

FEDERALISME IN CRISIS(TIJDEN)

Noodwetgeving als nooduitgang uit het Belgische labrynt?

Artikel geschreven op 10 mei 2024

Crisissituaties behoeven een efficiënt crisisbeleid. In federale stelsels is dit echter geen evidentie aangezien de bevoegdheden zijn verdeeld over minstens twee autonome beleidsniveaus, waardoor zij zijn aangewezen op langdurige en vaak spaaklopende samenwerking. Om die verhinderende bevoegdheidsverdeling te omzeilen, maken federale overheden veelal gebruik van zogenaamde 'noodbevoegdheden' op basis waarvan zij kunnen interveniëren in de deelstatelijke bevoegdheidsfeer. Opmerkelijk is dat dergelijke noodbevoegdheden in beginsel niet zijn aan te treffen in het federale België. Aangezien de inefficiëntie van het Belgische crisisbeleid alsmaar meer de veiligheid van de bevolking in het gevaar brengt, buigt dit artikel zich over de vraag of federale noodbevoegdheden ook hun intrede zouden moeten doen in België.

Sleutelwoorden:

federalisme;
crisis;
noodrecht;
crisisbeleid;
veiligheid.

.....

Rani VAN DE GAER is een onderzoeks- en praktijkassistente aan de afdeling strafrecht en criminologie van de KU Leuven. Met haar masterthesis over federalisme en noodsituaties heeft zij de Jura Falconis-prijs 2023 gewonnen en is zij laureaat geworden van de OCAD Outreach Thesiswedstrijd 2023.

Inleiding

Federale stelsels kenmerken zich door een verticale verdeling of fragmentatie van bevoegdheden over het federale en het deelstatelijke niveau. Die fragmentatie vormt een uitdaging voor zogenaamde *intergouvernementele of transversale aangelegenheden* die zowel raken aan federale als deelstatelijke bevoegdheden. Dat wil zeggen dat in dergelijke aangelegenheden de verschillende beleidsniveaus gezamenlijk moeten optreden. Dit gezamenlijk optreden vergt organisatie en veel tijd om niet te vervallen in inconsistente en gefragmenteerde beleidsacties. Wanneer er dan sprake is van een *transversale crisissituatie* waarbij er snel en adequaat moet worden opgetreden, kan de vertragende of zelfs verlamme werking van de bevoegdheidsverdelende principes problematisch zijn.

Voor al het Belgische federalisme maakte zich in het verleden niet zelden schuldig aan "*all talk and no action*" op cruciale momenten.¹ Zo wordt het ervan verweten mensenlevens te hebben gekost tijdens de coronacrisis² en de wensen te hebben

¹ Karel Reybrouck en Stefan Sottiaux, "Nood aan een nieuwe wind voor de staatshervorming," Leuven Blog for Public Law, 18 januari 2023, <https://www.leuvenpubliclaw.com/nood-aan-een-nieuwe-wind-voor-destaats-hervorming/>; Matthias Verbergt, "Het huidige Belgisch federalisme faalt," *De Standaard*, 20 september 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20220920_93596677.

² Jasper D'hoore, "Het versnipperde beleid heeft mensenlevens gekost," *De Tijd*, 13 juni 2020, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/het-versnipperde-beleid-heeft-mensenlevens-gekost/10232910.html>; Matthias Vanderaspolden en Laurence Torck, "Vernietigende kritiek op Belgische corona-aanpak: politiek systeem heeft levens gekost," *Gazet van Antwerpen*, 18 november 2020, https://www.gva.be/cnt/dmf20201117_97841962.

overgelaten tijdens de terreurcrisis in 2016.³ Meer algemeen lijkt het Belgische federalisme niet in staat te zijn om transversale crisissituaties te beheren. De reden hiervoor ligt deels bij de complexiteit van haar bevoegdheidsverdelende regels, maar voornamelijk bij de volharding van die regels ongeacht of er zich epidemieën, terreuraanslagen of overstromingen manifesteren. Dat is uitzonderlijk, daar in de meeste federale systemen de federale overheid de bevoegdheidsoverschrijdende crisissituaties autonoom kan bestrijden. In België kan dat dus niet; daar moeten de verschillende bevoegdheden ook in tijden van crisis zorgvuldig worden uiteen-gerafeld. In het licht van de toenemende natuurrampen⁴ en (terreur)dreigingen⁵, dewelke de inefficiëntie van het Belgische crisisbeleid nog problematischer en finaal onduelbaar zullen maken, dringt zich de vraag op of aan de Belgische federale overheid een gelijkaardige “noodbevoegdheid” zou moeten worden toegekend.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dienen eerst de bevoegdheidsgrondslagen te worden bepaald op basis waarvan federale overheden in andere stelsels autonoom kunnen optreden in transversale crisissituaties. Hiertoe werd voorafgaandelijk een internationaal rechtsvergelijkende studie ondernomen naar de bevoegdheden die andere federale overheden in buitenlandse stelsels aanwenden om te interveniëren in deelstatelijke materies.⁶ De verschillende soorten federale noodbevoegdheden die werden geïdentificeerd, alsook hun onderliggende verschillen, worden toegelicht in het eerste deel. In het tweede deel zullen de eerder geduide noodbevoegdheden vervolgens worden beoordeeld op hun vermogen om het crisisbeleid efficiënter te maken. De lessen die hieruit kunnen worden gedestilleerd voor de Belgische beleidsmakers komen ten slotte aan bod in het derde deel. Daarbij zal worden geconcludeerd of de invoering van een welbepaalde vorm van noodrecht tegemoet kan komen aan de problemen waarmee het huidige crisisbeleid kampt.

De federale noodbevoegdheden

In dit eerste deel worden de verschillende soorten federale noodbevoegdheden besproken. Federale noodbevoegdheden stellen de federale overheid in staat om transversaal op te treden. Dit wil zeggen dat de federale overheid zich kan inlaten met deelstatelijke bevoegdheidsmateries. In dit deel wordt besproken hoe de federale noodbevoegdheden tot stand kunnen komen, hoe ver die noodbevoegdheden kunnen reiken en welke limieten hieraan worden gesteld. Hieruit zal blijken dat er vier soorten van noodbepalingen zijn te onderscheiden met elk hun eigenheid: de

3 Gie Goris, “Terrorisme legt constructiefouten België bloot,” *Mondiaal Nieuws*, 1 april 2016, <https://www.mondiaalnieuws.be/ opinie/terrorismen-constructiefouten-belgie-bloot>.

4 Bv. Belgische Unie, “Overstromingen: het federalisme verergert het probleem,” *BUB*, 17 juli 2021, <https://www.unionbelge.be/?p=13676>.

5 Bv. Kevin Calluy, “Voor het eerst in meer dan vijf jaar dreigingsniveau 3 van kracht in België,” *VRT News*, 17 oktober 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/10/17/dreigingsniveau-3-en-4-aanslag-brussel/>.

6 Er werd een internationaal rechtsvergelijkende analyse gevoerd van de noodbevoegdheden in Australië, Canada, Duitsland, Ethiopië, India, Italië, Maleisië, Spanje, Zuid-Afrika en Zwitserland. Deze landen werden geselecteerd omwille van hun gemeenschappelijke ‘federale’ staatsstructuur. Voor het bestek van dit onderzoek wordt federalisme begrepen in de functionele zin, zijnde een systeem met minstens twee autonome beleidsniveaus, ongeacht of het een formele federatie (bv. Duitsland), een unie (bv. India), confederatie (bv. Zwitserland), unitaire staat (bv. Zuid-Afrika), regionale staat (bv. Italië) of gedecentraliseerde staat (bv. Spanje) betreft. Daarnaast werden deze landen geselecteerd op basis van hun onderlinge diversiteit. Zo worden zowel gedecentraliseerde federaties (bv. Australië, Canada, Duitsland en Zwitserland) als gecentraliseerde federaties (bv. India, Ethiopië en Zuid-Afrika) besproken. Ook komen zowel traditioneel duale stelsels (bv. Australië, Canada en Ethiopië) als coöperatieve stelsels (bv. Duitsland en Zwitserland) aan bod. Op die manier worden voldoende verschillende stelsels verwerkt in de typologie teneinde alomvattendheid zo veel als mogelijk na te streven. Rani Van de Gaer, “Federalisme in crisis(tijden): In welke mate is er nog ruimte voor federalisme in een efficiënt crisisbeleid en hoe draagt noodrecht hier toe bij?” (Masterthesis, KU Leuven, 2023), 1-140.

juridische noodtoestand, de expliciete noodbepaling, de impliciete noodbepaling en ten slotte de noodwetgeving.

Totstandkoming

Uit bovengenoemde rechtsvergelijkende studie is gebleken dat de federale overheid zich via verschillende technieken noodbevoegdheden kan toe-eigenen. Hierbij dient in eerste instantie een onderscheid te worden gemaakt tussen de extra-constitutionele en de constitutionele techniek. Bij gebruik van de extra-constitutionele techniek wordt de Grondwet buiten beschouwing gelaten om de bevoegdheidsverschuivingen naar de federale overheid mogelijk te maken. De uitschakeling van de grondwettelijk verankerde bevoegdheidsverdeling wordt mogelijk gemaakt door de zogenaamde *juridische noodtoestand*.⁷ De juridische noodtoestand is vooral bekend omwille van twee gevolgen, namelijk de grondrechtenschorsing en de horizontale verschuiving van wetgevende bevoegdheden naar de uitvoerende macht.⁸ Een derde, minder besproken, gevolg is dat ook verticale verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en deelstatelijke overheden kunnen plaatsvinden.⁹ Gedurende de juridische noodtoestand kan de federale overheid namelijk uitzonderlijke (deelstatelijke) bevoegdheden opeisen.¹⁰ De omstandigheden waarin federale noodbevoegdheden tot stand kunnen worden gebracht, verschillen evenwel. De juridische noodtoestanden kunnen immers algemeen inzetbaar zijn of voorbehouden zijn aan vooraf, concreet omschreven crisissituaties, zoals oorlog. In tegenstelling tot 90% van alle grondwetten wereldwijd¹¹, voorziet de Belgische Grondwet niet in een juridische noodtoestand.¹² Sterker nog, het instellen van een noodtoestand is formeel verboden in België krachtens artikel 187 van de Grondwet.

Buiten het grondwettelijke kader treden, is echter niet vereist om een federale inmenging in deelstatelijke bevoegdheidsmateries waar te maken. De constitutionele techniek, in tegenstelling tot de extra-constitutionele techniek, is er immers op gericht om binnen het grondwettelijke kader te zoeken naar een mogelijkheid om de federale overheid in deelstatelijke bevoegdheidsmateries te laten binnentreden. Allereerst kunnen federale noodbevoegdheden expliciet zijn neergeschreven in de tekst van de Grondwet. Dergelijke *expliciete noodbepalingen* laten de federale overheid uitdrukkelijk toe om te interveniëren in deelstatelijke bevoegdheidsmateries wanneer dat nodig is om bijvoorbeeld de nationale veiligheid te garanderen, uniformiteit te creëren, inactiviteit in de deelstatelijke bevoegdheidsmateries tegen te gaan of op vraag van de deelstaten.¹³ In België werden er expliciete noodbevoegd-

7 Nicos Alvizatos, Veronika Bílková, Iain Cameron, Oliver Kask and Kaarlo Tuori, *Report respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections* (Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2020), 3, nr. 5-6; European Commission for Democracy Through Law, *Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency* (Strasbourg: Venice Commission, 2020), 26.

8 Mathias El Berhoumi et Sébastien Van Drooghenbroeck, « Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise », dans *Principes de la répartition des compétences*, dir. Mathias El Berhoumi et Sébastien Drooghenbroeck, (Bruxelles : Larcies, 2022) 411-423.

9 Elliot Bulmer, "Emergency Powers" in *International IDEA Constitution-Building Primer* (Stockholm: International IDEA, 2018) 25.

10 Frédéric Bouhon, Andy Jousten et Xavier Miny, *Droit d'exception, une perspective de droit comparé Belgique: Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux* (Bruxelles : Service de recherche du Parlement européen, 2021).

11 Christian Bjørnskov and Stefan Voigt, "The determinants of Emergency Constitutions," (May 2015): 2, https://extranet.sioe.org/uploads/Isn2015/bjornskov_voigt.pdf.

12 Patricia Popelier, "Wie verdedigt (de noodtoestand in) België?" *RW*, nr. 9 (2016): 322; Patricia Popelier, "COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis" *The Theory and Practice of Legislation*, no. 8 (2020): 138, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1771884>; Karel Reybrouck, "Federal Belgium's Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure," *Lex-Atlas*, May 2021, <https://lexatlasc19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>; Jan Velaers, "Crisissen zijn uitdagingen, constitutionele crisissen dagen de grondwet uit," in *Liberæ Cogitationes Liber amicorum Marc Bossuyt*, red. André Alen et al. (Mortsel: Intersentia, 2013), 852.

13 De Italiaanse overheid kan bijvoorbeeld interveniëren in geval van ernstig gevaar voor de openbare veilig-

heden ingevoerd bij de vierde en zesde Staatshervorming die de federale overheid toelaten te interveniëren wanneer de deelstaten hun internationale (klimaat)verplichtingen schenden. Doordat deze slechts een louter symbolische waarde hebben, zijn er geen ware expliciete noodbepalingen in de Belgische grondwetten of bijzondere wetten aan te treffen.¹⁴

Expliciete noodbepalingen worden echter ook in buitenlandse stelsels weinig gebruikt in crisissituaties. Veeleer gaat de federale overheid daar op grond van haar reguliere bevoegdheden binnentreden tot de deelstatelijke bevoegdheidsferen wanneer er zich een transversale crisissituatie voordoet. In dat geval zitten er *impliciete noodbevoegdheden* verscholen in de reguliere bevoegdheden van de federale overheid. De reguliere bevoegdheden kunnen zowel residuaire als toegewezen bevoegdheden betreffen. De residuaire bevoegdheden vormen de restcategorie van bevoegdheden die niet uitdrukkelijk door de Grondwet zijn toegewezen aan een beleidsniveau, en waaronder bijgevolg een eventuele noodbevoegdheid kan ressorteren.¹⁵ Het is echter eerder uitzonderlijk dat federale noodbevoegdheden kunnen worden ontwaard uit het bevoegdheidsresidu, daar dit veelal toekomt aan de deelstaten. Evenwel zoekt de federale overheid in die systemen vaak toevlucht tot de aan haar toegewezen bevoegdheden. In tegenstelling tot het voorgaande, gaat het hier dan niet om eigenlijke federale *noodbevoegdheden*. Wel gaat het om ruim geformuleerde bevoegdheden zoals bijvoorbeeld 'veiligheid' of 'klimaat' op basis waarvan de federale overheid de daarin ingebedde deelstatelijke bevoegdheden kan comprimeren. Bij wijze van voorbeeld kon de federale overheid in Zwitserland op basis van haar ruime bevoegdheid inzake 'bestrijding van ziekten', verregaand indringen tot de deelstatelijke bevoegdheid voor gezondheidszorg tijdens de coronapandemie.¹⁶ In vele gevallen worden bovenstaande impliciete noodbevoegdheden, dewelke werden geput uit de residuaire dan wel de toegewezen bevoegdheden, verder geëxpliciteerd in *noodwetgeving*. Met noodwetgeving wordt een wetgevend document bedoeld waarin op voorhand wordt voorzien dat, en eventueel in welke mate, de federale overheid zal kunnen interveniëren in deelstatelijke materies. Opnieuw bij wijze van voorbeeld, bepaalt het Zwitsers *Epidemiengesetz* wat de federale overheid tijdens een gezondheids crisis kan ondernemen op basis van haar bovengenoemde bevoegdheid voor het bestrijden van ziekten.¹⁷

In België, daarentegen, wordt het tot op heden principieel onmogelijk geacht voor de federale overheid om noodbevoegdheden te putten uit haar reguliere bevoegdheden. Nochtans zouden haar reguliere bevoegdheden wel geschikt zijn om er impliciete noodbevoegdheden uit te ontwaren. In België komt het bevoegdheidsresidu immers toe aan de federale overheid, waaruit bijvoorbeeld al de ruime bevoegdheden voor 'veiligheid', 'handhaving van de openbare orde', 'civiele bescherming' en 'volksgezondheid' werden afgeleid.¹⁸ Hoewel het in theorie ook mogelijk zijn om

heid of de juridische/economische eenheid, of ook in geval van inactiviteit of vertraging in de deelstatelijke bevoegdheidsmateries: Artikel 120 tweede lid Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948. In Zuid-Afrika bijvoorbeeld mag de federale overheid optreden wanneer dat noodzakelijk is voor het bewaren van de nationale veiligheid, de economische eenheid, de nationale standaarden, alsook om te voorkomen dat de provincies onredelijk optreden waarmee ze de belangen van de andere provincies of van het land zouden schaden: Artikel 44 (2) Grondwet van Zuid-Afrika, 8 mei 1996.

14 Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5- 2232/1, 167-168.

15 Dit is bijvoorbeeld het geval in Canada en India. Canada: Privy Council 25 July 1923, nr. 69, *The Fort Frances Pulp and Paper Company Limited v The Manitoba Free Press Company Limited and Others*, UKPC 6. India: Rekha Saxena, "Federalism and the COVID-19 crisis: Centre-State apposite relations in Pandemic Federalism – India," *Forum of Federations*, 2021, www.forumfed.org.

16 Artikel 118 b) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 18 April 1999.

17 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, 28 September 2012.

