



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.170/4
du 1^{er} avril 2020

advies 67.170/4
van 1 april 2020

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux 'relatif au
fonctionnement des organes
communaux dans le cadre de la
crise sanitaire COVID-19'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
werking van de gemeentelijke
organen in het kader van de
gezondheidscrisis COVID-19'

Le 27 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 'relatif au fonctionnement des organes communaux dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2020.

*

Op 27 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de werking van de gemeentelijke organen in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 1 april 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 april 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Vu l'urgence motivée par le fait que les communes doivent pouvoir continuer à remplir leurs missions essentielles malgré les circonstances actuelles liées à la crise sanitaire du COVID-19 et qu'il est donc fondamental d'apporter à la Nouvelle loi communale les adaptations nécessaires pour leur permettre de réagir rapidement face aux situations auxquelles elles seront confrontées et de prendre les décisions indispensables avec la rapidité et la souplesse requises pour répondre aux besoins ;

Considérant, comme tenu de l'urgence extrême à garantir la continuité du service public et à préserver tant la sécurité juridique que le principe d'égalité, il convient, conformément à l'article 2 de l'Ordonnance du 19 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement, de solliciter en urgence l'avis du Conseil d'État ».

Le projet s'exprime en ces termes :

« Considérant la qualification de l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 ;

Considérant que les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population, en particulier les mesures dites 'de distanciation sociale' décidées par le Conseil National de Sécurité le 12 et le 17 mars 2020, sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à affecter le bon fonctionnement des différents services publics, voire à paralyser certains services; dont les pouvoirs locaux ;

Considérant qu'en vertu de l'article 2 de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, le Gouvernement peut 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 et de ses conséquences ;

Qu'il convient aujourd'hui de régler dans l'urgence et sans attendre le fonctionnement des organes communaux; qu'à défaut, leur action risque d'être totalement paralysée le temps de la pandémie ;

Considérant qu'en vertu de l'article 117 de la Nouvelle loi communale, le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ;

Considérant qu'au vu de la crise sanitaire sans précédent à laquelle la Région de Bruxelles-Capitale et la Belgique toute entière est confrontée, il ne peut être exclu que les conseillers communaux ne soient plus en mesure de se réunir en conseil, soit pour éviter la propagation du COVID-19, soit parce que leur état de santé ne le leur permettrait pas ;

Qu'il n'est pas non plus exclu que les bourgmestres soient amenés à adopter à très bref délai des règlements de police spécifiques visant notamment à prévenir des atteintes à l'ordre public qui résulteraient de la crise sanitaire précitée, et donc à prendre des mesures qui impacteraient toute réunion physique de personnes tenue sur leur territoire ;

Considérant que dans ces circonstances exceptionnelles et afin d'assurer la continuité du service public et l'exercice des missions indispensables des communes, il convient que les compétences du conseil communal qui doivent être exercées dans l'urgence le soient par le Collège des bourgmestre et échevins, pour une durée de 40 jours à compter du 16 mars 2020 ;

Considérant que le Collège des bourgmestre et échevins est tenu de motiver l'urgence, et partant l'impérieuse nécessité, qui justifie son action sur la base du présent arrêté ;

Considérant que les décisions non urgentes relevant des attributions du conseil communal seront donc exercées par lui-même s'il est a-même de se réunir ne fût-ce que de manière virtuelle ou quand il se réunira à nouveau ;

Qu'au besoin et en cas d'allongement ou d'aggravation des circonstances sanitaires exceptionnelles précitées, cette mesure exceptionnelle sera revue ou prolongée ;

Considérant que lorsque le Collège se, substitue au conseil communal en application du présent arrêté, ses décisions sont soumises au contrôle de tutelle tel qu'il se serait appliqué à une décision du conseil communal ;

Vu l'urgence motivée par le fait que les communes doivent pouvoir continuer à remplir leur missions essentielles malgré les circonstances actuelles liées à la crise sanitaire du COVID-19 et qu'il est donc fondamental d'apporter à la Nouvelle loi communale les adaptations nécessaires pour leur permettre de réagir rapidement face aux situations auxquelles elles seront confrontées et de prendre les décisions indispensables avec la rapidité et la souplesse requise pour répondre aux besoins ;

Considérant, compte tenu de l'urgence extrême à garantir la continuité du service public et à préserver tant la sécurité juridique que le principe d'égalité, il convient, conformément à l'article 2 de l'Ordonnance du 19 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement, de solliciter en urgence l'avis du Conseil d'État ».

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit correspondre à celle énoncée dans le préambule de l'arrêté.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Dans le cadre de l'examen de la présente demande d'avis, la section de législation a reçu successivement deux textes du projet, dont le premier texte fait, en son article 1^{er}, débiter la période de 40 jours le 16 mars 2020. C'est sur cette version qu'est basé le présent avis.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans la version néerlandaise du titre du projet à l'examen, le terme « Bijzonderemachten » sera préféré à celui de « Volmachtbesluit ».

Par ailleurs, dans un souci de clarté, il est recommandé de numérotter les arrêtés de pouvoirs spéciaux. Enfin, il est suggéré également, même si l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', ne l'impose pas formellement, de rédiger un rapport au Gouvernement, qui exposerait la portée et les implications concrètes de l'arrêté, et de le publier en même temps que ce dernier ¹, accompagné par le présent avis .

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il n'est pas nécessaire de viser l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lequel n'offre pas de fondement juridique au projet à l'examen.
2. En revanche, le préambule visera expressément l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', qui constitue le fondement juridique du projet à l'examen en ce qu'il habilite le Gouvernement à « 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 et de ses conséquences », dans une série de domaines, cités de manière non exhaustive, parmi lesquels « l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières régionales ».
3. Le préambule doit être complété par la mention des ministres proposant et par la formule de délibération ².

¹ Quant à ces recommandations, voir l'avis n° 67.146/1 donné le 27 mars 2020 à propos d'un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de la loi spéciale du 12 janvier 1989' (en particulier les points 7 et 8).

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41, formule F 3-8-2 et recommandation n° 43, formule F 3-9-2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Telle qu'éclairée par le préambule, la disposition à l'examen laisse au collège des bourgmestre et échevins la faculté, dans les conditions et selon les modalités prévues dans le projet, de se substituer au conseil communal lorsque des décisions devraient en principe être prises en urgence par ce dernier.

La section de législation rappelle, comme cela est brièvement évoqué dans le préambule, qu'en ce qui concerne les pouvoirs de police, le bourgmestre peut, seul, en vertu de l'article 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale, prendre des arrêtés de police, voire, en vertu de l'article 134 de la même loi, adopter des ordonnances de police selon les modalités prévues à cet article.

L'alinéa 1^{er} de l'article à l'examen précisera dès lors que la possibilité qu'il prévoit ne porte pas préjudice aux deux dispositions précitées.

2.1. L'alinéa 1^{er} énonce :

« Pour une durée de 40 jours à compter du 16 mars 2020, l'ensemble des compétences du Conseil communal telles que fixées par la Nouvelle loi communale peuvent être exercées par le Collège des bourgmestre et échevins en vue d'assurer la continuité du service public, ce uniquement dans la mesure où l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité sont motivées au regard de la crise sanitaire du COVID-19».

La disposition entend ainsi permettre au Collège des bourgmestre et échevins d'exercer de manière temporaire l'intégralité des compétences du conseil communal, sans distinction selon qu'elles sont d'intérêt régional ou d'intérêt communal, chaque fois que « l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité sont motivées au regard de la crise sanitaire du Covid-19 ».

2.2. Selon l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution,

« La loi consacre l'application des principes suivants :

l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ».

Si le législateur régional dispose d'une très large marge d'appréciation pour décider qu'une ou plusieurs matières déterminées, considérées comme relevant de l'intérêt communal, relèveront désormais, pour une durée déterminée ou indéterminée, de l'intérêt régional et non plus de l'intérêt local et, en conséquence, pour confier la gestion de ces matières au collège des bourgmestre et échevins, l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution s'oppose à ce que ce même législateur dépasse le conseil communal de l'ensemble de ses compétences dans les matières d'intérêt communal pour en confier l'exercice au collège des bourgmestre et échevins.

Pour apprécier la conformité à cette disposition constitutionnelle du dispositif à l'examen, il faut avoir égard aux éléments suivants.

Il faut commencer par relever que la restriction à la compétence du conseil communal dans les matières d'intérêt communal qu'envisage le texte à l'examen poursuit un objectif légitime, à savoir garantir la continuité du service public et rendre possible l'exercice des missions indispensables des conseils communaux.

Il ressort du texte à l'examen que ce ne sont pas toutes les compétences exercées par le conseil communal dans les matières d'intérêt local dont l'exercice est d'office transféré au collège, mais uniquement celles pour lesquelles « l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité sont motivées au regard de la crise sanitaire du Covid-19 ».

Il résulte par ailleurs de cette condition que lorsque l'urgence ne fait pas obstacle à une décision du conseil communal adoptée « de manière virtuelle », conformément à ce que prévoit l'article 3 du projet combiné avec l'article 87 de la Nouvelle loi communale, il faut considérer que la décision continue à appartenir au conseil communal à l'exclusion du collège.

Enfin, l'exercice par le collège de compétences du conseil communal ne vaut que pour une durée limitée et les décisions prises par le collège sont soumises à « l'approbation » du conseil communal.

Compte tenu de ces éléments, l'alinéa 1^{er} en projet paraît pouvoir être admis.

Article 2

1. L'alinéa 2 prévoit que « l'ensemble des décisions adoptées en vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté en projet fera l'objet pour approbation d'un point de l'ordre du jour de la première réunion du conseil communal qui se tiendra à l'échéance » de la période de quarante jours prévue par le projet à l'examen.

La procédure d'approbation est habituellement entendue comme visant à permettre à une décision de sortir ses effets. Tel ne semble pas être l'objectif de l'auteur du projet. Le mot « confirmation » lui sera donc préféré.

2. Le projet devrait également préciser quel sort sera réservé aux décisions qui ne seraient pas « approuvées » par le conseil communal. Dans une telle hypothèse, cessent-elles de sortir leurs effets ou sont-elles censées ne jamais avoir été prises ?

Article 5

Dans l'article 109, § 2, en projet, de la Nouvelle loi communale, il n'apparaît pas clairement quelles correspondances ne nécessitent qu'une seule signature. Si l'intention est de permettre au conseil communal ou au collège de le déterminer, il conviendrait que le texte à l'examen, éclairé le cas échéant par le rapport au Gouvernement, l'exprime de manière claire.

Article 6

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, la disposition à l'examen prévoira que l'arrêté produit ses effets le 16 mars 2020.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“Gezien de hoogdringendheid die voortvloeit uit het feit dat de gemeenten ondanks de huidige omstandigheden in verband met de gezondheidscrisis (...) COVID-19 hun essentiële taken moeten kunnen blijven vervullen en dat het daarom van fundamenteel belang is dat de Nieuwe Gemeentewet de nodige aanpassingen bevat om hen in staat te stellen snel te reageren op de situaties waarin zij zich bevinden en de noodzakelijke beslissingen te nemen met de snelheid en de flexibiliteit die nodig zijn om aan de behoeften te voldoen;

Overwegende [dat het], rekening houdende met de bijzondere hoogdringendheid teneinde de continuïteit van de openbare dienst en het gelijkheidsbegin[s]el te waarborgen, (...) aangewezen [is] om overeenkomstig artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan de Regering met spoed het advies van de Raad van State in te winnen”.

De motivering in het ontwerp luidt evenwel als volgt:

“Overwegende dat het coronavirus COVID-19 op 11 maart 2020 door de WHO bestempeld werd als een pandemie;

Overwegende dat de huidige en toekomstige maatregelen om de verspreiding van het virus onder de bevolking in te dijken, in het bijzonder de zogenaamde ‘social distance maatregelen’ waartoe de Nationale Veiligheidsraad op 12 en 17 maart 2020 besloten heeft, van die aard zijn dat zij elke soort activiteit op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vertragen, de goede werking van de verschillende overheidsdiensten aantasten en sommige diensten zelfs stilleggen, waaronder de lokale besturen;

Overwegende dat krachtens artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19 de Regering alle passende maatregelen kan 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 en de gevolgen ervan;

Overwegende dat er nu snel een oplossing dient gevonden te worden voor het functioneren van de gemeentelijke organen ten einde de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen; dat als dat niet gebeurt, het risico bestaat dat hun werking volledig verlamd raakt in tijden van deze pandemie;

Overwegende dat krachtens artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet de gemeenteraad alles wat van gemeentelijk belang is, regelt;

Gezien de ongekende gezondheidscrisis waarmee het Brussels Gewest en België in zijn geheel worden geconfronteerd, en afgezien van de door de federale regering getroffen voorzorgsmaatregelen, kan niet worden uitgesloten dat de gemeenteraadsleden niet langer in staat zullen zijn in de gemeenteraad bijeen te komen, hetzij om de verspreiding van COVID-19 te voorkomen, hetzij omdat hun gezondheidstoestand hen daartoe niet in staat zou stellen;

Overwegende dat het (...) evenmin uitgesloten [is] dat de burgemeesters op zeer korte termijn specifieke politieverordeningen moeten aannemen, met name om uit de bovengenoemde gezondheidscrisis voortvloeiende schade aan de openbare orde te voorkomen en derhalve maatregelen te nemen die van invloed zijn op elke fysieke vergadering met personen op hun grondgebied;

Overwegende dat om in deze uitzonderlijke omstandigheden de continuïteit van de openbare dienst en de uitoefening van de noodzakelijke taken van de gemeenten te waarborgen, de bevoegdheden van de gemeenteraad, die dringend moeten worden uitgeoefend, dienen te worden uitgeoefend door het college van burgemeester en schepenen, voor een periode van 40 dagen te rekenen vanaf 16 maart 2020;

Overwegende dat het college de urgentie, en derhalve de dringende noodzaak, moet motiveren ter rechtvaardiging van zijn handelen op grond van dit besluit;

Overwegende dat niet-dringende beslissingen die onder de bevoegdheid van de gemeenteraad vallen, derhalve door de raad zelf zullen worden genomen wanneer deze opnieuw (eventueel virtueel) bijeenkomt;

Overwegende dat, indien nodig en in geval van verlenging of verergering van de bovengenoemde uitzonderlijke gezondheidsomstandigheden, deze uitzonderlijke maatregel zal worden herzien of verlengd;

Overwegende dat, wanneer het college overeenkomstig dit besluit in de plaats treedt van de gemeenteraad, zijn besluiten onderworpen zijn aan het administratief toezicht, zoals dit zou zijn toegepast op een besluit van de gemeenteraad;

Gezien de hoogdringendheid die voortvloeit uit het feit dat de gemeenten ondanks de huidige omstandigheden in verband met de gezondheidscrisis (...) COVID-19 hun essentiële taken moeten kunnen blijven vervullen en dat het daarom van fundamenteel belang is dat de Nieuwe Gemeentewet de nodige aanpassingen bevat om hen in staat te stellen snel te reageren op de situaties waarin zij zich bevinden en de noodzakelijke beslissingen te nemen met de snelheid en de flexibiliteit die nodig zijn om aan de behoeften te voldoen;

Overwegende [dat het], rekening houdende met de bijzondere hoogdringendheid teneinde de continuïteit van de openbare dienst en het gelijkheidsbegin[s]el te waarborgen, (...) aangewezen [is] om overeenkomstig artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan de Regering met spoed het advies van de Raad van State in te winnen.”

De steller van het ontwerp wordt erop gewezen dat, overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de motivering van het spoedeisend karakter die in de adviesaanvraag opgegeven wordt, moet overeenstemmen met die welke in de aanhef van het besluit vermeld staat.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

In het kader van het onderzoek van de voorliggende adviesaanvraag heeft de afdeling Wetgeving achtereenvolgens twee teksten van ontwerp ontvangen. Luidens artikel 1 van de eerste tekst gaat de periode van 40 dagen in op 16 maart 2020. Op die eerste versie is voor dit advies gesteund.

ALGEMENE OPMERKING

In de Nederlandse versie van het opschrift van voorliggend ontwerp moet de voorkeur worden gegeven aan de term “Bijzonderemachtenbesluit” in plaats van de term “Volmachtbesluit”.

Ter wille van de duidelijkheid is het bovendien aan te raden bijzonderemachtenbesluiten te nummeren. Ten slotte wordt ook voorgesteld om, hoewel dat krachtens artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ geen uitdrukkelijke verplichting is, een verslag aan de Regering op te stellen teneinde daarin de draagwijdte en de concrete gevolgen van het besluit uiteen te zetten, en dat verslag¹ tegelijkertijd met het besluit en vergezeld van dit advies bekend te maken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het is niet nodig om te verwijzen naar artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aangezien dat geen rechtsgrond oplevert voor het voorliggend ontwerp.

2. In de aanhef moet daarentegen uitdrukkelijk verwezen worden naar artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheids crisis COVID-19’, welke bepaling de rechtsgrond van voorliggend ontwerp vormt doordat de regering daarbij gemachtigd wordt om “alle passende maatregelen [te] 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 en de gevolgen ervan”, op een aantal gebieden waarvan geen exhaustieve lijst opgegeven wordt, waaronder de “aanpassing van de wetteksten betreffende de door de crisis getroffen gebieden die onder het toepassingsgebied van gewestelijke aangelegenheden vallen”.

¹ Zie met betrekking tot deze aanbevelingen advies 67.146/1, dat op 27 maart 2020 gegeven is over een ontwerp van volmachtbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de tijdelijke opschorting van de verval- en beroepstermijnen die vastgelegd zijn in de Brusselse wetgeving en reglementering of die op grond daarvan zijn ingevoerd, alsook de termijnen die vastgelegd zijn in de wetten en koninklijke besluiten en onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989’ (in het bijzonder de punten 7 en 8).

3. De aanhef moet aangevuld worden met de vermelding van de voordragende ministers en van de beraadslaging binnen de regering.²

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Zoals in de aanhef toegelicht wordt, biedt de voorliggende bepaling het college van burgemeester en schepenen de mogelijkheid om zich, onder de voorwaarden en volgens de nadere regels bepaald in het ontwerp, in de plaats te stellen van de gemeenteraad wanneer de gemeenteraad in principe dringend beslissingen zou moeten nemen.

De afdeling Wetgeving herinnert eraan dat, zoals in de aanhef in het kort aangegeven wordt, wat de politiebevoegdheden betreft, de burgemeester krachtens artikel 133, tweede lid, van de Nieuwe Gemeentewet, individueel kan optreden om politiebepalingen te nemen, of, krachtens artikel 134 van dezelfde wet, zelfs om politieverordeningen vast te stellen volgens de nadere regels bepaald in dat artikel.

In het eerste lid van voorliggend artikel moet dan ook gepreciseerd worden dat de mogelijkheid waarin dat lid voorziet geen afbreuk doet aan de twee voornoemde bepalingen.

2.1. Het eerste lid luidt als volgt:

“Voor een periode van 40 dagen, te rekenen vanaf 16 maart 2020, kunnen alle bevoegdheden van de gemeenteraad zoals vastgesteld in de Nieuwe Gemeentewet uitgeoefend worden door het college van burgemeester en schepenen met het oog op de continuïteit van de openbare dienst ondanks de pandemie van COVID-19 en voor zover de urgentie van zijn optreden en de dringende noodzaak gemotiveerd worden.”

Deze bepaling strekt er aldus toe het college van burgemeester en schepenen in staat te stellen om tijdelijk alle bevoegdheden van de gemeenteraad uit te oefenen, ongeacht of het gaat om bevoegdheden van gewestelijk belang dan wel om bevoegdheden van gemeentelijk belang, telkens wanneer “de urgentie van zijn optreden en de dringende noodzaak gemotiveerd worden [in het licht van de gezondheids crisis COVID-19]”.

2.2. Artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet luidt als volgt:

“De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:

de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;”

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 41, formule F 3-8-2 en aanbeveling 43, formule F 3-9-2.

Hoewel de gewestwetgever over een zeer ruime beleidsvrijheid beschikt om te beslissen dat één of meer welbepaalde aangelegenheden, die geacht worden van gemeentelijk belang te zijn, voortaan voor bepaalde of onbepaalde duur niet meer van lokaal maar van gewestelijk belang zullen zijn en om ten gevolge daarvan het beheer van die aangelegenheden aan het college van burgemeester en schepenen toe te vertrouwen, staat artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet eraan in de weg dat diezelfde wetgever de gemeenteraad van al zijn bevoegdheden in aangelegenheden van gemeentelijk belang ontheft om de uitoefening van die bevoegdheden aan het college van burgemeester en schepenen toe te vertrouwen.

Om uit te maken of voorliggend dispositief in overeenstemming is met die grondwettelijke bepaling, moet het volgende in aanmerking genomen worden.

Ten eerste dient opgemerkt te worden dat met de inperking van de bevoegdheid van de gemeenteraad in aangelegenheden van gemeentelijk belang waartoe de voorliggende tekst strekt een legitiem doel nagestreefd wordt, namelijk de continuïteit van de openbare dienst garanderen en ervoor zorgen dat de essentiële opdrachten van de gemeenteraden uitgeoefend kunnen worden.

Uit de voorliggende tekst blijkt dat niet alle bevoegdheden die door de gemeenteraad uitgeoefend worden in aangelegenheden van lokaal belang automatisch aan het college overgedragen worden, maar alleen de bevoegdheden waarvoor “de urgentie van zijn optreden en de dringende noodzaak gemotiveerd worden [in het licht van de gezondheidscrisis COVID-19]”.

Uit die voorwaarde vloeit bovendien voort dat, wanneer de urgentie er niet aan in de weg staat dat, overeenkomstig hetgeen bepaald wordt in artikel 3 van het ontwerp *junctis* artikel 87 van de Nieuwe Gemeentewet, een beslissing van de gemeenteraad “op virtuele wijze” genomen wordt, ervan uitgegaan moet worden dat de beslissing nog steeds bij de gemeenteraad en niet bij het college berust.

Ten slotte geldt het uitoefenen van bevoegdheden van de gemeenteraad door het college maar voor een beperkte duur en worden de door het college genomen beslissingen ter “goedkeuring” voorgelegd aan de gemeenteraad.

Gelet op het bovenstaande lijkt het ontworpen eerste lid aanvaard te kunnen worden.

Artikel 2

1. Luidens het tweede lid “zullen alle beslissingen genomen krachtens artikel 1 van dit besluit onderworpen worden aan de goedkeuring van een punt op de agenda van de eerste vergadering van de gemeenteraad die (...) zal worden gehouden [na afloop]” van de periode van veertig dagen waarin voorliggend ontwerp voorziet.

Doorgaans wordt ervan uitgegaan dat de goedkeuringsprocedure ertoe strekt ervoor te zorgen dat een beslissing uitwerking kan hebben. Dat is blijkbaar niet de bedoeling van de steller van het ontwerp. Het woord “bekrachtiging” verdient dan ook de voorkeur boven het woord “goedkeuring”.

2. In het ontwerp zou tevens vermeld moeten worden wat er zal gebeuren met de beslissingen die niet door de gemeenteraad “goedgekeurd” zouden worden. Houden ze in dat geval op uitwerking te hebben of worden ze geacht nooit genomen te zijn?

Artikel 5

In het ontworpen artikel 109, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet is het niet duidelijk voor welke brieven één handtekening volstaat. Als het de bedoeling is de gemeenteraad of het college in staat te stellen dat te bepalen, zou dit duidelijk tot uiting moeten komen in de voorliggende tekst, desnoods na verduidelijking ervan aan de hand van het verslag aan de Regering.

Artikel 6

Als zulks werkelijk de bedoeling van de steller van het ontwerp is, moet in de voorliggende bepaling voorgeschreven worden dat het ontwerp uitwerking heeft met ingang van 16 maart 2020.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET