen « maken », maar hij moet daarvan onverwijld de gemeenteraad in kennis stellen. Indien de gemeenteraad de door de burgemeester uitgevaardigde politieverordeningen niet tijdens de eerst volgende vergadering bekrachtigt, vervallen zij dadelijk.

B.17.2. Het in artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet bedoelde toezicht laat de gemeenteraad dus toe controle uit te oefenen op de tijdelijke uitoefening door de burgemeester van een verordenende bevoegdheid die in normale omstandigheden aan de gemeenteraad zelf toekomt.

Wanneer hij op grond van de in het geding zijnde bepaling een verplichting oplegt om op bepaalde plaatsen een mondkap te dragen, oefent de minister van Binnenlandse Zaken geen bevoegdheid uit die in normale omstandigheden aan de federale wetgever toekomt. Bijgevolg is het niet vereist te voorzien in een toezicht van die wetgever op de tijdelijke uitoefening van die bevoegdheid door de minister.

B.17.3. Hoewel zij allebei een politiebevoegdheid in urgente situaties toekennen, hebben artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet en de in het geding zijnde bepaling een verschillend

toepassingsgebied. Artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet is van toepassing op « oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen ». Daarentegen is de in het geding zijnde bepaling van toepassing in geval van « dreigende omstandigheden » die verband houden met de civiele veiligheid. Het kan daarbij onder meer gaan om branden, overstromingen en andere plagen van dezelfde orde (*Parl. St.*, Senaat, 1961-1962, nr. 338, p. 2).

Daarnaast verschillen ook de maatregelen die de bevoegde overheden op grond van die beide bepalingen kunnen nemen. De burgemeester beschikt krachtens artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet over een ruimere bevoegdheid om alle politieverordeningen te nemen die de voorliggende crisissituatie kunnen verhelpen.

Indien de burgemeester een maatregel moet nemen in een crisissituatie die geen oproer, kwaadwillige samenscholing of ernstige stoornis van de openbare rust betreft, maar die veeleer onder het toepassingsgebied van de in het geding zijnde bepaling valt, is het die laatste bepaling die hij als wettelijke grondslag moet aanwenden. In dat geval kan hij geen beroep doen op artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet en kan hij slechts maatregelen nemen die de bewegingsvrijheid beperken. De verplichting om de gemeenteraad onverwijld in kennis te stellen van de genomen maatregelen, is dan evenmin van toepassing.

B.17.4. De Kamer van volksvertegenwoordigers oefent overigens reeds de gewone politieke controle uit op de minister van Binnenlandse Zaken. Krachtens artikel 100, tweede lid, van de Grondwet kan de Kamer van volksvertegenwoordigers de aanwezigheid van ministers vorderen. Krachtens artikel 101 van de Grondwet zijn de ministers verantwoordelijk tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers.

B.17.5. Voorts dient - behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin - aangenomen te worden dat, wanneer een wetgever een machtiging verleent, hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of de gemachtigde de hem toegekende machtiging al dan niet te buiten is gegaan.

Zo wordt ook de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken om op grond van de in het geding zijnde bepaling maatregelen te nemen, net zoals elke bevoegdheid van

administratieve politie, beperkt door het evenredigheidsbeginsel. Een dergelijke maatregel moet pertinent en geschikt zijn in het licht van de dreigende omstandigheid waaraan de minister het hoofd wil bieden. Tevens moet vaststaan dat niet aan de voorliggende crisissituatie kan worden geredieerd met een maatregel die de rechten en vrijheden van personen op minder verregaande wijze beperkt. Tot slot mag de genomen maatregel niet op buitensporige wijze afbreuk doen aan andere legitieme belangen.

B.18. De toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van wettigheid, van rechtszekerheid en van de scheiding der machten, leidt niet tot een andere conclusie. Die beginselen bevatten op zich immers geen verplichting om wetgeving gepaard te doen gaan met procedurele waarborgen of om maatregelen van administratieve politie aan een parlementaire controle *a posteriori* voor te leggen.