18 Dylan Couck, "Overheid, blijf bij de les! Over de coronacrisis en de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs," *TBP* (2022): 524; Karel Reybrouck en Stefan Sottiaux, *De federale bevoegdheden*. (Antwerpen: Intersentia, 2019) 254, 260 en 269.

een algemene noodbevoegdheid te ontwikkelen op basis van het bevoegdheidsresidu, wordt dit niet aanvaard in België. Daarnaast zijn de reeds daaruit afgeleide bevoegdheden zodanig ruim geformuleerd dat ze overlappen met deelstatelijke bevoegdheden, waardoor ook hieruit (weliswaar specifieke) impliciete noodbevoegdheden zouden kunnen worden gedestilleerd. Desondanks laat het strikt duale federalisme in België dat principieel niet toe; de deelstaten beschikken in België immers over de volledige bevoegdheid om, zonder inmenging van de federale overheid, regels vast te leggen die betrekking hebben op hun aangelegenheden.¹⁹ Het feit dat het terreur- of pandemiebeleid betrekking heeft op bevoegdheden van de federale overheid zoals 'veiligheid' of 'volksgezondheid' laat aldus niet toe om te besluiten tot de bevoegdheid van de federale overheid.²⁰ Bijgevolg vormt het bevoegdheidsresidu slechts het resterende geheel van bevoegdheden nadat alle deelstatelijke bevoegdheden er eerst werden uitgesneden.²¹ Daardoor is het principieel onmogelijk voor de Belgische overheid om te interveniëren in deelstatelijke materies op basis van haar reguliere bevoegdheden, waardoor er ook principieel geen noodwetgeving aan te treffen is (zie evenwel deel 3). Hieruit kan worden geconcludeerd dat er in België geen enkele vorm van noodbepaling voorhanden is die de federale overheid toelaat om zich in te laten met deelstatelijke aangelegenheden – met alle gevolgen van dien.²²

Reikwijdte

Het vorige hoofdstuk toonde aan waar de federale overheid haar noodbevoegdheden kan halen, alsook waarom de Belgische federale overheid dat niet kan. De volgende vraag die zich stelt, is in welke mate de federale overheid in andere stelsels nu precies in de deelstatelijke bevoegdheidsmateries kan duiken.

De meest ingrijpende inmenging houdt in dat de federale overheid de deelstatelijke autonomie volledig kan *opschorten* en is enkel en alleen mogelijk onder de juridische noodtoestand. Eens de noodtoestand is afgekondigd, is de federale overheid met andere woorden in staat het federale systeem met een verdeling van de bevoegdheden te laten veranderen in een volledig unitair systeem.²³ De bevoegdheidsverdelende principes worden opgeschort en de federale overheid kan regelgevend optreden met betrekking tot eender welke materie. Minder verregaand is de bevoegdheid voor de federale overheid om de deelstatelijke autonomie te *beperken* in de plaats van op te schorten. In dat geval blijven de bevoegdheidsverdelende regels gelden, maar wordt er enige flexibiliteit in aangebracht. Allereerst is het mogelijk dat de federale overheid over de bevoegdheid beschikt om de deelstaten te *substitueren* of te vervangen in de uitoefening van welbepaalde, maar niet alle, deelstatelijke bevoegdheden. Dit is zowel mogelijk onder een juridische noodtoestand als op basis van een expliciete noodbepaling, aangezien beide vormen de federale overheid uitdrukkelijk machtigen om vervangend op te treden.

Wanneer de federale overheid daarentegen optreedt op basis van haar reguliere bevoegdheden, heeft zij geen uitdrukkelijke machtiging om de deelstaten te vervangen. De reguliere bevoegdheden waaruit de federale overheid impliciete noodbevoegdheden tracht te ontwaren, laten de federale overheid veelal toe om louter *concurrerend* op te treden. In de plaats van de deelstaten te vervangen, zullen beide niveaus dan

19 Patricia Minsier et Quentin Peiffer, « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19 », dans *La pandémie de Covid-19 face au droit*, dir. Saba Parsa et Marc Uyttendaele, (Limal : Anthemis, 2020), 106.

20 Adv.RvS nr. 53.018/VR van 13 mei 2013 bij een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer', 16, nr. 9.

21 Artikel 170 Gecoördineerde Grondwet, BS 17 februari 1994.

22 Patricia Popelier and Peter Bursens, "Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation against all odds," in *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, ed. Nico Steytler (London: Routledge, 2021), 91-92.

23 Elliot Bumer, "Emergency Powers," 9.

samen optreden in eenzelfde bevoegdheidsdomein. Het gaat hierbij niet alleen om bevoegdheden die krachtens de Grondwet concurrerend zijn (*formeel concurrerend*), maar ook om de overlap van exclusieve bevoegdheden van het federale en deelstatelijke niveau (*de facto concurrerend*). Als beide beleidsniveaus formeel of feitelijk concurrerend optreden, kan dit twee vormen aannemen. Allereerst kan de concurrentie een werkelijke competitie inhouden waarbij het beleidsniveau dat eerst optreedt, de bevoegdheidsmaterie 'wint'. Dergelijke concurrentie wordt dan meestal voorzien van een conflictnorm ten voordele van de federale overheid, waardoor de deelstaten in de desbetreffende materies slechts kunnen optreden voor zover en zolang de federale overheid niet optreedt. Ten tweede kan concurrentie ook de vorm aannemen van *coördinatie*. In dat geval kan de federale overheid kaderwetgeving uitvaardigen met nationale standaarden, die vervolgens wordt ingevuld en aangevuld met specifiekere wetgeving door de deelstaten. In beide gevallen kunnen de deelstaten, weliswaar nog slechts in beperkte mate, optreden met betrekking tot hun eigen bevoegdheidsmateries. Dit verklaart ook waarom het federale België geen impliciete noodbevoegdheden kent: het strikt duale federalisme in België laat immers niet toe dat bevoegdheden van de federale en deelstatelijke bevoegdheden overlappen, maar waarborgt de strikte scheiding tussen de bevoegdheden die exclusief toekomen aan de federale overheid respectievelijk de deelstatelijke overheden.

Evenwel treedt de federale overheid in buitenlandse stelsels niet steeds samen met de deelstaten op wanneer zij concurrerende bevoegdheden aanwendt. Vaak worden deze bevoegdheden ook doorgedreven tot substitutiebevoegdheden. Niet zelden gaat de federale overheid de competitief concurrerende bevoegdheid immers volledig bezetten, waardoor er geen ruimte meer wordt gelaten voor deelstatelijk optreden. Eveneens is er een tendens waar te nemen waarbij de federale overheid op basis van een coördinerende bevoegdheid de deelstatelijke bevoegdheden volledig gaat comprimeren door geen ruimte te laten voor aanvullende regelgeving van de deelstaten. In beide gevallen wordt de concurrerende bevoegdheid dan aangewend als een *de facto* substitutiebevoegdheid, immers: "*It takes only one broadly framed concurrent power for the central authority to undermine subnational autonomy*".²⁴ Door handig gebruik te maken van de overlap tussen de (ruime) federale en (ingekapselde) deelstatelijke bevoegdheden, kan de federale overheid dus ook vervangend optreden op basis van een impliciete noodbevoegdheid – zonder daar toe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd.

Beperkingen

Uit het voorgaande is duidelijk geworden in hoeverre de federale overheid de deelstatelijke bevoegdheden kan inperken en/of overnemen. Vervolgens wordt ingegaan op de beperkingen waaraan de uitoefening van federale noodbevoegdheden is onderworpen. Ten eerste is het mogelijk dat beperkingen zijn aangebracht aan de totstandkoming van federale noodbevoegdheden. Dit is het geval bij de juridische noodtoestand en de expliciete noodbevoegdheid aangezien deze moet worden afgekondigd of geactiveerd. Deze afkondigings- of activeringsvereiste heeft als doel het gebruik van de verregaande noodbevoegdheden te reguleren. Nochtans mist het vaak haar doel; zowel de juridische noodtoestand als de expliciete noodbepaling wordt veelal eenzijdig afgekondigd of geactiveerd door de federale overheid zonder enige deelstatelijke betrokkenheid, zonder rechterlijke controle en dat voor enige tijdsduur. Dit is vooral problematisch bij de juridische noodtoestand,

²⁴ Patricia Popelier, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy* (New York: Routledge, 2021), 149.

aangezien de afkondiging daarvan – zoals eerder gezien – verregaande gevolgen heeft voor de deelstatelijke autonomie. Gelet op de vele abusieve en politiek geïnspireerde noodtoestanden die in het verleden zijn afgekondigd geweest teneinde de macht te concentreren, is dit in vele landen een erg onpopulaire en controversiële noodbepaling geworden.²⁵

Bij de impliciete noodbevoegdheden geldt er daarentegen geen afkondigings- of activeringsvereiste. De noodbevoegdheden zijn echter niet onbeperkt, daar waar het subsidiariteitsbeginsel in beginsel een beperkend effect uitoefent op de reikwijdte van de federale noodbevoegdheden. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de federale overheid slechts subsidiair mag optreden, met name wanneer deelstatelijk optreden ondoeltreffend is en federaal optreden noodzakelijk is.²⁶ In sommige landen zijn subsidiariteitsoproepen waarbij de federale overheid argumenteert dat federaal optreden noodzakelijk is omwille van het nationale belang, uniformiteit of supra-territorialiteit, legio.²⁷ Bovendien is de handhaving van het subsidiariteitsbeginsel soms suboptimaal, waardoor het beginsel haar beperkend effect verliest.²⁸

Ten slotte maakt de noodwetgeving het mogelijk om beperkingen aan te brengen aan zowel de totstandkoming als de reikwijdte van de federale noodbevoegdheden. Aangezien noodwetgeving steunt op impliciete noodbevoegdheden, wordt de omvang en intensiteit van de noodbevoegdheden eveneens beperkt door het subsidiariteitsbeginsel. Bovendien kan noodwetgeving zelf ook uitdrukkelijke beperkingen aanbrengen, zoals het exhaustief opsommen van welke maatregelen de federale overheid precies kan nemen. Daarnaast wordt de totstandkoming van de noodbevoegdheden niet zelden afhankelijk gemaakt van de formele afkondiging van een wettelijke noodtoestand, die eveneens beperkt kan worden in de tijd.

Overzicht

Uit het voorgaande werden vier types noodbepalingen afgeleid: 1) de juridische noodtoestand, 2) de expliciete noodbevoegdheid, 3) de impliciete noodbevoegdheid en 4) de noodwetgeving (zie figuur 1). Uit een bespreking van de totstandkoming, reikwijdte en gevolgen is eveneens meteen gebleken dat noodwetgeving de meest evenwichtige vorm van noodrecht uitmaakt; de noodbevoegdheden uit noodwetgeving hebben niet alleen mildere gevolgen voor de deelstatelijke autonomie dan de juridische noodtoestand, maar zijn doorgaans ook beter vergrendeld dan de impliciete noodbevoegdheden die quasi onbegrensd kunnen worden uitgerekt ten koste van de deelstatelijke bevoegdheden. Deze bevindingen worden hieronder nog een keer schematisch weergegeven.

-
- 25 Duitsland: Jeffrey Herf, "Emergency powers helped Hitler's rise. Germany has avoided them ever since," *The Washington Post*, February 19, 2019, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/02/19/emergency-powers-helped-hitlers-rise-germany-has-avoided-them-ever-since/>; India: Gautam Bhatia, "An Executive Emergency: India's Response to Covid-19," *Verfassungsblog*, April, 13, 2020, <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/>; Zuid-Afrika: Stephen Ellmann, "Constitution for All Seasons: Providing against Emergencies in a Post-Apartheid Constitution," *Colum.hum.Rts.L.Rev.* no. 21 (1989-90): 167. Zie ook: John Ferejohn and Pasquale Pasquino, "The law of the exception: A typology of emergency powers," *I.CON* no. 2 (2004): 215-216.; Antonios Kouroutakis, "Abuse of Power and Self-entrenchment as a State Response to the COVID-19 Outbreak: The Role of Parliaments, Courts and the People," in *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, ed. M. C. Kettmann en K. Lachmayer (Oxford: Hart Publishing, 2021), 34.
- 26 Giuseppe Martinico, "Federalism, regionalism, and the principle of subsidiarity," in *Federalism and Constitutional Law: the Italian Contribution to Comparative Regionalism*, ed. Erika Arban, Giuseppe Martinico and Francesco Palermo (London: Routledge, 2021) 189.
- 27 Bv. Italië: Paolo Colasante, "Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform," in *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, ed. Nico Steytler (Leiden: Brill Nijhoff, 2017), 101-103.; Gloria Marchetti, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma* (Research Paper Centro Studi sul Federalismo, 2021), 6.; Werner Vandenbruwaene, "What Scope for Subnational Autonomy: The Issue of the Legal Enforcement of the Principle of Subsidiarity," *Perspectives on Federalism* 5, no. 2 (2014): 48.
- 28 Werner Vandenbruwaene, "What Scope for Subnational Autonomy," 48.

Noodbepaling	Juridische noodtoestand	Expliciete noodbevoegdheid	Impliciete noodbevoegdheid	Noodwetgeving
Totstandkoming	Extra-constitutioneel	Constitutioneel		
	Grondwet In geval van algemene/ specifieke (crisis)situaties	Grondwet In geval van algemene crisissituaties, nood aan uniformiteit, op vraag van de deelstaten etc.	Reguliere bevoegdheden In geval van algemene/ specifieke crisissituaties (afhankelijk van de scope van de reguliere bevoegdheid)	Reguliere bevoegdheden & wetgeving In geval van algemene/ specifieke crisissituaties (afhankelijk van de scope van de reguliere bevoegdheid)
Reikwijdte	Deelstatelijke autonomie opschorten/beperken	Deelstatelijke autonomie beperken		
		Substitutie (ook vorm van competitie)	Competitie, coördinatie <i>De facto</i> substitutie	Competitie, coördinatie Substitutie
Beperkingen	Afkondiging	Activering	Subsidiariteit	(Afkondiging) Subsidiariteit (evt. opsomming maatregelen)

Figuur 1: overzicht

Evaluatie van de federale noodbevoegdheden

De geïdentificeerde noodbepalingen kunnen vervolgens worden beoordeeld op hun vermogen om bij te dragen aan een efficiënt crisisbeleid. In dit tweede deel wordt verder uitgewerkt in welke mate noodbepalingen tegemoet kunnen komen aan de problemen waarmee federale stelsels kampen. Nadat de problemen zijn uiteengezet waarmee een federale staat kampt wanneer zij niet over noodrecht beschikt, volgt een evaluatie van de drie interventiemogelijkheden die noodrecht mogelijk maken: vervangend, coördinerend en flexibel optreden. Op basis van deze uitwerking zal in het derde deel verder geconcludeerd worden of België baat heeft bij de invoering hiervan.

Geen interventiemogelijkheid

In eerste instantie dient kort te worden besproken met welke gebreken een crisisbeleid zonder noodrecht is behept. Geen noodrecht betekent immers geen federale interventiemogelijkheid in de deelstatelijke materies. Bijgevolg zullen de deelstatelijk unilateraal, zonder federale inmenging, optreden in hun eigen materies. Dergelijke *unilaterale decentralisatie* vaak wordt bekritiseerd omwille van haar gefragmenteerde en trage respons.

Zoals reeds werd ingeleid, ervaart het Belgische federalisme veel problemen in geval van transversale crisissen. De verticale fragmentatie van bevoegdheden tussen de federale overheid, gemeenschappen en gewesten verhindert immers een snelle crisisreactie. Tijdens de coronapandemie, bij wijze van voorbeeld, heeft men voor eerst uren moeten uitzoeken wie nu precies welke bevoegdheden in het gezondheidsbeleid op zich diende te nemen.²⁹ Niet alleen duurde het lang om de bevoegdheidsverdeling uit te klaren, maar ook om de nodige samenwerkingsakkoorden nog *last minute* te smeden.³⁰ De fragmentatie van bevoegdheden vertraagt het crisisbe-

²⁹ Jan Velaers, "Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis," *TBP*, nr. 9, (2021): 533.

³⁰ Matthias Verbergt, "Verandert de pandemie de inzet van de volgende staatshervorming?" *Nieuws Publiekrecht*, 27 april 2021, <https://www.law.kuleuven.be/pub/nl/nieuws-publiekrecht/verandert-de-pandemie-de-inzet-vande-volgende-staatshervorming>.

leid niet alleen, maar verlamt het ook wanneer complexe transversale crisissen zich voordoen die een integraal veiligheidsbeleid vereisen. Een dergelijk integraal beleid is met name vereist in de strijd tegen terrorisme, radicalisering en gewelddadig extremisme. Hoewel de federale overheid hiervoor bevoegd is op basis van haar residuaire bevoegdheid inzake veiligheid³¹, komt, zoals gezegd, niet het gehele veiligheidsbeleid aan haar toe.³² Wanneer de veiligheid in dergelijke crisissituatie vereist dat de scholen worden gesloten, is de federale overheid met andere woorden afhankelijk van de deelstaten aangezien onderwijs tot die laatste hun bevoegdheden behoort. Een integraal terreurcrisisbeleid wordt met andere woorden onmogelijk gemaakt doordat de ruime federale bevoegdheid als dusdanig wordt geperforeerd door deelstatelijke materies waaraan de federale overheid niet mag raken.

Door de deelstaten te laten optreden zonder federale inmenging, wordt de crisisreactie ook gefragmenteerd in een lappendeken van diverse en eventueel inconsistente maatregelen in de verschillende deelstaten. Het gebrek aan noodrecht maakt niet alleen dat er geen "focal point" is voor de bevolking, maar ook dat er spill-over effecten kunnen ontstaan.³³ In België bijvoorbeeld golden er tijdens de pandemie verschillende regels in de verschillende deelstaten omtrent de sluiting van de horeca. Deze verschillen zouden ertoe hebben geleid dat burgers uit een deelstaat waar de horeca was gesloten, op café gingen in een deelstaat waar de regels soepeler waren.³⁴ Bovendien vereisen sommige crisissen van nationale omvang of van nationaal belang een nationale respons die de deelstaten niet kunnen bieden. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het nationaal energiebeleid in het kader van een energiecrisis³⁵, het klimaatbeleid³⁶ of natuurrampen van grote schaal zoals orkaan Katrina in de Verenigde Staten³⁷ of de bosbrandcrisis in Australië.³⁸ Teneinde snel en uniform op te treden in nationale crisissituaties, wordt dan ook vaak besloten om de federale overheid te laten interveniëren.³⁹

Vervangend federaal optreden

Een eerste interventiemogelijkheid die noodrecht toelaat, bestaat erin dat de federale overheid de deelstaten gaat vervangen. In dat geval gaat zij unilateraal federale maatregelen opleggen in deelstatelijke materies. Dit wordt ook wel *unilaterale centralisatie* genoemd.⁴⁰ Deze eerste interventiemogelijkheid wordt veelal gebruikt wanneer uniform en snel optreden vereist is om tegemoet te kunnen komen aan de noden van een nationale crisissituatie.⁴¹ In een unilateraal gecentraliseerd beleid

31 Adv.RvS nr. 48.989/VR van 9 december 2010 over een voorontwerp van wet betreffende de kritieke infrastructuur, de andere punten van federaal belang en de punten van lokaal belang, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1357/1, 54.

32 Adv.RvS nr. 32.227/4 van 22 oktober 2001 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1598/1, 60; GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, overw. B.18.2.

33 Jan Velaers, "Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis," 539

34 Jasper D'Hoore, "Coronapas in Vlaanderen: is het sop de kool waard?" *De Tijd*, 13 september 2021, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/coronapas-in-vlaanderen-is-het-sop-de-koolwaard/10331862.html>.

35 Tracy-Lynn Field, "A Just Energy Transition and Functional Federalism: The Case of South Africa," *Transnational Environmental Law* no. 10/2, (2021): 259.

36 Robyn Hollander, "Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia," *Publius: The Journal of Federalism* (2009) 143.

37 Frances Fragos Townsend and Kenneth Rapuano et al., *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned* (Washington D.C.: Executive Office of the President of the U.S., 2006), 52.

38 James Walter, "Scott Morrison's biggest failure in the bushfire crisis: an inability to deliver collective action," *The Conversation*, January 7, 2020, <https://theconversation.com/scott-morrison-s-biggest-failure-in-the-bushfire-crisis-an-inability-to-deliver-collective-action-129437>.

39 Elliot Bumer, "Emergency Powers," 24.

40 Yvonne Hegele and Johanna Schnabel, "Federalism and the management of the COVID-19-crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination," *West European Politics*, no. 44, (2021): 1055-1056.

41 Anna Gamper, "Federalism and/in Emergency – a Winter School Defying the Pandemic," *Science Blogs*, January, 25, 2022. www.eurac.edu; Nancy Knauer, "The Covid-19 Pandemic and Federalism: Who Decides?" *Journal of Law and Public Policy* 32, no. 1 (2022), 27.

moeten de deelstaten immers niet worden geconsulteerd, laat staan dat zij hun akkoord moeten geven voor maatregelen die aan hun bevoegdheden raken.⁴² De deelstaten verliezen hierbij dus zowel bevoegdheden als autonomie waardoor de principes van het federalisme op de helling komen te staan.⁴³ Deelstaten terzijde schuiven in een federale staatsstructuur is echter geen sinecure, daar de houding van de deelstaten ten opzichte van het federale beleid belangrijk is. Conflicten tussen de federale en deelstatelijke overheden waarbij die laatsten weigeren te gehoorzamen aan federale maatregelen (die eventueel nog worden aangevochten) en tegenstrijdige maatregelen nemen, gaan immers ten koste van de efficiëntie van het crisisbeleid. Om die reden is de mate waarin noodbepalingen conflicten kunnen vermijden, belangrijk.

De meeste conflicten met de deelstaten duiken op wanneer de federale overheid een beroep doet op impliciete noodbevoegdheden. De aanwending van de reguliere (residuaire/toegewezen) bevoegdheden door de federale overheid als een manier om unilateraal maatregelen op te leggen aan de deelstaten, komt immers neer op het uithollen van de deelstatelijke bevoegdheden zonder dat de federale overheid daartoe uitdrukkelijk wordt gemachtigd. Deze praktijk botst daarom vaak op protesten van de deelstaten; zij willen hun eigen bevoegdheden doen gelden, temeer wanneer zij menen dat het federaal optreden verdergaand is dan noodzakelijk in het licht van de subsidiariteitsvereisten. Niet zelden monden die protesten uit in rechtszaken voor de Grondwettelijke hoven waarbij de federale overheid wordt beschuldigd van bevoegdheidsoverschrijding.⁴⁴ Minder gewag wordt gemaakt wanneer de federale inmengingen in de deelstatelijke bevoegdheidsmateries daarentegen steunen op een uitdrukkelijke machtiging. De juridische noodtoestand⁴⁵, de expliciete noodbevoegdheid en noodwetgeving⁴⁶ zijn bijgevolg het meest resistent tegen bevoegdheidsbetwistingen – al weerhoudt de expliciete noodbepaling de deelstaten er niet steeds van om te betwisten dat de nodige voorwaarden zijn vervuld.⁴⁷

Echter, zelfs wanneer de federale inmengingen, op grond van bijvoorbeeld een juridische noodtoestand of noodwetgeving, niet worden betwist door de deelstaten, blijft een té unilateraal gecentraliseerd crisisbeleid niet lang overeind. Er kan immers een trend worden waargenomen waarbij vele federale overheden na verloop van tijd de bevoegdheden die ze eerst hadden overgenomen, opnieuw laten toe-

42 Harvey, Lazar. "The Intergovernmental Dimensions of the Social Union: A Sectoral Analysis," *Canadian Public Administration*, no. 49 (2006): 28.; Patricia Popelier, *Dynamic Federalism*, 151.; Johanna Schnabel, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy* (Cham: Palgrave Macmillan, 2020), 2.

43 Harvey Lazar, "The Intergovernmental Dimensions of the Social Union," 28.; Patricia Popelier. *Dynamic Federalism*, 151.; Schnabel, *Managing Interdependencies in Federal Systems*, 2.

44 **Bijvoorbeeld in Australië:** Don Anton, Jennifer Kohout and Nicole Pain, "Nationalizing environmental protection in Australia: The international dimensions," *Environmental Law*, no. 23, (1993): 763. **Bijvoorbeeld in Canada:** Supreme Court of Canada March 25, 2021, nos. 38663, 38781 en 39116, References Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, SCC 11. **Bijvoorbeeld in Italië:** Gloria Marchetti, "The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions," *Athens Journal of Law* 7, no. 2, (2021): 139. **Bijvoorbeeld in Spanje:** Tribunal Constitucional de España 21 april 1989, nr. 75/1989, BOE 121, ECLI:ES:TC:1989:75, overw. II.3. **Bijvoorbeeld in Zwitserland:** Reinhard Steurer, Christoph Clar and Juan Casado-Asensio, "Climate change mitigation in Austria and Switzerland: The pitfalls of federalism in greening decentralized building policies," *Nat. Resour. Forum*, no. 44 (2020): 98.

45 Zo waren er bijvoorbeeld geen betwistingen tijdens de volledige top-down aanpak onder de juridische noodtoestand in Ethiopië en Spanje: Miguel Angel Presno Linera, "Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain," *Verfassungsblog*, May, 13 2020, <https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain/>; Zemelak Ayitenew Ayele and Yonathan Tesfaye Fessha, "Controlling Public Health Emergencies in Federal Systems," in *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, ed. Nico Steytler (New York: Routledge, 2022), 325.

46 Bijvoorbeeld in Zwitserland tijdens pandemie: Kanton Uri, "Der Regierungsrat akzeptiert den Entscheid des Bundesrats und appelliert an die Urner Bevölkerung, sich zu schützen", 21 maart 2020. www.ur.ch; Maryam Tavakkoli et al., "From Public Health Policy to Impact for COVID-19: A Multi-Country Case Study in Switzerland, Spain, Iran and Pakistan," *International Journal of Public Health* 67 (2022) 8. doi: 10.3389/ijph.2022.1604969.

47 Bijvoorbeeld in Italië tijdens de pandemie: Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020, overw. 18.3.

komen aan de deelstaten.⁴⁸ Dit terugkerend patroon kan worden verklaard door twee problemen die inherent zijn verbonden aan het centraliseren van deelstatelijke bevoegdheidsmateries. Een eerste probleem is dat de federale overheid niet over dezelfde expertise beschikt in de deelstatelijke materies als de deelstaten.⁴⁹ Het gebrek aan kennis en ervaring in het vreemde terrein dat de federale overheid nu bezet, leidt er veelal toe dat de ervaren deelstaten opnieuw moeten worden betrokken. Een tweede, maar zeker zo cruciaal, probleem is dat een unilateraal gecentraliseerd beleid de deelstatelijke belangen niet in acht neemt. Ook de verwaarlozing van de deelstatelijke belangen kan spanningen creëren tussen de federale en deelstatelijke overheden.⁵⁰ Het federaal optreden mag dan wel legitiem worden geacht, als het tekortschiet in de lokale noden, trachten de deelstaten alsnog hun eigen (tegenstrijdig) beleid te voeren. Een grotere betrokkenheid van de deelstaten, daarentegen, kan een cultuur van crisisbeheersing creëren die kan inspelen op verschillende territoriale situaties en behoeften, hetgeen op zijn beurt leidt tot een bredere aanvaarding van maatregelen.⁵¹ Om deze redenen wordt het unilateraal gecentraliseerd crisisbeleid veelal afgezwakt tot een coördinerend crisisbeleid. Hieruit volgt dat een noodbepaling die de federale overheid toelaat om de deelstaten te vervangen soms wenselijk is, maar zeker niet voldoende.

Coördinerend federaal optreden

Bovenstaande conclusie in acht genomen, beweegt dit artikel weg van unilaterale centralisatie richting een beleid waarin de deelstaten kunnen worden betrokken. Bij deze tweede interventiemogelijkheid die noodrecht mogelijk maakt, gaat de federale overheid transversaal optreden in samenwerking met de deelstaten. Samenwerking in tijden van crisis is echter minder vanzelfsprekend dan federale dominantie, immers: "*while democracy aims to diffuse power, emergencies concentrate it.*"⁵² Als de federale overheid gebruik wenst te maken van een federale noodbevoegdheid, is dit bijgevolg veelal om bevoegdheden bij zich te kunnen concentreren. Zo bleek uit de rechtsvergelijkende studie dat in de (beperkte) aantal keren dat de federale overheden ressorteerden tot de expliciete noodbevoegdheden, er geen coördinatie was aan te treffen. Evenzeer is een gecoördineerd beleid vreemd aan de juridische noodtoestand. Waar er dan uitzonderlijk toch een poging tot coördinatie werd ondernomen onder de juridische noodtoestand, verliep dit erg moeizaam.⁵³ De juridische noodtoestand is immers niet ontworpen om een gecoördineerd crisisbeleid op poten te zetten, en faciliteert coördinatie bijgevolg in geen enkel opzicht.

Wanneer de federale overheid transversaal optreedt op grond van een impliciete noodbevoegdheid, neemt zij daarentegen wel vaak een coördinerende rol op zich. De efficiëntie van die coördinatie hangt dan voornamelijk af van de eerdere samenwerking. In zogenaamd *duale stelsels* is de samenwerking over het algemeen genomen weinig gestructureerd. In dergelijke stelsels worden de exclusieve bevoegdheden van de verschillende beleidsniveaus immers zoveel mogelijk onderscheiden teneinde overlap te vermijden, hetgeen ook samenwerking in zekere zin vermijdt. Samenwerking en communicatie verlopen in dergelijke stelsels veelal doorheen in-

48 L. Scott Greer et al., "Who's in charge and why? Centralisation within and between governments," *Eurohealth* 26, no. 2 (2020): 99.

49 Cheryl Saunders, *How Federations Responded to Covid-19: Melbourne Forum on Constitution-Building* (2021): 2.

50 Bijvoorbeeld in Canada, India, Italië en Zwitserland tijdens de pandemie.

51 Nicole De Palmaer, "Federalism in crisis?" *Science Blogs*, February, 22, 2022, <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/federalism-in-crisis>.

52 Gehaald uit H.P Lee et al., *Emergency Powers in Australia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 261.

53 Bijvoorbeeld in Spanje tijdens de pandemie.

formele en *ad hoc* kanalen bij gebrek aan formele fora voor intergouvernementele relaties.⁵⁴ Door het ontbreken van een geïnstitutionaliseerd coördinatiemechanisme, zijn de informatiestromen dan ook vaak onvolledig, hetgeen een gecoördineerd crisisbeleid bemoeilijkt. In zogenaamde *coöperatieve stelsels*, waar de verschillende beleidsniveaus vaak concurrerend optreden, maakt samenwerking dan weer integraal deel uit van de *modus operandi*. Niettemin is het onderscheid tussen duale en coöperatieve stelsels niet doorslaggevend om te bepalen of coördinatie op grond van een impliciete noodbevoegdheid succesvol kan zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld ook (traditioneel) duale stelsels die erin geslaagd zijn om mechanismen op te zetten die een efficiënt, gecoördineerd beleid mogelijk maken.⁵⁵ Weliswaar zal de efficiëntie van een gecoördineerd beleid op grond van een impliciete noodbevoegdheid steeds afhangen van de mate waarin er reeds formele overlegfora voorhanden zijn. In dat opzicht kan noodwetgeving coördinatie evenwel faciliteren door op voorhand te voorzien in een formele coördinatiestructuur, alsook in de opmaak van een door de federale overheid gemonitord crisisplan waarin de bevoegdheden van de verschillende risico's worden verdeeld over de verschillende beleidsniveaus.

Op voorwaarde dat de nodige coördinatiemechanismen reeds aanwezig zijn of worden voorzien door noodwetgeving, laat een gecoördineerd crisisbeleid de deelstaten toe om hun belangen kenbaar te maken. Op die manier kan er dus worden tegemoetgekomen aan de deelstatelijke belangen en noden, daar die werden verwaarloosd in een unilateraal gecentraliseerd beleid. Gezamenlijk optreden maakt het ook mogelijk om gedifferentieerde maatregelen te nemen die zijn toegespitst op de verschillende territoriale noden, maar nog steeds worden begeleid door federale (minimum)normen die enige consistentie kunnen garanderen. Ook wanneer differentiatie daarentegen niet wenselijk is omwille van de nood aan uniforme regels over het gehele grondgebied, zullen de deelstaten de nationale regels beter kunnen aanvaarden wanneer zij het resultaat zijn van een gezamenlijk beslissingsproces.⁵⁶ Samenwerking is in dat opzicht dus het beste middel om conflicten en dus ook tegenstrijdige maatregelen te voorkomen.⁵⁷ Hoewel samenwerking finaal zal leiden tot voor iedereen aanvaardbare maatregelen en in dat opzicht conflicten vermijdt, kunnen er wel reeds conflicten ontstaan *tijdens* het proces van samenwerking. Het is niet ongewoon dat samenwerking en onderlinge discussies het crisisbeleid aanzienlijk vertragen en uiteindelijk zelfs blokkeren.⁵⁸ De onderhandelingen en daardoor veroorzaakte vertragingen vormen aldus de reden dat samenwerking vaak plaats dient te maken voor federale dominantie wanneer de noden van de crisis het hoogst zijn. Echter, voor zover de crisissituatie het toelaat, zou samenwerking tussen de federale en deelstatelijke overheden steeds de regel moeten zijn in federale stelsels.

Flexibel vervangend-coördinerend federaal optreden

Uit het voorgaande is gebleken dat noodrecht de mogelijkheid biedt aan de federale overheid om te interveniëren in deelstatelijke materies, hetzij door deelstatelijk op-

54 Karel Reybrouck, "De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente" (Doctoraatsthesis, KU Leuven, 2022), 30.

55 Bijvoorbeeld Canada en Australië.

56 OECD, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government* (2020), 68.

57 Ronald Watts, *Comparing Federal Systems: Third Edition* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008), 128.

58 Vlaams Parlement, *Verslag van de hoorzitting van 25 september 2020 over de evaluatie en verdere uitvoering van het Vlaamse coronabeleid in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: (residentiële) ouderenzorg*, Nr. 7. 2019-2020, 52.; Nicole Bolleyer and Lori Thorlakson, "Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems," *The Journal of Federalism* 42, no. 4 (2012): 571; Watts, *Comparing Federal Systems*, 128.

treden te vervangen of te coördineren. Meteen is ook duidelijk geworden dat noch een unilateraal beleid, noch een gecoördineerd beleid *steeds* wenselijk is. Hoewel in federale stelsels de deelstaten niet kunnen worden weggedacht en coördinatie dus meestal wenselijker is in termen van efficiëntie, bleken de voordelen van een, weliswaar uitzonderlijk, gecentraliseerd beleid evenzeer wanneer een gecoördineerd beleid niet kan beantwoorden aan de dringende noden van een crisis. Aangezien de wenselijkheid van het type beleid wisselt naargelang de eveneens wisselende noden van de crisis, is er nood aan een flexibele noodbepaling die dergelijke wisselwerking tussen coördinatie en unilaterale centralisatie toelaat.

De juridische noodtoestand beantwoordt daar alvast niet aan. Dit is de noodbepaling bij uitstek die dient om verregaande machtsconcentraties in hoofde van de federale overheid teweeg te brengen – hoewel dergelijke machtsconcentraties net zeer inefficiënt kunnen zijn in federale stelsels waar de houding en de expertise van de deelstaten belangrijk zijn. Ook de expliciete noodbepalingen, die eveneens zijn bedoeld om de deelstaten te vervangen en overigens zeer weinig worden gebruikt, beantwoorden niet aan de vooropgestelde eisen. De impliciete noodbevoegdheden laten daarentegen wel zowel een vervangende als een coördinerende rol voor de federale overheid toe. Het probleem met impliciete noodbevoegdheden is evenwel dat het vervangend optreden door de federale overheid niet uitdrukkelijk gemachtigd is en, bijgevolg, destructieve protesten van de deelstaten kan uitlokken. Bovendien wordt de efficiëntie van het gecoördineerde crisisbeleid op basis van impliciete noodbevoegdheden uitsluitend bepaald door de mate van coördinatie in het dagdagelijkse beleid. Noodwetgeving, ten slotte, kan deze pijnpunten van de impliciete noodbevoegdheden echter verhelpen. Door coördinatie te organiseren en zo te faciliteren, nemen de slaagkansen op een succesvol gecoördineerd beleid ook toe in die (meestal duale) stelsels waar samenwerking niet gewoonlijk is. Bovendien reikt noodwetgeving de federale overheid een wettelijke basis aan om te interveniëren in de bevoegdheidsmateries van de deelstaten, waardoor die laatsten de legitimiteit van dergelijke interventies niet meer betwisten. Bijgevolg is alleen noodwetgeving geschikt voor de federale overheid om op een efficiënte wijze gebruik te maken van beide interventiemogelijkheden. De wisselwerking van principiële coördinatie en uitzonderlijke unilaterialisatie kan bovendien zelfs worden veruitwendigd in een gefaseerd systeem waarbij verschillende fasen met toenemende federale bevoegdheden kunnen worden afgekondigd naargelang de ernst van de crisissituatie.

Lessen voor het Belgische federalisme

Uit het voorgaande is gebleken dat een federale interventie in bepaalde mate noodzakelijk is om een efficiënt crisisbeleid te kunnen realiseren, en dat dit het best kan worden verwezenlijkt door noodwetgeving die een wisselwerking van coördinerend en vervangend federaal optreden toelaat. Hoewel België met haar uniek gebrek aan noodrecht op het eerste gezicht lijkt achter te hinken op de meeste federale staten, heeft zij in de laatste jaren een eerste stap gezet in meteen de juiste richting.

Aangezien het ook in België niet te ontkennen viel dat nationale crisissen soms een

nationale respons vergen, nam de federale overheid tijdens de pandemiecrisis tal van maatregelen die een ingrijpende weerslag hadden op de beleidsdomeinen die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren om toch een integraal en doortas-

tend 'corona-beleid' te kunnen voeren – ondanks België geen noodbevoegdheden kent.⁵⁹ Zo werden scholen en culturele instellingen gesloten door de federale overheid, wat tegen de bevoegdheidsverdelende regels indruiste.⁶⁰ Naar aanleiding hiervan woelde er felle discussies over de al dan niet regelmatigheid van die federale interventie en meer bepaald de verzoenbaarheid daarvan met de principiële afwezigheid van federale noodbevoegdheden.⁶¹ Om een wettelijke grondslag aan te reiken, werd de 'Pandemiewet' ingevoerd die de federale overheid toeliet de nodige maatregelen van bestuurlijke politie te nemen teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken, met dien verstande dat deze federale maatregelen een weerslag kunnen hebben op deelstatelijke beleidsdomeinen. De bevoegdheidsgrondslag voor deze voortaan wettelijk verankerde federale interventiemogelijkheid was echter nog steeds onduidelijk.

In zijn advies van 7 april 2021 heeft de Raad van State vervolgens toegegeven aan een eerste federale (sanitaire) noodbevoegdheid die op zijn beurt kan dienen als grondslag voor de Pandemiewet. Hiermee aanvaardde de Raad dat de federale overheid op grond van haar ruime bevoegdheden inzake ordehandhaving, sanitaire politie en civiele bescherming/veiligheid maatregelen van sanitaire aard kan nemen, ook al raken die maatregelen eveneens aan deelstatelijke bevoegdheidsmateries.⁶² Evenwel dienen er aan drie voorwaarden voldaan te worden. Als eerste moet het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd. Ten tweede dient er vooraf overleg te worden gepleegd met de deelstaten op wiens domein de maatregel een rechtstreekse weerslag heeft, tenzij de urgentie van de crisissituatie er geen ruimte voor laat. Deze tweede voorwaarde weerspiegelt het belang van een wisselwerking tussen principiële coördinatie en uitzonderlijke unilateralisatie, zoals hierboven werd aangetoond. Ten derde dient de federale overheid erover te waken dat zij zich strikt beperkt tot hetgeen kan worden ingepast in haar bevoegdheden en daarbij niet overgaat tot het louter uitoefenen van de deelstatelijke bevoegdheden.⁶³

De acute pandemiecrisis, en daarmee gepaard gaande problemen, waarmee de Belgische beleidsmakers werden geconfronteerd in het verleden hebben het federale België er aldus toe aangezet om een federale noodbevoegdheid te creëren, weliswaar op eerdergenoemde drie voorwaarden. De Raad van State erkende immers het belang van een federale interventie aangezien "(h)et (...) de adequate en efficiënte uitoefening van (de federale) bevoegdheden onmogelijk (zou) maken indien de federale overheid geen maatregelen zou kunnen nemen met een ingrijpende weerslag op de beleidsdomeinen van andere overheden."⁶⁴ Deze stelling gaat echter ook op voor de andere acute crisissen die zich vandaag en in de nabije toekomst (zullen) stellen. Onder het moto '*never let a good crisis go to waste*', spoort dit artikel de Belgische beleidsmakers aan om uit voorgaande crisissen, en met name de

59 Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', 89, nr. 32.

60 Ibid.

61 Karel Reybrouck, "Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid," *Leuven Blog for Public Law*, 22 april 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/een-bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/>; "Bij gebrek aan een expliciete crisisbevoegdheid in de Grondwet, had de rechtsleer veel moeite om de bevoegdheidsgrondslag voor die federale maatregelen te identificeren."; Jeroen Van Nieuwenhove en Patricia Popelier, "De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie", *Tijdschrift voor Wetgeving* (2020): 303.

62 Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, 89, nr. 32.

63 Adv.RvS nr. 69.253/AV/AG van 23 april 2021 over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken', 15-17, randnr. 14.

64 Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, randnr. 37.

pandemiecrisis, lessen te trekken en toe te passen op toekomstige crisissituaties, die ongetwijfeld staan te wachten.

Dit artikel pleit voor een uitgebreider gebruik van de gecreëerde sanitaire noodbevoegdheid aangezien deze – zoals onderworpen aan de voorwaarden van de Raad van State en zoals veruitwendigd in de Pandemiewet – bij uitstek een voorbeeld is van een noodbevoegdheid die zal bijdragen tot een efficiënter crisisbeleid. De Pandemiewet – als vorm van noodwetgeving – beantwoordt immers aan de criteria die in deel 1 en 2 werden vooropgesteld. De federale inmenging dient steeds verband te houden met de eigen federale bevoegdheid, waardoor die dus niet onnodig ver gaat zoals de juridische noodtoestand, en is daarnaast afhankelijk gemaakt van een formele afkondiging dat gekoppeld is aan een gefaseerd systeem. In de *eerste fase* gelden de bevoegdheidsverdelende regels onverkort. In de *tweede fase* mag de federale overheid doordringen tot deelstatelijke bevoegdheden wanneer de veiligheid dat vereist, maar dient er telkens overleg gepleegd met de deelstaten (*coördinatie*). In een coördinatiestructuur dient evenwel niet te worden voorzien aangezien het Nationaal Overlegcomité als overkoepelend, centraal punt voor overleg, samenwerking en coördinatie kan dienen in elke crisis.⁶⁵ In overeenstemming met de eerdere bevindingen, is coördinatie dus het uitgangspunt. Het is pas in de *derde fase* van de crisis, wanneer er sprake is van hoogdringendheid, dat de federale overheid transversaal kan optreden zonder overleg met de deelstaten. Zoals eerder aangetoond, vormt de flexibiliteit tussen coördinatie en uitzonderlijke substitutie de sleutel tot een efficiënt crisisbeleid, dat bovendien in overeenstemming is met de voorwaarden die de Raad van State heeft gesteld.

Omdat noodwetten zoals de Pandemiewet daadwerkelijk kunnen bijdragen tot een efficiënter crisisbeleid – in het licht van bovenstaande bevindingen – pleit dit artikel voor een uitgebreider gebruik van de sanitaire noodbevoegdheid en voor de introductie van gelijkaardige noodwetten. Het gebruik van de federale sanitaire noodbevoegdheid zou immers niet mogen worden beperkt tot enkel en alleen gezondheids-crisissen, terwijl het ook andere crisissen kan helpen bestrijden die de veiligheid van de bevolking in gevaar brengen, zoals natuurrampen en terroristische of nucleaire dreigingen. Bijgevolg moedigt dit artikel de Belgische beleidsmakers aan om anticipatief noodwetten aan te nemen die elk zijn afgestemd op specifieke crisissorten die eveneens onder de federale sanitaire bevoegdheid kunnen vallen. ●

.....
65 Artikel 31 en 31/1 Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980.

BIBLIOGRAFIE

- Adv.RvS nr. 32.227/4 van 22 oktober 2001 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, Parl.St. Kamer 2001-02, nr. 50-1598/1.
- Adv.RvS nr. 48.989/VR van 9 december 2010 over een voorontwerp van wet betreffende de kritieke infrastructuur, de andere punten van federaal belang en de punten van lokaal belang, Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-1357/1.
- Adv.RvS nr. 53.018/VR van 13 mei 2013 bij een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer’.
- Alvizatos, Nicos, Bílková, Veronika, Cameron, Iain, Kask, Oliver and Tuori, Kaarlo. Report respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections. Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2020.
- Angel Presno Linera, Miguel. “Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain.” Verfassungsblog, May, 13 2020. <https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain>.
- Anton, Don, Kohout, Jennifer and Pain, Nicole. “Nationalizing environmental protection in Australia: The international dimensions.” Environmental Law, no. 23, (1993): 763-784.
- Ayitenew Ayele, Zemelak and Tesfaye Fessha, Yonathan. “Controlling Public Health Emergencies in Federal Systems.” In Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic, edited by Nico Steytler, 319-335. New York: Routledge, 2022.
- Belgische Unie. “Overstromingen: het federalisme verergert het probleem.” BUB, 17 juli 2021. <https://www.unionbelge.be/?p=13676>.
- Bhatia, Gautam. “An Executive Emergency: India’s Response to Covid-19.” Verfassungsblog, April, 13, 2020. <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/>.
- Bjørnskov, Christian and Voigt, Stefan. “The determinants of Emergency Constitutions.” (May 2015): 1-48. https://extranet.sioe.org/uploads/isnie2015/bjornskov_voigt.pdf.
- Bolleyer, Nicole and Thorlakson, Lori. “Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems.” The Journal of Federalism 42, no. 4 (2012): 566-591.
- Bouhon, Frédéric, Jousten, Andy et Miny, Xavier. Droit d’exception, une perspective de droit comparé Belgique: Entre absence d’état d’exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux. Bruxelles : Service de recherche du Parlement européen, 2021.
- Bulmer, Elliot. “Emergency Powers.” In International IDEA Constitution-Building Primer , 1-53. Stockholm: International IDEA, 2018.
- Calluy, Kevin. “Voor het eerst in meer dan vijf jaar dreigingsniveau 3 van kracht in België.” VRT News, 17 oktober 2023. <https://www.vrt.be/vrtnws/>

[nl/2023/10/17/dreigingsniveau-3-en-4-aanslag-brussel/](https://www.vlaanderen.be/nl/2023/10/17/dreigingsniveau-3-en-4-aanslag-brussel/).

- Colasante, Paolo. “Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform.” In *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, edited by Nico Steytler, 92-114. Leiden: Brill Nijhoff, 2017.
- Couck, Dylan. “Overheid, blijf bij de les! Over de coronacrisis en de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs.’ TBP (2022): 515-536.
- De Palmaer, Nicole. “Federalism in crisis?” *Science Blogs*, February, 22, 2022. <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/federalism-in-crisis>.
- D’hoore Jasper. “Het versnipperde beleid heeft mensenlevens gekost.”, *De Tijd*, 13 juni 2020. <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/het-versnipperde-beleid-heeft-mensenlevens-gekost/10232910.html>.
- D’Hoore, Jasper. “Coronapas in Vlaanderen: is het sop de kool waard?” *De Tijd*, 13 september 2021. <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/coronapas-in-vlaanderen-is-het-sop-de-koolwaard/10331862.html>.
- El Berhoumi, Mathias et Van Drooghenbroeck, Sébastien. « Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise. » Dans *Principes de la répartition des compétences*, sous la direction de Mathias El Berhoumi et Sébastien Drooghenbroeck, 411-423. Bruxelles : Larcier 2022.
- Ellmann, Stephen. “Constitution for All Seasons: Providing against Emergencies in a Post-Apartheid Constitution.” *Colum.hum.Rts.L.Rev.* no. 21 (1989-90): 163-191. <https://core.ac.uk/download/pdf/230499558.pdf>.
- European Commission for Democracy Through Law. *Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*. Strasbourg : Venice Commission, 2020.
- Ferejohn, John and Pasquino, Pasquale. “The law of the exception: A typology of emergency powers.” *I.CON* no. 2 (2004): 210-239.
- Field, Tracy-Lynn. “A Just Energy Transition and Functional Federalism: The Case of South Africa.” *Transnational Environmental Law* no. 10/2, (2021): 237-261.
- Gamper, Anna. “Federalism and/in Emergency – a Winter School Defying the Pandemic.” *Science Blogs*, January, 25, 2022. www.eurac.edu.
- Goris, Gie. “Terrorisme legt constructiefouten België bloot.” *Mondiaal Nieuws*, 1 april 2016. <https://www.mo.be/opinie/terrorisme-constructiefouten-belgie-bloot>.
- Greer, L. Scott et al., “Who’s in charge and why? Centralisation within and between governments.” *Eurohealth* 26, no. 2 (2020): 99-103.
- Hegele, Yvonne and Schnabel, Johanna. “Federalism and the management of the COVID-19-crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination.” *West European Politics*, no. 44, (2021): 1052-1076.
- Herf, Jeffrey. “Emergency powers helped Hitler’s rise. Germany has avoided them ever since.” *The Washington Post*, February 19, 2019. <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/02/19/emergency-powers-helped-hitlers-rise-germany-has-avoided-them-ever-since/>.

- Hollander, Robyn. “Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia.” *Publius: The Journal of Federalism* (2009) 136-170.
- Kanton Uri. “Der Regierungsrat akzeptiert den Entscheid des Bundesrats und appelliert an die Urner Bevölkerung, sich zu schützen.” 21 maart 2020. www.ur.ch.
- Knauer, Nancy. “The Covid-19 Pandemic and Federalism: Who Decides?” *Journal of Law and Public Policy* 32, no. 1 (2022), 1-33.
- Kouroutakis, Antonios. “Abuse of Power and Self-entrenchment as a State Response to the COVID-19 Outbreak: The Role of Parliaments, Courts and the People.” In *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, edited by M. C. Kettmann and K. Lachmayer, 16-31. Oxford: Hart Publishing, 2021.
- Lazar, Harvey. “The Intergovernmental Dimensions of the Social Union: A Sectoral Analysis.” *Canadian Public Administration*, no. 49 (2006): 23-45.
- Lee, H.P et al. *Emergency Powers in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Marchetti, Gloria. *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di reform*. (Research Paper Centro Studi sul Federalismo, 2021).
- Marchetti, Gloria. “The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions.” *Athens Journal of Law* 7, no. 2, (2021): 129-148.
- Martinico, Giuseppe. “Federalism, regionalism, and the principle of subsidiarity.” In *Federalism and Constitutional Law: the Italian Contribution to Comparative Regionalism*, edited by Erika Arban, Giuseppe Martinico and Francesco Palermo, 189-205. London: Routledge, 2021.
- Minsier, Patricia et Peiffer, Quentin. « Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19. » Dans *La pandémie de Covid-19 face au droit, sous la direction de Saba Parsa et Marc Uyttendaele*, 103-136. Limal : Anthemis, 2020.
- OECD, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, 2020.
- Popelier, Patricia. “Wie verdedigt (de noodtoestand in) België?” *RW*, nr. 9 (2016): 322.
- Popelier, Patricia. “COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis.” *The Theory and Practice of Legislation*, no. 8 (2020): 131-153, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1771884>.
- Popelier, Patricia. *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*. New York: Routledge, 2021.
- Popelier, Patricia and Bursens, Peter. “Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation against all odds.” In *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, edited by Nico Steytler, 88-105. London: Routledge, 2021.

- Reybrouck, Karel en Sottiaux, Stefan. De federale bevoegdheden. Antwerpen: Intersentia, 2019.
- Reybrouck, Karel. “Federal Belgium’s Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure.” Lex-Atlas. May 2021. <https://lexatlas19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>.
- Reybrouck, Karel. “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid.” Leuven Blog for Public Law, 22 april 2021. <https://www.leuvenpubliclaw.com/een-bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/>.
- Reybrouck, Karel en Sottiaux, Stefan. “Nood aan een nieuwe wind voor de staats-hervorming.” Leuven Blog for Public Law, 18 januari 2023. <https://www.leuvenpubliclaw.com/nood-aan-een-nieuwe-wind-voor-destaats-hervorming>.
- Reybrouck, Karel. “De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamenteen.” Doctoraatsthesis, KU Leuven, 2022.
- Saunders, Cheryl. How Federations Responded to Covid-10: Melbourne Forum on Constitution-Building, 2021.
- Saxena, Rekha. “Federalism and the COVID-19 crisis: Centre-State apposite relations in Pandemic Federalism – India.” Forum of Federations. 2021. www.forumfed.org.
- Schnabel, Johanna. Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.
- Steurer, Reinhard, Clar, Christoph and Casado-Asensio, Juan. “Climate change mitigation in Austria and Switzerland: The pitfalls of federalism in greening decentralized building policies.” Nat. Resour. Forum, no. 44 (2020): 89-108.
- Tavakkoli, Maryam et al. “From Public Health Policy to Impact for COVID-19: A Multi-Country Case Study in Switzerland, Spain, Iran and Pakistan.” International Journal of Public Health 67 (2022): 1-13. doi: 10.3389/ijph.2022.1604969.
- Townsend, Frances Fragos, Rapuano, Kenneth et al. The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned. Washington D.C.: Executive Office of the President of the U.S., 2006.
- Van de Gaer, Rani. “Federalisme in crisis(tijden): In welke mate is er nog ruimte voor federalisme in een efficiënt crisisbeleid en hoe draagt noodrecht hiertoe bij?” Masterthesis, KU Leuven, 2023.
- Vandenbruwaene, Werner. “What Scope for Subnational Autonomy: The Issue of the Legal Enforcement of the Principle of Subsidiarity.” Perspectives on Federalism 5, no. 2 (2014): 45-73.
- Vanderaspolden, Matthias en Torck, Laurence. “Vernietigende kritiek op Belgische corona-aanpak: politiek systeem heeft levens gekost.” Gazet van Antwerpen, 18 november 2020. https://www.gva.be/cnt/dmf20201117_97841962.
- Van Nieuwenhove, Jeroen en Popelier, Patricia. “De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pan-

- demie.” Tijdschrift voor Wetgeving (2020) 303-313.
- Velaers, Jan. “Crisissen zijn uitdagingen, constitutionele crisissen dagen de grondwet uit.” In *Liberæ Cogitationes Liber amicorum Marc Bossuyt*, onder redactie van Alen, André et al., 849-863. Mortsel: Intersentia, 2013.
 - Velaers, Jan. “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis.” TBP, nr. 9, (2021): 532-552.
 - Vlaams Parlement, Verslag van de hoorzitting van 25 september 2020 over de evaluatie en verdere uitvoering van het Vlaamse coronabeleid in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: (residentiële) ouderenzorg. Nr. 7. 2019-2020.
 - Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, Parl. St. Senaat 2012-2013, nr. 5- 2232/1, 167-168.
 - Verbergt, Matthias. “Verandert de pandemie de inzet van de volgende staats-hervorming?” *Nieuws Publiekrecht*, 27 april 2021. <https://www.law.kuleuven.be/pub/nl/nieuws-publiekrecht/verandert-de-pandemie-de-inzet-vande-volgende-staats-hervorming>.
 - Verbergt, Matthias. “Het huidige Belgisch federalisme faalt.” *De Standaard*, 20 september 2022. https://www.standaard.be/cnt/dmf20220920_93596677.
 - Walter, James, “Scott Morrison’s biggest failure in the bushfire crisis: an inability to deliver collective action.” *The Conversation*, January 7, 2020. <https://theconversation.com/scott-morrisons-biggest-failure-in-the-bushfire-crisis-an-inability-to-deliver-collective-action-129437>.
 - Watts, Ronald. *Comparing Federal Systems: Third Edition*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2008.