

Juridische grondslagen/parlementaire betrokkenheid coronamaatregelen Frankrijk

Samenvatting: de eerste gedragsmaatregelen zijn departementaal (februari/maart). Ze worden door prefecten genomen. Dat zijn rijksheren zonder volksvertegenwoordiging. Daarna gebruikt de Minister van Gezondheid een noodbasis uit de Wet publieke gezondheid en de Minister-President een eeuw oud, ongeschreven staatsrecht voor maatregelen. Het parlement is niet betrokken (maart). In maart komt er, binnen een week, een wetswijziging van de Wet publieke gezondheid. De gezondheidsnoodtoestand wordt geïntroduceerd. Die duurt voor covid-19 twee maanden en is verlengbaar bij wet, dus met parlementaire betrokkenheid. Dat gebeurt ook eenmalig (binnen negen dagen). Concrete maatregelen worden genomen door de Minister-President en de Minister van Gezondheid en het parlement is bij de totstandkoming niet betrokken. Inmiddels is er een wettelijke exitstrategie gemaakt (binnen een maand), die de Minister-President en de Minister van Gezondheid voor drieënhalve maand (tot en met 30 oktober 2020) – zonder parlementaire betrokkenheid – maatregelen laat nemen. Daarna zal er nieuwe wetgeving moeten komen (dus via het parlement) of (eventueel ook in de tussentijd, zeker bij opschalen) zal de gezondheidsnoodtoestand moeten worden uitgeroepen (in principe voor een maand, bij decreet, zonder parlementaire betrokkenheid; verlenging slechts met wettelijke, dus parlementaire machtiging en voor de bij wet bepaalde duur). Ten slotte, het parlement functioneert sterk afgeschaald, maar heeft wel een informatiecommissie, die inmiddels ook enquêtecommissie is.

Uitwerking

1. Eind februari en in de loop van maart zijn de eerste gedragsmaatregelen departementaal van aard.¹ Het zijn verboden samenkomsten, bezoek aan zorginstellingen, en wedstrijden, schoolsluitingen enz. Dit staat in besluiten van prefecten. Zij zijn ongekozen rijksheren in departementen, er is geen volksvertegenwoordiging betrokken. Consideransen verwijzen naar art. L. 2212-2 en L. 2215-1 *Code général des collectivités territoriales*.² Dit zijn algemene politiebevoegdheden, waaronder het voorkómen en beëindigen van epidemische ziektes, die de prefect uitoefent in plaats van de burgemeester. Later worden algemene taakartikelen aangehaald en wordt

¹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Pand%C3%A9mie_de_Covid-19_en_France, § 3.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.

³ <http://www.oise.gouv.fr/content/download/60595/371082/file/arr%C3%AAt%C3%A9.pdf>, http://www.oise.gouv.fr/content/download/60596/371086/file/Arrete_fermeture_etablisements_6_0_20200301.pdf, <http://www.morbihan.gouv.fr/content/download/46607/333609/file/SGAU-SIDPC-20030209110.pdf> en <http://www.morbihan.gouv.fr/content/download/46668/333897/file/AP040320%20-%20mesures%20cluster.pdf>.

verwezen naar art. L. 3131-1 *Code de la santé publique* (CSP)^{4,5}

2. Op basis van art. L. 3131-1 CSP is op 4 maart 2020 net een eerste ministeriële besluit (*arrêté*) genomen.⁶ Dat artikel is de basis voor de Minister van Gezondheid om bij ernstige gezondheidsdreiging die vraagt om noodmaatregelen, in het bijzonder bij dreiging van een epidemie, in een gemotiveerd besluit in het belang van de volksgezondheid elke maatregel voor te schrijven die proportioneel is aan de risico's die worden gelopen en die passend is bij de omstandigheden van dat moment en die plaats om de gevolgen te voorkomen of te beperken van mogelijke bedreiging van de volksgezondheid. De minister kan de prefect toestaan uitvoeringsmaatregelen te nemen, ook gericht tegen individuen. Krachtens dat *arrêté* zijn grote bijeenkomsten verboden en is het de prefect toegestaan andere samenkomsten te verbieden of te beperken als lokale omstandigheden dat vereisen.⁷

Op 16 maart 2020 volgt de lockdown bij *décret* van de Minister-President; de prefect mag strengere regels vaststellen als lokale omstandigheden dit vereisen.⁸ Het *décret* is uitgevaardigd, mede gelet op art. L. 3131-1 CSP en op *circonstances exceptionnelles*. Art. L. 3131-1 CSP biedt de Minister-President daarvoor echter geen basis en *circonstances exceptionnelles* zijn een basis krachtens ongeschreven staatsrecht, voortvloeiend uit rechtspraak van de Raad van State uit 1919.⁹

Arrêtés en *décrets* zijn *actes réglementaires*, het parlement is niet betrokken (art. 37, eerste lid, *Constitution*).

3. Binnen diezelfde week (!) komt op 23 maart 2020 een wet tot stand. De Raad van State accordeert de eerdere rechtsbasis, maar adviseert dat een gezondheidsramp een bijzonder noodtoestandregime verlangt om te

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665>.

⁵ <https://www.haut-rhin.gouv.fr/content/download/29735/183373/file/Arr%C3%AAt%C3%A9%20pr%C3%A9fectoral%2006-03-2020%20restriction%20droit%20visite%20patients%20pers%20herberg%C3%A9s%20dans%20es%20EMS%20et%20ESMS%20Haut-Rhin.pdf>, <https://www.haut-rhin.gouv.fr/content/download/29736/183377/file/Arr%C3%AAt%C3%A9%20pr%C3%A9fectoral%2006-03-2020%20portant%20interdiction%20%C3%A9preuves%20manifestations%20sportives%20Haut-Rhin.pdf>, <http://www.corse-du-sud.gouv.fr/IMG/pdf/recueil-2a-2020-042-recueil-des-actes-administratifs-special.pdf>, p. 11 e.v. en <http://www.herault.gouv.fr/content/download/33480/226098/file/2020-03-12-37%20Recueil%20sp%C3%A9cial%20n%C2%B037%20du%2012%20mars%202020.pdf>, p. 2 e.v.

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041686833&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041686833&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041728476&categorieLien=id>.

⁹ <https://www.senat.fr/rap/19-381/19-3811.pdf>, p. 22.

kunnen beschikken over een georganiseerd en duidelijk interventiekader.¹⁰ Er komen (tot 1 april 2021) regels over de gezondheidsnoodtoestand, *état d'urgence sanitaire* (EUS) (art. L. 3131-12 e.v. CSP).¹¹ De EUS wordt uitgeroepen bij *décret en conseil de ministres*. Het parlement wordt er onverwijld over geïnformeerd en kan alle aanvullende informatie verzoeken ter controle en evaluatie. Voortzetting van de EUS langer dan een maand kan slechts met wettelijke machtiging, gezien het advies van een ingesteld wetenschappelijk comité (waarvan de voorzitter wordt benoemd door de president van de republiek, een lid door de voorzitter van de *Assemblée nationale*, een lid door de voorzitter van de *Sénat* en leden bij *décret*). In die wet staat de duur van de EUS. Bij *décret en conseil de ministres* kan de EUS worden beëindigd. Gedurende de EUS kan de Minister-President bij *décret* (proportionele) maatregelen nemen (bewegingsvrijheid, lockdown, quarantaine, isolatie, sluiting, samenkomsten, vordering van goederen en hulp van personen, prijsmaatregelen, verschaffen van medicatie, bedrijven). Zo'n *décret* komt ook meteen tot stand.¹² De Minister van Gezondheid kan bij *arrêté* aanvullende maatregelen nemen over andere onderwerpen. Ook dat gebeurt meteen.¹³ De Minister-President en de Minister van Gezondheid kunnen de prefect toestaan uitvoeringsmaatregelen te nemen, ook gericht tegen individuen. Zij kunnen de bevoegdheid maatregelen te nemen aan hem delegeren als de maatregelen niet departementoverstijgend zijn. Voor de huidige crisis wordt de EUS bij deze wet uitgeroepen voor twee maanden, verlengbaar bij wet. Op 11 mei 2020 is de EUS bij wet (ook houdende wijzigingen van de CSP) verlengd tot en met 10 juli 2020 (doorlooptijd van de wet: negen dagen (!)).^{14 15}

¹⁰ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-deux-projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19>, § 15.

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&dateTexte=&categorieLien=id>.

¹² https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=2BDF174693521FB8C98E047149E63681.tplgfr38s_3?cidTexte=JORFTEXT000041746694&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000041746295.

¹³ https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=2BDF174693521FB8C98E047149E63681.tplgfr38s_3?cidTexte=JORFTEXT000041746744&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000041746295.

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041865244&categorieLien=id>.

¹⁵ G. Karapetian, 'Volksvertegenwoordiging in tijden van crises', *Rege/Maat* 2020, p. 192 schrijft dat de regering op grond van art. 3 van de Wet van 23 maart 2020 *ordonnances* met regels mag uitvaardigen en dat dit tot 41 *ordonnances* leidde. Op zich biedt art. 3 een basis voor *ordonnances*, maar volgens mij gaat dit slechts om bepaalde maatregelen voor niet-Europees Frankrijk. Art. 11 van die wet biedt ook een basis voor *ordonnances*, ter zake een waslijst aan belangrijke onderwerpen. Het gaat dan – prima facie – niet om gedragsmaatregelen, maar bijv. om arbeidswetgeving en handelsrecht. In de analyse door de onder 5 genoemde commissie vind ik bevestiging dat art. 11 de basis is, <http://www2.assemblee->

4. Van 11 juli tot en met 30 oktober 2020 geldt het regime van de wet die (in Europees Frankrijk) het einde van de EUS moet organiseren.¹⁶ Deze wet kwam binnen een maand (!) tot stand. De Minister-President kan bij *décret* maatregelen nemen (bewegingsvrijheid, OV, openstelling/sluiting publieke gebouwen en plaatsen van samenkomst (geen woning), samenkomsten, tonen van negatief testresultaat). De Minister-President kan de prefect toestaan uitvoeringsmaatregelen te nemen, ook gericht tegen individuen. Hij kan de bevoegdheid maatregelen te nemen aan hem delegeren als de maatregelen niet departementoverstijgend zijn. Ook kan de bestuursdwangbevoegdheid aan de prefect worden gedelegeerd. Het parlement wordt er onverwijld over geïnformeerd en kan alle aanvullende informatie verzoeken ter controle en evaluatie. N.B.: de wet van 23 maart 2020 bepaalt nog dat de Minister van Gezondheid noodmaatregelen mag nemen na de EUS om te verzekeren dat de gezondheidscrisis duurzaam beëindigd is.

5. Het eerste covid-debat in de *Assemblée nationale* is een 'vragenuur' op 19 maart 2020, waarbij alleen (vice)fractievoorzitters en vragenstellers aanwezig mogen zijn.¹⁷ Overigens schaaft de *Assemblée nationale* in haar algemeenheid sterk af. Alleen het vragenuur en covid-zaken worden afgedaan; in plaats van 577 leden stemmen fractievoorzitters namens fracties.¹⁸ Sinds medio maart functioneert een commissie van de *Assemblée nationale*, bestaande uit de voorzitter en de acht permanentecommissievoorzitters. Eerst was dit ter controle van de maatregelen en de 'EUS-wet'. Zij hield 40 hoorzittingen en bracht een rapport uit. Vanaf 3 juni 2020 functioneert de commissie ook als enquêtecommissie.¹⁹

14.08.2020

5.1.2e

Ministerie van JenV – DWJZ

www.assemblee-nationale.fr/content/download/309761/3002445/version/1/file/Suivi+des+ordonnances+covid-19.pdf.

¹⁶

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000042101318&categorieLien=i>

¹⁷

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/crj/2019-2020/20200183.asp#P2058056>, nr. 2.

¹⁸ Karapetian, a.w., p. 187-188.

¹⁹ [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/impact-gestion-et-consequences-dans-toutes-ses-dimensions-de-l-epidemie-de-coronavirus-covid-19/\(block\)/68849](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/impact-gestion-et-consequences-dans-toutes-ses-dimensions-de-l-epidemie-de-coronavirus-covid-19/(block)/68849).