B.19. Artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 is bijgevolg bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van wettigheid, van rechtszekerheid en van de scheiding der machten, in zoverre het niet voorziet in procedurele waarborgen noch in een parlementaire controle *a posteriori* ten aanzien van de maatregelen die de minister van Binnenlandse Zaken op grond van die bepaling kan nemen.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7635 en 7641

B.20. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissingen blijkt dat aan het Hof een vraag wordt gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die wetsbepaling de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van de misdrijven die bij die bepaling worden ingevoerd, niet ertoe machtigt rekening te houden met verzachtende omstandigheden waardoor hij de persoon die heeft geweigerd of verzuimd zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet zijn bevolen, zou kunnen veroordelen tot een geldboete of tot een gevangenisstraf die minder zwaar is dan de bij de in het geding zijnde wetsbepaling vastgestelde minimumstraffen.

Uit de motieven van de verwijzingsbeslissingen blijkt ook dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over het verschil in behandeling dat artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 aldus zou doen ontstaan tussen, enerzijds, de personen die schuldig eraan werden bevonden te hebben geweigerd of verzuimd zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat, genomen met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet, dringende maatregelen inhoudt om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en, anderzijds, de personen die schuldig worden bevonden aan een in het Strafwetboek omschreven misdrijf of aan een in artikel 138 van het Wetboek van strafvordering bedoeld wanbedrijf, in zoverre enkel de personen van de tweede categorie verzachtende omstandigheden zouden kunnen aanvoeren die de rechter ertoe machtigen een geldboete of een gevangenisstraf uit te spreken die minder zwaar is dan de minimumstraffen die in de wet worden bepaald voor de gepleegde misdrijven.

B.21.1. Het Strafwetboek bestaat uit twee boeken. Het eerste (« De misdrijven en de bestraffing in het algemeen ») vermeldt een groot aantal algemene regels, die in beginsel van toepassing zijn op alle in de strafwetten omschreven misdrijven (Cass., 26 oktober 2010, P.09.1627.N). Die algemene regels zijn dus in beginsel onder meer van toepassing op de talrijke misdrijven die worden omschreven in boek II van het Strafwetboek (« De misdrijven en hun bestraffing in het bijzonder »).

B.21.2. De artikelen 85 en 100 van het Strafwetboek maken deel uit van het eerste boek van dat Wetboek.

B.21.3. Artikel 85, eerste lid, van dat Wetboek, zoals vervangen bij artikel 7 van de wet van 17 april 2002 « tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken », en vervolgens gewijzigd bij artikel 55 van de wet van 5 februari 2016 « tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie », bepaalt :

« Indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, kunnen de gevangenisstraffen [...] en de geldboeten respectievelijk tot beneden acht dagen [...] en zesentwintig euro worden verminderd, zonder dat zij lager mogen zijn dan politiestraffen ».

Die bepaling betreft de vermindering van correctionele straffen (Cass., 5 juni 2007, P.06.1655.N). Het misdrijf, naar de wet strafbaar met een dergelijke straf, is een wanbedrijf (artikel 1, tweede lid, van het Strafwetboek).

B.21.4.1. Artikel 100 van het Strafwetboek bepaalt :

« Bij gebreke van andersluidende bepalingen in bijzondere wetten en verordeningen, worden de bepalingen van het eerste boek van dit wetboek toegepast op de misdrijven die bij die wetten en verordeningen strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII en van artikel 85 ».

B.21.4.2. Bij die bepaling heeft de wetgever niet ervoor geopteerd om de toepassing van de op de wanbedrijven toepasselijke verzachtende omstandigheden, bedoeld in artikel 85 van het Strafwetboek, op algemene wijze uit te breiden tot alle bijzondere strafwetten (*Parl. St.*, Kamer, 1866-1867, zitting van 22 februari 1867, nr. 95, p. 6).

De wetgever is uitgegaan van de vaststelling dat « het aanvaarden, voor alle misdrijven, van de [strafvermindering] die voortvloeit uit verzachtende omstandigheden, kwalijke gevolgen kan hebben vanuit het oogpunt van de bestraffing », waarbij hij ervoor vreesde dat « de rechters al te gemakkelijk bereid zouden zijn verzachtende omstandigheden te aanvaarden en het straffen aldus ondoeltreffend te maken » (*Parl. St.*, Senaat, 1862-1863, zitting van 20 december 1862, nr. 19, pp. 4-5, eigen vertaling).

Met betrekking tot het aanvaarden van verzachtende omstandigheden werd beklemtoond :

« Sedert een vrij aanzienlijk aantal jaren werd, telkens als een wet werd aangenomen, de aandacht van de wetgever gevestigd op het aanvaarden van verzachtende omstandigheden. Verschillende wetten hebben de rechter bekleed met de bevoegdheid om ermee rekening te houden, via een formele tekst, terwijl andere wetten de toepassing ervan niet toestonden.

Dat feit op zich toont aan dat er aangelegenheden zijn waarin zij niet moeten kunnen worden aanvaard door de rechter, en dat een algemene bepaling in dat verband bijgevolg het doel te buiten zou gaan » (*Parl. St.*, Kamer, 1866-1867, zitting van 28 november 1866, nr. 27, p. 14, eigen vertaling).

B.21.5. Uit het voorgaande vloeit voort dat een persoon die schuldig is bevonden aan een misdrijf dat, krachtens een bepaling van boek II van het Strafwetboek, wordt bestraft met een correctionele straf, - tenzij die bepaling anders erover beschikt - verzachtende omstandigheden kan aanvoeren die de rechter ertoe machtigen met toepassing van artikel 85, eerste lid, van dat Wetboek een geldboete of een gevangenisstraf uit te spreken die minder zwaar is dan de minimumstraffen die boek II vaststelt voor dat wanbedrijf.

Daarentegen vloeit uit artikel 100 van het Strafwetboek voort dat de persoon die schuldig is bevonden aan een wanbedrijf dat in een andere wet dan het Strafwetboek wordt omschreven, enkel verzachtende omstandigheden kan aanvoeren die de rechter ertoe machtigen met toepassing van artikel 85, eerste lid, van dat Wetboek een minder zware straf uit te spreken dan de minimumstraf die bij die andere wet is vastgesteld indien die laatste wet daarin voorziet.

B.22.1. Overeenkomstig artikel 138, 15°, van het Wetboek van strafvordering, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 30 december 2009 « houdende diverse bepalingen betreffende Justitie (I) », is de politierechtbank bevoegd ten aanzien van « de wanbedrijven waarvan de kennisneming [haar] door een bijzondere bepaling is opgedragen ».

Artikel 140 van het Wetboek van strafvordering, zoals gewijzigd bij artikel 1, 83°, van de wet van 10 juli 1967, bepaalt :

« Wanneer de politierechtbank krachtens artikel 138, kennis neemt van wanbedrijven, past zij op de beklaagden de straffen toe welke de wet op die wanbedrijven stelt, of kan zij die straffen verminderen onder vaststelling van de aanwezigheid van een verschoningsgrond of van verzachtende omstandigheden, voor zover die wettelijk aanvaardbaar zijn ».

Artikel 13 van de wet van 20 mei 2020 « houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 » (hierna : de wet van 20 mei 2020) bepaalt :

« Onverminderd de artikelen 137 en 138 van het Wetboek van Strafvordering neemt de politierechtbank kennis van inbreuken bedoeld in artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid in de mate dat deze overtredingen betrekking hebben op een weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen bepaald in een ministerieel besluit genomen op basis van artikel 182 van dezelfde wet en houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken ».

B.22.2. Uit de voormelde bepalingen vloeit voort dat bij gebrek aan een uitdrukkelijke bepaling in de bijzondere strafwet, de bepalingen van het Strafwetboek met betrekking tot verzachtende omstandigheden niet kunnen worden toegepast (artikel 100 van het Strafwetboek).

Artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, in samenhang gelezen met artikel 100 van het Strafwetboek, heeft dan ook tot gevolg dat de rechter wordt verhinderd alle omstandigheden van de zaak te beoordelen, en daarbij rekening te houden met verzachtende omstandigheden die hem, in voorkomend geval, ertoe zouden machtigen met toepassing van artikel 85, eerste lid, van dat Wetboek een straf uit te spreken die minder zwaar is dan de bij artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 vastgestelde minimumstraffen.

B.23. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.24.1. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen en aldus de beoordelingsvrijheid van de rechter te beperken.

Het komt de wetgever bijgevolg toe te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk het algemeen belang in het bijzonder schaadt. Die gestrengheid moet in haar geheel worden beoordeeld, ten aanzien van de verschillende elementen van de in het leven geroepen repressieve regeling, en zij kan met name betrekking hebben op de aan de rechter geboden mogelijkheid, wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, om een minder zware straf dan de in de wet bedoelde minimumstraffen op te leggen.

B.24.2. Het beginsel van de evenredigheid van de straffen maakt integraal deel uit van ons rechtssysteem dat in de regel de rechter in staat stelt de straf te kiezen tussen een minimum en een maximum, hem ertoe machtigt rekening te houden met verzachtende omstandigheden en maatregelen van uitstel en opschorting van de uitspraak te bevelen, waardoor de rechter aldus

in zekere mate de straf kan individualiseren door de straf op te leggen die hij evenredig acht met het geheel van de elementen van de zaak.

Voor het in artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bedoelde misdrijf is het echter uitgesloten dat rekening wordt gehouden met de evenredigheid van de straf, door de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen. Niet alleen zijn de strafrechtelijke sancties waarin die bepaling voorziet, van toepassing op de persoon die schuldig eraan werd bevonden te hebben geweigerd of verzuimd zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 is genomen, maar ook is de mogelijkheid om die sancties te matigen, door rekening te houden met verzachtende omstandigheden, onbestaande.

B.24.3. Indien, zoals vermeld in B.24.1, het aan de wetgever staat te oordelen of het wenselijk is de rechter te verplichten tot gestrengheid wanneer een strafbaar feit in het bijzonder het algemeen belang schaadt, dient te worden beoordeeld of zijn keuze niet kennelijk onredelijk is.

Uit de in B.21.4.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt immers dat de wetgever, door artikel 100 van het Strafwetboek aan te nemen, weliswaar een automatische toepassing van verzachtende omstandigheden op de in de bijzondere strafwetten bedoelde misdrijven heeft uitgesloten, maar hij heeft het mogelijk willen maken dat de wetgever, voor elke bijzondere strafwet, een keuze maakt met betrekking tot het aanvaarden van verzachtende omstandigheden.

Overigens, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, bepaalt artikel 11, eerste lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen. De bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, waaronder artikel 85 betreffende de verzachtende omstandigheden, zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld. Wat de decreten en ordonnanties betreft is de regel derhalve dat verzachtende omstandigheden van toepassing zijn, tenzij dit in het desbetreffende decreet of de desbetreffende ordonnantie uitgesloten wordt.

B.25.1. Het staat aan het Hof om te dezen te onderzoeken of, ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, de keuze van de wetgever om de rechter niet toe te staan rekening te houden met verzachtende omstandigheden, niet kennelijk onredelijk is.

B.25.2. Krachtens artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 wordt de persoon die schuldig werd bevonden te hebben geweigerd of verzuimd zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat, genomen met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, dringende maatregelen inhoudt om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, beschouwd als een persoon die heeft geweigerd of verzuimd zich te gedragen naar een regel die is aangenomen « in geval van dreigende omstandigheden [...], ter verzekering van [de] bescherming [van de bevolking] ».

Onder voorbehoud van hetgeen met betrekking tot de derde prejudiciële vraag zal worden gezegd, maakt de wetgever het aldus mogelijk om een gedrag inzake weigering of verzuim, los van de mate van verwijtbaarheid in het concrete geval, te kwalificeren als een wanbedrijf dat wordt geacht in het bijzonder het algemeen belang te schaden. Een dergelijke regeling getuigt van meer gestrengheid van de wetgever, temeer daar de strafbaar gestelde gedragingen, wanneer zij plaatsvinden buiten de in artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bedoelde « dreigende omstandigheden », tot het dagelijkse leven van de burgers behoren.

B.25.3. Te dezen blijkt niet om welke reden de uitsluiting van de toepassing van verzachtende omstandigheden, zou zijn verantwoord ten aanzien van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang. Daarenboven vereist het in artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bedoelde misdrijf geen bijzonder moreel bestanddeel.

Het is bijgevolg kennelijk onredelijk om de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van dat soort van wanbedrijven, niet ertoe te machtigen artikel 85 van het Strafwetboek toe te passen.

B.26. Artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 is, in samenhang gelezen met artikel 100 van het Strafwetboek, niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van de misdrijven die het invoert, niet toestaat om artikel 85 van het Strafwetboek toe te passen.

Uit die vaststelling vloeit voort dat de rechter die zich uitspreekt over de in artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bedoelde wanbedrijven, die betrekking hebben op de weigering of het verzuim zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat, genomen met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, dringende maatregelen inhoudt om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, rekening moet kunnen houden met verzachtende omstandigheden ten aanzien van de feiten die bij hem aanhangig zijn gemaakt.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7635 en 7641

B.27. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissingen blijkt dat aan het Hof ook een vraag wordt gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre die wetsbepaling de persoon die verzuimt zich te gedragen naar de ministeriële maatregelen die met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet zijn bevolen, blootstelt aan een even zware straf als die welke de persoon oploopt die zich naar dezelfde maatregelen weigert te gedragen.

B.28. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Allen [...] hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. [...] ».

B.29.1. Artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 machtigt de bevoegde rechter om aan de persoon die, in vreedstijd, verzuimt zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet zijn bevolen, een even zware straf op te leggen als die welke hij zou kunnen opleggen aan de persoon die, in dezelfde omstandigheden, weigert zich naar die maatregelen te gedragen.

Zoals in B.25.2 is vermeld, stelt de wetgever, door diegene die weigert en diegene die verzuimt zich te gedragen overeenkomstig de met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet bevolen maatregelen op dezelfde wijze te behandelen, een gedrag inzake

weigering of verzuim, los van een intentioneel element, strafbaar en bestraft hij een gedrag dat, buiten de in artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bedoelde « dreigende omstandigheden », tot het dagelijkse leven van de burgers behoort, hetgeen getuigt van meer gestrengheid vanwege de wetgever.

B.29.2. In zoverre het verwijst naar artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, strekt artikel 187, eerste lid, van dezelfde wet ertoe de naleving te verzekeren van beslissingen die door de bevoegde overheid zijn genomen « in geval van dreigende omstandigheden [...], ter verzekering van [de] bescherming [van de bevolking] ».

De wetgever vermocht te oordelen dat het gedrag van de persoon die verzuimt zich te gedragen naar de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden zijn genomen, de belangen van de gemeenschap evenveel schaadt als het gedrag van de persoon die weigert zich te gedragen naar die maatregelen.

Rekening houdend met hetgeen in B.26 met betrekking tot het aanvaarden van verzachtende omstandigheden is vermeld, zal het feit dat de twee in B.27 beschreven categorieën van personen ten aanzien van de bekritiseerde maatregel worden geacht onder een zelfde laakbaar gedrag te vallen, de rechter niet verhinderen om, in voorkomend geval, rekening te houden met verzachtende omstandigheden waardoor hij, ten aanzien van alle voorliggende omstandigheden, een geldboete of gevangenisstraf kan uitspreken die minder zwaar is dan de minimumstraffen die de wet voor de gepleegde misdrijven vaststelt.

B.30. Rekening houdend met hetgeen in B.26 en B.29.2 is vermeld, is artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het de persoon die verzuimt zich te gedragen naar de ministeriële maatregelen die met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet zijn bevolen, op dezelfde wijze behandelt als de persoon die weigert zich te gedragen naar die maatregelen.

Ten aanzien van de laatste drie prejudiciële vragen in de zaken nrs. 7635 en 7641

B.31. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissingen blijkt dat de laatste drie prejudiciële vragen in essentie het Hof erom verzoeken te onderzoeken of artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, schendt, in zoverre het de bevoegde minister ertoe zou machtigen (1) het dragen van het mondkmasker op bepaalde openbare plaatsen op te leggen, (2) maatregelen te nemen tijdens de volledige duur van de aanwezigheid van een virus in het land, zonder beperking in de tijd, en (3) de personen die die maatregelen niet zouden naleven, bloot te stellen aan de bij artikel 187, eerste lid, van dezelfde wet vastgestelde straffen, om reden dat de inhoud van die ministeriële maatregelen of de nadere regels voor het aannemen ervan onbestaanbaar zouden zijn met diverse andere regels die zijn opgenomen in de Grondwet, in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in een aantal aanvullende protocollen erbij, alsook in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.32.1. Zoals in B.5.3 is vermeld, verbiedt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet de wetgever niet om een orgaan van de uitvoerende macht ertoe te machtigen de contouren te preciseren van een door hem ingevoerd misdrijf, voor zover hij die machtiging in voldoende nauwkeurige bewoordingen omschrijft en die machtiging betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan hij de essentiële elementen voorafgaandelijk heeft vastgesteld.

B.32.2. Zoals in B.8.3 en B.8.4 is vermeld, heeft de wetgever de essentiële elementen bepaald van de maatregelen die de minister vermag te nemen ter uitvoering van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, en de termen « dreigende omstandigheden » en « bescherming van de bevolking » die in die bepaling worden gebruikt, zijn, gelet op de context, voldoende nauwkeurig om de contouren van die machtiging te bepalen.

B.32.3. Daarenboven is, zoals in B.8.2 is vermeld, de door de wetgever gegeven machtiging niet onbeperkt. De te nemen maatregelen dienen immers, rekening houdend met alle omstandigheden, waaronder de dringendheid van het optreden, de mate van kennis van het risico en van de geschiktheid van de maatregelen die kunnen worden genomen, in redelijkheid

te worden afgestemd op de aard, de omvang en de vermoedelijke duurtijd van de omstandigheden die de bevolking bedreigen, hetgeen de bevoegde rechter dient na te gaan.

B.33. De prejudiciële vragen nodigen het Hof voor het overige uit te oordelen of de inhoud van maatregelen die de minister van Binnenlandse Zaken heeft genomen ter uitvoering van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, en de wijze waarop die maatregelen zijn genomen, bestaanbaar zijn met diverse regels die zijn vermeld in de Grondwet, in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in een aantal aanvullende protocollen erbij, alsook in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.34. Het Hof is evenwel uitsluitend bevoegd om te antwoorden op prejudiciële vragen die betrekking hebben op de geldigheid van normen die zijn aangenomen door een wetgever (artikel 142, tweede lid, van de Grondwet; artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

Het onderzoek van de bestaanbaarheid van de inhoud van ministeriële maatregelen die ter uitvoering van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 zijn genomen en van de wijze waarop tot die maatregelen is beslist met regels die zijn opgenomen in de Grondwet, in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in een aantal aanvullende protocollen erbij, alsook in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof.

B.35. De laatste drie prejudiciële vragen zijn onontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. De artikelen 182, eerste lid, en 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid » schenden niet de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 12, eerste lid, 15, 16, 22 en 26 van de Grondwet, met de artikelen 5, 7, 8 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 2 van het Vierde Protocol bij hetzelfde Verdrag en met de artikelen 9, 12, 15, 17 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

2. In zoverre zij betrekking heeft op de bestaanbaarheid van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is de tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7635 en 7641 onontvankelijk.

3. Artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van wettigheid, van rechtszekerheid en van de scheiding der machten, in zoverre het niet voorziet in procedurele waarborgen noch in een parlementaire controle *a posteriori* ten aanzien van de door de minister van Binnenlandse Zaken op grond van die bepaling genomen maatregelen.

4. Artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, in samenhang gelezen met artikel 100 van het Strafwetboek, in zoverre het van toepassing is op de weigering of het verzuim zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat, genomen met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, dringende maatregelen inhoudt om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van de misdrijven die het invoert, niet toestaat om rekening te houden met verzachtende omstandigheden ten aanzien van de feiten die bij hem aanhangig zijn gemaakt.

5. Artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het de persoon die verzuimt zich te gedragen naar de ministeriële maatregelen die met toepassing van artikel 182, eerste lid, van dezelfde wet zijn genomen, op dezelfde wijze behandelt als de persoon die weigert zich naar die maatregelen te gedragen.

6. De laatste drie prejudiciële vragen in de zaken nrs. 7635 en 7641 zijn onontvankelijk.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 22 december 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul