



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.147/1
van 27 maart 2020

over

een ontwerp van ‘volmachtbesluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de tijdelijke opschorting van de verval- en beroepstermijnen die vastgelegd zijn in de wetgeving en reglementering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of die op grond daarvan zijn ingevoerd, alsook de termijnen die vastgelegd zijn in de wetten en koninklijke besluiten en onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.147/1
du 27 mars 2020

sur

un projet ‘d’arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l’ensemble de la législation et de la réglementation de la Commission communautaire commune ou adoptées en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Commission communautaire commune en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de la loi spéciale du 12 janvier 1989’

Op 23 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ‘volmachtbesluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de tijdelijke opschorting van de verval- en beroepstermijnen die vastgelegd zijn in de wetgeving en reglementering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of die op grond daarvan zijn ingevoerd, alsook de termijnen die vastgelegd zijn in de wetten en koninklijke besluiten en onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2020.

*

Le 23 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la coordination de la politique du Collège réuni à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet ‘d’arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l’ensemble de la législation et de la réglementation de la Commission communautaire commune ou adoptées en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Commission communautaire commune en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de la loi spéciale du 12 janvier 1989’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 mars 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.
2. In de adviesaanvraag wordt het beroep op de spoedeisendheid als volgt verantwoord: “En raison de la situation de crise actuelle lié à la pandémie de COVID-19 et au regard de la nécessité à pouvoir assurer la continuité du service public”.
3. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt ertoe op basis van bijzondere machten te voorzien in een tijdelijke opschorting van de verval- en beroepstermijnen die zijn vastgesteld in de ordonnanties en besluiten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of die vastgesteld zijn in de op grond daarvan goedgekeurde akten. Hetzelfde geldt voor de termijnen die vastgesteld zijn in de wetten en koninklijke besluiten en onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen of die vastgesteld zijn in de op grond daarvan goedgekeurde akten. De termijnen worden opgeschort vanaf 16 maart 2020 voor een duur van een maand, die tweemaal met eenzelfde duur verlengd kan worden door een besluit waarin de regering (lees: het Verenigd College) de noodzaak om dit te doen in het licht van de evolutie van de gezondheidssituatie verantwoordt (artikel 1, eerste lid, van het ontwerp).

De akten en beslissingen die tijdens deze opschortingsperiode worden aangenomen zijn “volledig rechtsgeldig” (artikel 1, tweede lid, van het ontwerp).

De akten en beslissingen waarvan de geldigheidsduur afloopt tijdens de periode van opschorting of waarvan de verlenging afhangt van een formaliteit die vervuld moet worden tijdens die termijn, worden geacht verlengd te worden met een duur die gelijk is aan de opschortingsperiode (artikel 1, derde lid, van het ontwerp).

Het Verenigd College bepaalt het einde van de opschortingsperiode (artikel 2 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 16 maart 2020 (artikel 3 van het ontwerp).

5.1. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19’, zij het dat een licht afwijkend opschrift wordt vermeld.

5.2. Artikel 2, § 1, van deze ordonnantie luidt als volgt:

“Teneinde de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie kan het Verenigd College, binnen de bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie alle passende maatregelen nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie.”

Gelet op deze bepaling zijn de bijzondere machten die aan het Verenigd College worden toegekend beperkt tot het nemen van maatregelen “om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie”.

Hoewel het om advies voorgelegde besluit verband houdt met de gevolgen van de pandemie, kan de ontworpen regeling, mede door haar algemeen karakter, niet worden beschouwd als een vorm van maatregelen “onder bedreiging van ernstig gevaar”. De problemen die het ontwerp beoogt op te lossen zijn overigens weliswaar het gevolg van de Covid-19 pandemie, maar vallen niet “binnen het strikte kader” ervan.

Bijgevolg kan het ontworpen besluit geen rechtsgrond vinden in artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020.

5.3. De ordonnantie van 19 maart 2020 bevat nog een andere machtiging aan het Verenigd College. Artikel 3, § 1, van de ordonnantie luidt immers als volgt:

“Wanneer het voor de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie onmogelijk is om bijeen te komen wegens de COVID-19-pandemie of wegens - algemene of bijzondere - afzonderingsmaatregelen of - aanbevelingen, die naar behoren zijn vastgesteld door het bureau van het Parlement, mag het Verenigd College, na overleg met de Voorzitter en na advies van het bureau van het Parlement, alle nuttige maatregelen treffen op de gebieden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen, uitsluitend met de bedoeling om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren en voor zover de urgentie van haar actie gemotiveerd wordt.

Het einde van de onmogelijkheid om bijeen te komen wordt naar behoren vastgesteld door het bureau van het Parlement.”

Deze machtiging is ruimer, aangezien het Verenigd College “alle nuttige maatregelen” kan treffen binnen de bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zij het enkel “met de bedoeling om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren en voor zover de urgentie van haar actie gemotiveerd wordt”.

Het om advies voorgelegde ontwerp zou als een dergelijke maatregel beschouwd kunnen worden. Uit geen enkele element van het ontwerp of de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt echter dat de situatie waarin artikel 3, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 toepassing vindt, zich voordoet. Ook bevat de adviesaanvraag geen spoor van het volgens die bepaling vereiste “overleg met de Voorzitter en na advies van het bureau van het Parlement”. Op de website van de Verenigde Vergadering staat weliswaar een bericht dat de

parlementaire werkzaamheden opgeschort zijn tot 5 april 2020¹, maar een dergelijke mededeling kan niet worden beschouwd als een onmogelijkheid “om bijeen te komen wegens de COVID-19-pandemie of wegens - algemene of bijzondere - afzonderingsmaatregelen of -aanbevelingen, die naar behoren zijn vastgesteld door het bureau van het Parlement”.

5.4. Enkel indien door de stellers van het ontwerp kan aangetoond worden dat aan de voorwaarden van artikel 3, § 1, van de ordonnantie is voldaan, kan aangenomen worden dat er een algemene rechtsgrond voorhanden is voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

6. In het opschrift wordt de aard van de akte omschreven als een “Volmachtbesluit van het Verenigd College”. In de Franse versie is sprake van een “Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux”.

Ondanks de specifieke rechtsgrond en rechtsgevolgen van het te nemen besluit betreft het nog steeds een “besluit van het Verenigd College”. Het verdient aanbeveling om (uitsluitend) deze omschrijving te gebruiken in het opschrift. Het gebruik van het begrip “volmachtbesluit” in de Nederlandse versie is bovendien af te raden omdat de correcte benaming van het gebruikte instrument “bijzondere machten” en niet “volmachten” is, hetgeen ook blijkt uit het opschrift en artikel 4, eerste lid, van de ordonnantie van 19 maart 2020.

Wel verdient het aanbeveling de gewoonte te volgen om bijzonderemachtenbesluiten te nummeren. Als de bedoelde besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren, in het bijzonder wanneer verschillende bijzonderemachtenbesluiten op dezelfde datum zouden worden uitgevaardigd. Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt, namelijk dat het gaat om een tekst die ordonnanties onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij ordonnantie moet worden bekrachtigd, van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.²⁻³

¹ Het bericht op de website <http://www.parlement.brussels/?lang=nl> luidt als volgt (geraadpleegd op 25 maart 2020):

“Het Brussels Parlement is gesloten sinds donderdag 19 maart vanaf 16 uur. De parlementaire werkzaamheden en alle andere activiteiten van het Parlement zijn opgeschort tot en met 5 april. De gebouwen zijn niet voor het publiek toegankelijk. Volg de instructies i.v.m. het Coronavirus nauwgezet op en zorg goed voor jezelf en voor elkaar !”.

² Cfr. adv.RvS 25.670/8 van 24 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende financiële en diverse bepalingen met betrekking tot het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van titel VI van de wet van 26 juli 1996 houdende modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3 van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie’.

³ Er kan worden opgemerkt dat de Waalse Regering de besluiten die zij reeds heeft genomen op grond van het decreet van 17 maart 2020 ‘octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19’ genummerd heeft. Zie de besluiten van de Waalse Regering van 18 maart 2020 die zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 maart 2020 (tweede editie).

7. Overeenkomstig artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden koninklijke besluiten “die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen” samen met het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en een verslag aan de Koning bekendgemaakt.

Deze bepaling is niet van toepassing op besluiten van het Verenigd College. Toch is het zinvol om het te nemen besluit vergezeld te laten gaan van een verslag aan het Verenigd College, waarin de draagwijdte en de concrete gevolgen van de erin vervatte regeling nader worden toegelicht. Een dergelijke verduidelijking zal zowel de burger als de diensten van de uitvoerende macht te goede komen, alsook de Verenigde Vergadering wanneer ze overeenkomstig artikel 4, § 2, van de ordonnantie van 19 maart 2020 moet overgaan tot de bekrachtiging ervan.

In het bijzonder kan in een dergelijk verslag worden ingegaan op hetgeen hierna wordt opgemerkt. Ook bepaalde overwegingen die nu in de aanhef van het ontwerp voorkomen kunnen in het verslag worden opgenomen.

8. Het om advies voorgelegde ontwerp is een autonoom besluit dat op algemene, maar impliciete wijze wijzigingen aanbrengt in een onbepaald aantal regelingen.

De werkwijze waarbij wijzigingen worden aangebracht in bijvoorbeeld “alle wettelijke en reglementaire bepalingen”, zonder die bepalingen ook formeel te wijzigen, kan in beginsel niet worden aanvaard, aangezien het niet in overeenstemming is met de rechtszekerheid om op een dergelijke, vaag bepaalde manier in te grijpen in alle geldende normen, zonder die ook formeel te wijzigen. Om dezelfde reden kan ook de werkwijze waarbij alle wettelijke en reglementaire bepalingen waarin een zekere omschrijving voorkomt, op een bepaalde manier moeten worden “gelezen”, in beginsel niet worden aanvaard. Het komt immers aan de overheid toe om te zorgen voor een transparant normgeheel. Van de burgers kan in normale omstandigheden in beginsel niet verwacht worden dat zij bij het consulteren van wetten of besluiten ook nog eens rekening houden met in andere wetteksten opgenomen autonome bepalingen die de wetten of besluiten impliciet wijzigen. De mogelijke rechtsonzekerheid wordt in voorliggend geval nog vergroot door het feit dat de opschorting van de termijnen net tot doel heeft de rechtstoestand van burgers (en de overheid) te beïnvloeden. Daarbij komt dat de ontworpen regeling niet enkel geldt ten aanzien van bepalingen die door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf zijn aangenomen, maar ook van bepalingen die afkomstig zijn van de federale wet- en regelgever maar die intussen tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoren. Het is niet altijd eenvoudig vast te stellen om welke bepalingen het precies gaat.

Gelet op de bijzondere omstandigheden die het besluit verantwoorden, de hoogdringendheid van de maatregel, en het tijdelijke karakter ervan, kan de werkwijze in dit geval evenwel gebillijkt worden. Het verdient echter aanbeveling in een aan het besluit toe te voegen verslag aan het Verenigd College zo veel als mogelijk de concrete impact toe te lichten van de regeling in de belangrijkste domeinen en sectoren die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ressorteren.

9. De opschortingsregeling waarin het ontwerp voorziet geldt ten aanzien van “verval- en beroepstermijnen”.⁴

Luidens de aanhef van het ontwerp heeft de ontworpen regeling tot doel om de impact van de coronavirus Covid-19 pandemie en de maatregelen die in dat kader zijn genomen⁵ te beperken. Als gevolg daarvan is de goede werking van verschillende overheidsdiensten aangetast en bestaat het risico dat de burgers “verstoken kunnen blijven van de mogelijkheid om hun rechten in het kader van bestuursrechtelijke procedures en beroepen nuttig en daadwerkelijk te laten gelden”. Het ontwerp moet ervoor zorgen “dat geen enkele burger gehinderd wordt in het uitoefenen van zijn rechten noch in het vervullen van zijn plichten als gevolg van de impact van de gezondheidscrisis op de dagelijkse werking van de openbare diensten of als gevolg van het feit dat hij zelf in een situatie is terechtgekomen die ertoe leidt dat hij die rechten niet kan uitoefenen”.

Om deze doelstelling te realiseren moet erover gewaakt worden dat de omschrijving van de termijnen die worden opgeschort voldoende ruim is. Aldus lijkt het raadzaam de verwijzing naar “verval- en beroepstermijnen” in artikel 1 van het ontwerp te vervangen door een verwijzing naar “verval- en beroepstermijnen en alle termijnen waarvan het verstrijken een juridisch gevolg heeft”.

10. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de “tijdens deze opschortingsperiode aangenomen akten en beslissingen [...] volledig rechtsgeldig” zijn.

Wellicht heeft de betrokken bepaling ook tot doel om het de betrokken overheden mogelijk te maken beslissingen te nemen vooraleer de opschortingsperiode is afgelopen. De opschorting houdt in dat geval in dat de overheid haar beslissing kan, maar niet moet uitstellen.

Hierbij moet echter een voorbehoud worden gemaakt. Indien de betrokken beslissing slechts kan worden genomen nadat een bepaalde termijn verstreken is, bijvoorbeeld indien de betrokken procedure voorziet in een termijn voor inspraak of adviesverlening, moet worden aangenomen dat op grond van artikel 1, eerste lid, deze termijn ook opgeschort is. Het zou contradictorisch zijn indien het tweede lid zou toelaten afbreuk te doen aan de verlenging van de termijn waartoe het eerste lid leidt. Om te vermijden dat problemen kunnen ontstaan in het licht van het gelijkheidsbeginsel, en om elke verwarring hierover te vermijden, moet in een verslag aan het Verenigd College verduidelijkt worden dat het tweede lid geen afbreuk doet aan de rechten van de rechtsonderhorigen om binnen een verlengde termijn hun rechten uit te oefenen.

11.1. De in artikel 1, eerste lid, bedoelde opschorting vindt plaats “vanaf 16 maart 2020 [...] voor een duur van één maand, die tweemaal met eenzelfde duur verlengd kan worden door een besluit waarin de regering (lees: het Verenigd College) de noodzaak om dit te doen in het licht van de evolutie van de volksgezondheid verantwoordt”. Artikel 2 bepaalt dat het Verenigd

⁴ In de Nederlandse versie van het ontwerp blijkt weliswaar minder duidelijk dan in de Franse versie dat deze beperking ook geldt voor “de termijnen die vastgesteld zijn in de wetten en koninklijke besluiten [...]”.

⁵ Zie bijvoorbeeld het ministerieel besluit van 23 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

College het einde van de opschortingsperiode bepaalt. Daarover wordt in de aanhef overwogen dat “de in dit volmachtenbesluit bedoelde maatregel immers dermate uitzonderlijk is dat het aangewezen is hem, zodra hij niet meer verantwoord lijkt, te beëindigen, of hem, indien het nodig lijkt, te verlengen”.

11.2. Het is niet nodig en af te raden dat een overheid aan zichzelf een machtiging toekent. In het voorliggende geval lijkt het evenwel de bedoeling van de stellers dat het te nemen bijzonderemachtenbesluit op zijn beurt een ‘gewone’ machtiging toekent aan het Verenigd College. Een dergelijke delegatie is echter niet mogelijk en niet noodzakelijk.

De delegatie impliceert immers dat het volledige temporele toepassingsgebied van de opschortingsregeling, met inbegrip van de verlengde geldigheid van alle akten en beslissingen waarvan de geldigheidsduur tijdens de opschortingsperiode afloopt, door het Verenigd College kan worden bepaald. Zoals eerder is opgemerkt heeft deze regeling een zeer ruim toepassingsgebied en zal zij een aanzienlijke impact hebben. De ontworpen delegaties lijken bijgevolg op zichzelf te moeten worden beschouwd als bijzondere machtigingen, die echter alleen door de ordonnantiegever zelf kunnen worden verleend.⁶

Omgekeerd lijkt er geen enkele reden te zijn waarom het Verenigd College niet op basis van de ordonnantie van 19 maart 2020 bij een bijzonderemachtenbesluit tot de verlenging (of de beëindiging⁷) van de opschortingstermijn zou kunnen beslissen. Overeenkomstig artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 is de machtiging “die aan het Verenigd College krachtens artikel 2 van deze ordonnantie toegekend wordt [...] drie maanden geldig vanaf de inwerkingtreding ervan” en kan deze termijn “eenmaal verlengd worden voor een even lange duur”.⁸ Het is zeer waarschijnlijk dat beide verlengingen waarin artikel 1, § 1, van het ontwerp voorziet binnen deze periode van drie maanden zullen vallen. Bovendien kan in dat geval een beroep worden gedaan op de in artikel 2, § 4, van de ordonnantie van 19 maart 2020 opgenomen mogelijkheid voorbij te gaan aan de meeste voorgeschreven vormvereisten of om de toepasselijke termijn daarvan te verkorten.

11.3. Artikel 2 van het ontwerp laat het Verenigd College toe om de opschortingsperiode vervroegd te beëindigen. Omwille van de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de regelgeving, en gelet op het belang van de voorliggende regeling voor een groot aantal rechtsonderhorigen en het brede toepassingsgebied ervan, is deze werkwijze moeilijk aanvaardbaar. Het Verenigd College zal bij het bepalen van de duur van de opschorting gebruik moeten maken van vaste periodes waarin de betrokken termijnen worden opgeschort, en die niet vervroegd kunnen worden beëindigd.

⁶ Zie in dezelfde zin: advies 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel ‘dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19’ (wat betreft de verlengingsmogelijkheid voorzien in artikel 7, § 1, van dat voorstel).

⁷ Zie echter randnummer 11.3.

⁸ Voor zover de stellers van het ontwerp toch van mening zijn dat het ontwerp rechtsgrond kan vinden in artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

12. In het opschrift is de verwijzing naar de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en 12 januari 1989 overbodig, en wordt ze beter weggelaten.

Aanhef

13. Omwille van de rechtszekerheid moet in de aanhef het juiste opschrift van de ordonnantie van 19 maart 2020 worden vermeld.

Artikel 3

14. Het is duidelijker om enkel te bepalen dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van een welbepaalde datum, zonder dat ook de inwerkingtreding uitdrukkelijk wordt bepaald.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.
2. La demande d'avis justifie le recours à l'urgence comme suit : « En raison de la situation de crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19 et au regard de la nécessité à pouvoir assurer la continuité du service public ».
3. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet de prévoir, sur la base de pouvoirs spéciaux, une suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans les ordonnances et arrêtés de la Commission communautaire commune ou fixés dans les actes pris en vertu de ceux-ci. Il en va de même pour les délais qui ont été fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant de la compétence de la Commission communautaire commune ou qui ont été fixés dans les actes pris en vertu de ceux-ci. Les délais sont suspendus à partir du 16 mars 2020 pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel ledit gouvernement (lire : le Collège réuni) en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet).

Les actes et décisions pris durant cette période de suspension sont « pleinement valides » (article 1^{er}, alinéa 2, du projet).

Les actes et décisions dont la durée de validité échoit durant la période de suspension et dont la prolongation dépend d'une formalité devant être accomplie durant cette période, sont réputés prolongés d'une durée équivalente à la période de suspension (article 1^{er}, alinéa 3, du projet).

Le Collège réuni arrête la fin de la période de suspension (article 2 du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 16 mars 2020 (article 3 du projet).

5.1. Le préambule du projet fait référence à l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', si ce n'est que l'intitulé mentionné est légèrement différent.

5.2. L'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance dispose ce qui suit :

« Afin de permettre à la Commission communautaire commune de réagir à la pandémie de COVID-19, le Collège réuni peut, dans les matières qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune, prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19. »

Vu cette disposition, les pouvoirs spéciaux qui sont accordés au Collège réuni ont été limités à l'adoption de mesures permettant de « prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 ».

Bien que l'arrêté soumis pour avis porte sur les effets de la pandémie, la réglementation en projet ne peut pas, du fait notamment de son caractère général, être considérée comme une forme de mesures prises « sous peine de péril grave ». Certes, les problèmes que le projet entend résoudre, sont du reste la conséquence de la pandémie de Covid-19, mais ils ne tombent pas dans son « cadre strict ».

Par conséquent, l'arrêté en projet ne peut pas trouver de fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020.

5.3. L'ordonnance du 19 mars 2020 contient en outre une autre habilitation au Collège réuni. L'article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance dispose en effet que :

« En cas d'impossibilité de réunir l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune due à la pandémie de COVID-19 ou à des mesures ou des recommandations de confinement, générales ou particulières, et dûment constatées par le bureau du Parlement, le Collège réuni peut, après concertation avec le Président et avis du bureau du Parlement, prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune aux seules fins d'assurer la continuité du service public et dans la mesure où l'urgence de son action est motivée.

La fin de l'impossibilité de se réunir est dûment constatée par le bureau du Parlement. »

Cette habilitation est plus étendue, dès lors que le Collège réuni peut prendre « toutes les mesures utiles » dans le cadre des compétences de la Commission communautaire commune, mais « aux seules fins d'assurer la continuité du service public et dans la mesure où l'urgence de son action est motivée ».

Le projet soumis pour avis pourrait être considéré comme une mesure de ce type. Il ne ressort toutefois d'aucun élément du projet ou d'aucun des documents joints à la demande d'avis que la situation dans laquelle l'article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 trouve à s'appliquer, se présente. Par ailleurs, la demande d'avis ne contient aucune trace de la « concertation avec le Président et [de l']avis du bureau du Parlement », exigés par cette disposition. Le site internet de l'Assemblée réunie affiche certes un avis selon lequel l'activité parlementaire est suspendue jusqu'au 5 avril 2020¹, mais un tel communiqué ne peut être considéré comme une impossibilité « de [se] réunir [...] en raison] de la pandémie de COVID-19 ou de[...] mesures ou [...] recommandations de confinement, générales ou particulières, et dûment constatées par le bureau du Parlement ».

5.4. Ce n'est que si les auteurs du projet peuvent démontrer que les conditions de l'article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance sont remplies, qu'il peut être admis qu'un fondement juridique général existe pour l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. Dans la version néerlandaise, l'intitulé définit la nature de l'acte comme étant un « volmachtbesluit van het Verenigd College ». Dans la version française, il est question d'un « arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux ».

En dépit du fondement juridique spécifique et des effets juridiques de l'arrêté envisagé, il s'agit encore et toujours, en néerlandais, d'un « besluit van het Verenigd College ». Il est recommandé de faire (exclusivement) usage de cette dénomination dans l'intitulé en néerlandais. L'utilisation de la notion de « volmachtbesluit » est en outre à déconseiller, dès lors que la dénomination néerlandaise correcte de l'instrument utilisé est « bijzondere machten » et non « volmachten », ce qui ressort également de l'intitulé et de l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020.

Il est cependant recommandé de se conformer à l'usage pour numéroter les arrêtés de pouvoirs spéciaux. Lorsque les arrêtés visés sont numérotés, il suffit en effet d'en mentionner simplement le numéro et la date pour pouvoir les identifier avec une grande certitude, en particulier dans le cas où plusieurs arrêtés de pouvoirs spéciaux auraient été élaborés à la même date. Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté – à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement les ordonnances et promis à une confirmation prochaine par ordonnance – est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis

¹ L'avis sur le site internet <http://www.parlement.brussels/?lang=fr> est le suivant (consulté le 25 mars 2020):

« Le Parlement bruxellois a fermé ses portes le jeudi 19 mars à 16 heures. L'activité parlementaire et toutes les autres activités du Parlement sont suspendues jusqu'au 5 avril inclus. Les bâtiments sont inaccessibles au public. Respectez les règles de confinement et prenez soin de vous et des autres ! »

ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions²⁻³.

7. Conformément à l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les arrêtés royaux « qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur » sont publiés avec l'avis du Conseil d'État, section de législation, et un rapport au Roi.

Cette disposition n'est pas applicable aux arrêtés du Collège réuni. Il est pourtant utile que l'arrêté envisagé soit accompagné d'un rapport au Collège réuni, précisant la portée et les effets concrets de la réglementation qui y est contenue. Une telle précision bénéficiera tant au citoyen qu'aux services du pouvoir exécutif, ainsi qu'à l'Assemblée réunie lorsque, conformément à l'article 4, § 2, de l'ordonnance du 19 mars 2020, il devra procéder à sa confirmation.

Plus particulièrement, pareil rapport permettra de répondre aux observations formulées ci-après. De même, certains considérants qui figurent actuellement dans le préambule du projet, pourront y être insérés.

8. Le projet soumis pour avis est un arrêté autonome qui apporte des modifications de manière générale mais implicite dans un nombre indéterminé de règlements.

Le procédé par lequel des modifications sont apportées par exemple dans « toutes les dispositions légales et réglementaires », sans modifier formellement ces dispositions, ne peut en principe pas être admis, étant donné qu'il ne s'accorde pas avec la sécurité juridique d'intervenir de cette façon, d'une manière vague, dans toutes les normes en vigueur, sans les modifier formellement. Pour ce même motif, on ne peut en principe pas non plus admettre le procédé par lequel toutes les dispositions légales et réglementaires contenant une certaine définition, doivent être « lues » d'une manière déterminée. En effet, il revient à l'autorité d'assurer un ensemble normatif transparent. Dans des circonstances normales, on ne peut en principe pas attendre des citoyens que, lorsqu'ils consultent des lois ou des arrêtés, ils tiennent également compte de dispositions autonomes inscrites dans d'autres textes législatifs, qui modifient implicitement les lois ou les arrêtés. L'insécurité juridique éventuelle est en l'occurrence encore accrue par le fait que la suspension des délais a précisément pour objectif d'influencer la situation juridique des citoyens (et de l'autorité). Par ailleurs, le règlement en projet s'applique non seulement aux dispositions adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale elle-même mais aussi aux dispositions qui émanent du législateur fédéral mais qui entre-temps

² Voir l'avis C.E. 25.670/8 du 24 octobre 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'portant des dispositions financières et diverses concernant le statut social des travailleurs indépendants, en application du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne'.

³ Il peut être observé que le Gouvernement wallon a également numéroté les arrêtés qu'il a déjà pris en vertu du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'. Voir les arrêtés du Gouvernement wallon du 18 mars 2020 qui ont été publiés au Moniteur belge du 20 mars 2020 (deuxième édition).

relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'est pas toujours aisé d'établir de quelles dispositions il s'agit.

Vu les circonstances particulières qui justifient l'arrêté, l'extrême urgence de la mesure et son caractère temporaire, le procédé peut en l'espèce toutefois être admis. Il est cependant recommandé de préciser autant que possible dans un rapport au Collège réuni à joindre à l'arrêté l'impact concret de la réglementation dans les principaux domaines et secteurs relevant de la compétence de la Commission communautaire commune.

9. Le régime de suspension prévu par le projet s'applique aux « délais de rigueur et de recours »⁴.

Selon le préambule du projet, la réglementation en projet a pour objet de limiter l'impact de la pandémie du coronavirus Covid-19 et des mesures qui ont été prises dans ce cadre⁵. Le bon fonctionnement des différents services publics en est affecté et le risque existe que les citoyens soient privés « de la possibilité de faire utilement et effectivement valoir leurs droits dans le cadre des procédures et recours administratifs ». Le projet doit veiller à ce qu'« aucun citoyen ne soit entravé ni dans l'exercice de ses droits ni dans l'accomplissement de ses obligations du fait des impacts de la crise sanitaire sur le fonctionnement quotidien des Services publics ou du fait qu'il n'ait pas été lui-même dans une situation qui lui permette d'exercer ceux-ci ».

Pour réaliser cet objectif, il faut veiller à ce que la définition des délais suspendus soit suffisamment large. Il paraît ainsi opportun de remplacer la référence aux « délais de rigueur et de recours » figurant à l'article 1^{er} du projet par une référence aux « délais de rigueur et de recours et tous les délais dont l'expiration a un effet juridique ».

10. L'article 1^{er}, alinéa 2, du projet dispose que « les actes et décisions pris durant cette période de suspension sont pleinement valides ».

Sans doute la disposition concernée vise-t-elle également à permettre aux autorités concernées de prendre des décisions avant l'expiration de la période de suspension. La suspension implique dans ce cas que l'autorité peut reporter sa décision mais elle n'y est pas tenue.

À cet égard, il s'impose cependant de formuler une réserve. Si la décision concernée ne peut être prise qu'après l'expiration d'un délai déterminé, par exemple si la procédure concernée prévoit un délai pour une participation ou la remise d'un avis, il y a lieu d'admettre qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, ce délai est également suspendu. Il serait contradictoire que l'alinéa 2 permette d'aller à l'encontre de la prolongation du délai qu'accorde l'alinéa 1^{er}. Afin d'éviter que des problèmes surgissent au regard du principe d'égalité et afin d'éviter toute confusion à ce propos, il y a lieu de préciser dans un rapport au Collège réuni que

⁴ Dans la version néerlandaise du projet, il apparaît certes moins clairement que dans la version française que cette restriction vaut aussi pour les délais « fixés dans les lois et arrêtés royaux [...] ».

⁵ Voir par exemple l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

l'alinéa 2 ne porte pas atteinte aux droits des justiciables à exercer leurs droits dans un délai prolongé.

11.1. La suspension visée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, s'applique « à partir du 16 mars 2020 [...] pour une durée d'un mois prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel ledit gouvernement (lire : le Collège réuni) en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ». L'article 2 dispose que le Collège réuni met fin à la période de suspension. À cet égard, le préambule considère qu'« en effet, la mesure visée dans le présent arrêté de pouvoirs spéciaux est à ce point exceptionnelle qu'il s'indique d'y mettre fin dès qu'il apparaît qu'elle ne se justifie plus, ou de la prolonger s'il apparaît qu'elle soit encore nécessaire ».

11.2. Il est superflu et déconseillé qu'une autorité accorde une habilitation à elle-même. En l'espèce, l'intention des auteurs semble toutefois être de prévoir que l'arrêté de pouvoirs spéciaux envisagé accorde à son tour une habilitation « ordinaire » au Collège réuni. Une telle délégation n'est cependant ni possible ni nécessaire.

En effet, la délégation implique que le champ d'application temporel global du régime de suspension - y compris la validité prolongée de tous les actes et décisions dont la durée de validité expire pendant la période de suspension – peut être fixé par le Collège réuni. Comme il a été relevé précédemment, ce régime a un champ d'application très étendu et aura un impact considérable. Il apparaît dès lors que les délégations en projet doivent être considérées en soi comme des habilitations spéciales qui ne peuvent toutefois être octroyées que par le pouvoir législatif bruxellois lui-même⁶.

À l'inverse, il ne paraît pas y avoir de motif justifiant que sur la base de l'ordonnance du 19 mars 2020, le Collège réuni ne peut pas décider, par un arrêté de pouvoirs spéciaux, la prolongation (ou la fin⁷) de la période de suspension. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'habilitation « conférée au Collège réuni par l'article 2 de la présente ordonnance est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur » et ce délai est « prorogeable une fois pour une durée équivalente »⁸. Il est très probable que les deux prolongations prévues à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, interviendront au cours de cette période de trois mois. En outre, il peut, dans ce cas, être recouru à la possibilité offerte à l'article 2, § 4, de l'ordonnance du 19 mars 2020, d'ignorer la plupart des formalités prescrites ou d'en raccourcir le délai applicable.

11.3. L'article 2 du projet permet au Collège réuni de mettre fin à la période de suspension de manière anticipée. Dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité de la réglementation, et vu l'importance de la réglementation à l'examen pour un grand nombre de justiciables et son champ d'application étendu, ce procédé peut difficilement être admis. Pour

⁶ Voir en ce sens l'avis 67.142/AG de 25 mars 2020 sur une proposition de loi 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19' (en ce qui concerne la possibilité de prolongation prévue à l'article 7, § 1^{er}, de cette proposition).

⁷ Voir toutefois le point 11.3.

⁸ Dans la mesure où les auteurs du projet estiment quand même que le projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 2 de l'ordonnance du 19 mars 2020.

déterminer la durée de la suspension, le Collège réuni devra recourir à des périodes fixes de suspension des délais concernés, auxquelles il ne pourra pas être mis fin de manière anticipée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

12. Dans l'intitulé, la référence aux lois spéciales des 8 août 1980 et 12 janvier 1989 est superflue et devrait être omise.

Préambule

14. Dans un souci de sécurité juridique, il convient de mentionner dans le préambule l'intitulé exact de l'ordonnance du 19 mars 2020.

Article 3

15. Il serait plus clair d'indiquer uniquement que l'arrêté envisagé produit ses effets à une date déterminée sans en mentionner également de manière explicite l'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME