



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.179/4
du 6 avril 2020

advies 67.179/4
van 6 april 2020

sur

over

un projet d'arrêté de pouvoirs
spéciaux du Gouvernement de
la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant des
mesures d'urgence en matière
de mobilité, travaux publics et
sécurité routière pour limiter la
prolifération du coronavirus'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende dringende
maatregelen inzake mobiliteit,
openbare werken en
verkeersveiligheid om de
verspreiding van het
coronavirus in te perken'

Le 30 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant des mesures d'urgence en matière de mobilité, travaux publics et sécurité routière pour limiter la prolifération du coronavirus'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, 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 6 avril 2020.

*

Op 30 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende dringende maatregelen inzake mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid om de verspreiding van het coronavirus in te perken'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 april 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, 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 6 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 :

« Het verzoek is hoogdringend omdat, in het licht van de COVID 19-pandemie en de maatregelen die de federale overheid in dit kader nam, de continuïteit van de openbare dienstverlening dient gegarandeerd te worden en de rechtszekerheid en het gelijkheidsprincipe in stand dient te worden gehouden. Ik verwijs hieromtrent naar artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020 tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

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 être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

En l'espèce, cette exigence n'est qu'imparfaitement respectée.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Dans la version néerlandaise de l'intitulé du projet, le terme « Bijzonderemachtenbesluit » sera préféré à celui de « Volmachtbesluit ». Par ailleurs, dans un souci de clarté, il est recommandé de numéroter 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 du règlement, et de le publier en même temps que ce dernier.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 3, il convient de viser plus particulièrement, au titre de fondement juridique du projet, 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'.

2. L'alinéa 9 sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 67.179/4 du Conseil d'État, donné le 6 avril 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »¹.

3. La mention du Ministre proposant doit être ajoutée dans le texte français du préambule.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Une auto-habilitation est dépourvue de portée juridique. Il est donc inutile, de prévoir que le Gouvernement peut prolonger la durée d'application des mesures prévues par l'arrêté en projet.

En outre la formulation de cette auto-habilitation porte à confusion, en ce qu'elle fixe la durée de la prorogation (un mois, prorogeable deux fois) tout en prévoyant que le Gouvernement arrête la fin de la période d'application des mesures exceptionnelles.

L'article 1^{er} sera revu à la lumière de cette observation.

Article 2

Au 1°, b), le mot : « ministériel » doit être inséré entre les mots : « arrêté » et les mots : « du 23 octobre 2018 ».

Article 3

La version française du paragraphe 1^{er} doit être revue, le syntagme « recours au permis de conduire » étant incorrect.

Article 4

L'article 4 vise à prolonger les délais dans lesquels les véhicules soumis à la réglementation en matière de contrôle technique automobile doivent subir un contrôle périodique, ainsi qu'à prolonger la durée de validité des certificats de visite dont la période de validité expirerait durant la période d'application des mesures exceptionnelles en projet.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.2 adaptée et formule F 3-5-3 adaptée.

Il convient de rappeler que la périodicité du contrôle technique doit satisfaire aux exigences minimales imposées par l'article 5 de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE', dont l'article 23^{ter} de l'arrêté royal du 15 mars 1968 'portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité' assure la transposition.

Malgré le caractère exceptionnel et temporaire des mesures de prolongation envisagées, il doit être à tout le moins conseillé à l'auteur du projet de s'assurer de la position des services de la Commission européenne préalablement à leur adoption.

À cet égard, il doit également être rappelé que l'article 23 de la directive 2014/45/UE impose qu'il y soit fait référence dans le texte de l'arrêté en projet, ainsi que la communication de ce dernier à la Commission européenne.

Article 6

L'article 6 du projet dispose :

« Le Ministre de la Mobilité, Travaux publics et la Sécurité routière peut détailler le déroulement des procédures de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voiries publique, notamment d'augmenter le nombre de chantiers/événements qui pourraient déroger à la nécessité d'une autorisation ».

Ainsi rédigée, cette subdélégation de pouvoir au ministre est trop imprécise, et partant trop large.

Elle doit être revue afin d'en délimiter plus précisément la portée.

À cet égard, et compte tenu du caractère exceptionnel et temporaire de la mesure, une subdélégation de pouvoir permettant au ministre de compléter la liste des chantiers pour lesquels une autorisation n'est pas requise, au sens de l'article 11, § 2, de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux chantiers en voirie publique', paraît notamment admissible.

*

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:

“Het verzoek is hoogdringend omdat, in het licht van de COVID 19-pandemie en de maatregelen die de federale overheid in dit kader nam, de continuïteit van de openbare dienstverlening dient gegarandeerd te worden en de rechtszekerheid en het gelijkheidsprincipe in stand dient te worden gehouden. Ik verwijs hieromtrent naar artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020 tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.”

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.

Krachtens artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de motivering van het spoedeisend karakter, die in de adviesaanvraag opgegeven wordt, in de aanhef van het besluit overgenomen worden.

In casu is dat vereiste evenwel slechts ten dele vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

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 dit verordeningbesluit uiteen te zetten, en dat verslag tegelijkertijd met dit verordeningbesluit bekend te maken.

AANHEF

1. In het derde lid dient als rechtsgrond van het ontwerp meer in het bijzonder verwezen te worden naar 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’.

2. Het negende lid moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op advies 67.179/4 van de Raad van State, gegeven op 6 april 2020 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”¹

3. In de Franse tekst van de aanhef moet de vermelding van de voordragende minister toegevoegd worden.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Een zelfmachtiging heeft geen juridische betekenis. Het is dus nutteloos te bepalen dat de regering de geldingsduur kan verlengen van de maatregelen waarin bij het ontworpen besluit voorzien wordt.

Bovendien geeft de manier waarop die zelfmachtiging geformuleerd is aanleiding tot verwarring doordat daarbij enerzijds de duur van de verlenging vastgesteld wordt (een maand, tweemaal verlengbaar) en anderzijds voorgeschreven wordt dat de regering het einde bepaalt van de periode waarin de uitzonderlijke maatregelen gelden.

Artikel 1 moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

Artikel 2

In de bepaling onder 1°, b), moet het woord “ministerieel” ingevoegd worden tussen de woorden “het” en “besluit”.

Artikel 3

De Franse tekst van paragraaf 1 moet herzien worden, aangezien de woordgroep “recours au permis de conduire” niet correct is.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.2 en formule F 3-5-3, beide aangepast.

Artikel 4

Artikel 4 strekt tot verlenging van de termijnen waarbinnen de voertuigen die onderworpen zijn aan de reglementering inzake de autokeuring een periodieke controle moeten ondergaan en tot verlenging van de geldigheidsduur van de keuringsbewijzen waarvan de geldigheid zou vervallen gedurende de periode waarin de ontworpen uitzonderlijke maatregelen van toepassing zullen zijn.

Er dient aan herinnerd te worden dat de termijn voor periodieke technische controles moet beantwoorden aan de minimumvoorschriften bepaald bij artikel 5 van richtlijn 2014/45/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 ‘betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van Richtlijn 2009/40/EG’, welk artikel omgezet is bij artikel 23^{ter} van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’.

Ondanks de uitzonderlijke en tijdelijke aard van de in het vooruitzicht gestelde maatregelen tot verlenging van die termijnen, dient de steller van het ontwerp er op zijn minst op gewezen te worden dat het aanbeveling verdient het standpunt van de diensten van de Europese Commissie in te winnen voordat die maatregelen getroffen worden.

In dat opzicht dient er eveneens aan herinnerd te worden dat het krachtens artikel 23 van richtlijn 2014/45/EU verplicht is om in de tekst van het ontworpen besluit naar die richtlijn te verwijzen en om die tekst aan de Europese Commissie mee te delen.

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp luidt als volgt:

“De minister voor Mobiliteit, Openbare werken en Verkeersveiligheid kan het verloop van de procedures van de ordonnantie van 3 mei 2018 met betrekking tot werken op de openbare weg, met name de verhoging van het aantal werken/evenementen die zouden kunnen afwijk[en] van de noodzaak van een vergunning, verder uitwerken.”

Zoals die subdelegatie van bevoegdheid aan de minister gesteld is, is ze te onnauwkeurig en bijgevolg te ruim.

Ze dient aldus herzien te worden dat de draagwijdte ervan nauwkeuriger afgebakend wordt.

In dat opzicht, en rekening houdend met de uitzonderlijke en tijdelijke aard van de maatregel, lijkt een subdelegatie van bevoegdheid waarbij de minister gemachtigd wordt de lijst aan te vullen van de bouwplaatsen waarvoor geen vergunning vereist is, in de zin van artikel 11, § 2, van de ordonnantie van 3 mei 2018 ‘betreffende de bouwplaatsen op de openbare weg’, inzonderheid aanvaard te kunnen worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET