



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT section de législation

advies 67.556/1
van 12 juni 2020

avis 67.556/1
du 12 juin 2020

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 april 2020 houdende verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 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, en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 mei 2020 houdende een tweede verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 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'

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 avril 2020 prolongeant les délais prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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, et l'arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale du 14 mai 2020 prévoyant une seconde prolongation des délais prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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'

Op 5 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 april 2020 houdende verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 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, en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 mei 2020 houdende een tweede verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 juni 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juni 2020.

*

Le 5 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 avril 2020 prolongeant les délais prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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, et l'arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale du 14 mai 2020 prévoyant une seconde prolongation des délais prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 11 juin 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juin 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“En raison de la situation de crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19 et au regard de la nécessité à pourvoir assurer la continuité du service public ainsi que la sécurité juridique, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l'article 84, § I.°, alinéa I°, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.”

*

2. 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de redactie van artikel 1, eerste lid, van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 april 2020¹ en van 14 mei 2020², waarbij de termijn van opschorting bepaald in artikel 1, eerste lid, van het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/001³ telkens met één maand werd verlengd, aan te passen. Beoogd wordt deze redactie nauwer te laten aansluiten bij de wijze waarop de machtiging aan de Regering, in artikel 1, eerste lid, van het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/001, is geformuleerd. Zoals de besluiten van 16 april 2020 en 14 mei 2020 thans zijn geredigeerd, wordt door de steller van het ontwerp een andere interpretatie van de verlenging mogelijk geacht die niet conform zou zijn met die machtiging. Ter wille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving wordt met het voorliggende ontwerp die andere interpretatie middels een betere redactie van de betrokken bepalingen uitgesloten.

¹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 april 2020 ‘houdende verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 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’.

² Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 mei 2020 ‘houdende een tweede verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 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’.

³ Volmachtbesluit nr. 2020/001 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 april 2020 ‘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’.

4. In advies 67.146/1 van 27 maart 2020, over het ontwerp dat heeft geleid tot het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/001, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over de machtiging aan de Regering om de termijn van opschorting tweemaal met één maand te verlengen, het volgende opgemerkt:

“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 de Brusselse Hoofdstelike Regering. 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 de regering kan worden bepaald. Zoals eerder is opgemerkt heeft deze regeling een zeer ruimte 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.⁴

Omgekeerd lijkt er geen enkele reden te zijn waarom de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet op basis van de ordonnantie van 19 maart 2020 bij een bijzonderemachtenbesluit tot de verlenging (of de beëindiging) van de opschortingstermijn zou kunnen beslissen. Overeenkomstig artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 is de machtiging ‘die aan de Regering 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’. 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 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.”

In weerwil van die opmerking is in het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/001 de machtiging aan de Regering behouden, en zijn op die basis de besluiten van 16 april 2020 en 14 mei 2020 tot stand gebracht.⁵ Voor de “verduidelijking” die thans met het voorliggende ontwerp in laatstgenoemde besluiten wordt aangebracht, wordt opnieuw een beroep gedaan op de voornoemde machtiging aan de Regering. In het licht van de hiervoor geciteerde opmerking, dient hierbij een ernstig voorbehoud te worden gemaakt.

⁴ Voetnoot in de geciteerde tekst: 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).

⁵ Die besluiten zijn niet om advies voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Evenmin wordt voor het niet-inwinnen van dat advies in de aanhef van die besluiten een beroep gedaan op de dringende noodzakelijkheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Aan het einde van het ontworpen artikel 1, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 april 2020, dient te worden geschreven “..., wordt voor een eerste maal met een maand verlengd, namelijk tot 15 mei 2020”.

Artikel 3

6. Aangezien het besluit van 16 april 2020 ook op die datum in werking is getreden, en het besluit van 14 mei 2020 in werking is getreden op 16 mei 2020, dient in artikel 3 van het ontwerp te worden bepaald dat artikel 1 uitwerking heeft met ingang van 16 april 2020 en artikel 2 uitwerking heeft met ingang van 16 mei 2020. De thans ontworpen bepaling (“Dit besluit treedt in werking op 16 april 2020”) komt dan te vervallen.

Nu het niet gaat om de invoering van nieuwe regels, maar om een verduidelijking van bestaande regels waardoor die regels geen nieuwe normatieve draagwijdte verkrijgen, kan de terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding van bedoelde besluiten worden aanvaard.

Slotopmerking

7. Aan het einde van de aanhef van het te nemen besluit ontbreken de woorden “Na beraadslaging,” en aan het besluit dient nog een uitvoeringsbepaling te worden toegevoegd.

*

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.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« En raison de la situation de crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19 et au regard de la nécessité à pourvoir assurer la continuité du service public ainsi que la sécurité juridique, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

*

2. 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

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'adapter la formulation de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale des 16 avril 2020 ¹ et 14 mai 2020 ², qui a prolongé chaque fois d'un mois le délai de suspension prévu à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/001 ³. Il s'agit de mieux aligner cette rédaction sur la manière dont est formulée l'habilitation au Gouvernement, prévue à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/001. Tels que les arrêtés des 16 avril 2020 et 14 mai 2020 sont actuellement formulés, l'auteur du projet considère qu'il est possible de donner une autre interprétation à la prolongation qui ne serait pas conforme à cette habilitation. Dans un souci de sécurité juridique et de clarté de la réglementation, le projet à l'examen exclut cette autre interprétation en améliorant la formulation des dispositions concernées.

¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 avril 2020 'prolongeant les délais prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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'.

² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 2020 'prévoyant une seconde prolongation des délais prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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'.

³ Arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 2 avril 2020 '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'.

4. Dans son avis 67.146/1 du 27 mars 2020 sur le projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/001, le Conseil d'État, section de législation, a formulé l'observation suivante en ce qui concerne l'habilitation faite au Gouvernement de prolonger deux fois d'un mois le délai de suspension :

« 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 Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. 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 gouvernement. 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-même ⁴.

À l'inverse, il ne paraît pas y avoir de motif justifiant que sur la base de l'ordonnance du 19 mars 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas décider, par un arrêté de pouvoirs spéciaux, la prolongation (ou la fin) de la période de suspension. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'habilitation 'conférée au Gouvernement 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'. 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 ».

En dépit de cette observation, l'habilitation au Gouvernement a été maintenue dans l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/001 et les arrêtés des 16 avril 2020 et 14 mai 2020 ont été élaborés sur cette base ⁵. Pour la « clarification » actuellement apportée par le projet à l'examen dans les arrêtés précités, il est à nouveau recouru à l'habilitation au Gouvernement évoquée ci-dessus. Eu égard à l'observation précitée, il y a lieu de formuler de sérieuses réserves à cet égard.

⁴ *Note de bas de page du texte cité* : 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 Covid19' (en ce qui concerne la possibilité de prolongation prévue à l'article 7, § 1^{er}, de cette proposition).

⁵ Ces arrêtés n'ont pas été soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, en application de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. L'urgence n'est pas non plus invoquée dans le préambule de ces arrêtés pour justifier que cet avis n'a pas été recueilli.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. À la fin de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 avril 2020, il y a lieu d'écrire : « ... est prolongée pour la première fois d'un mois, soit jusqu'au 15 mai 2020 ».

Article 3

6. L'arrêté du 16 avril 2020 étant également entré en vigueur à cette date et l'arrêté du 14 mai 2020 à la date du 16 mai 2020, il convient de prévoir à l'article 3 du projet que l'article 1^{er} produit ses effets le 16 avril 2020 et que l'article 2 produit ses effets le 16 mai 2020. La disposition actuellement en projet (« Le présent arrêté produit ses effets au 16 avril 2020 ») sera dès lors omise.

Dès lors qu'il ne s'agit pas d'instaurer de nouvelles règles mais de clarifier des règles existantes, celles-ci n'acquérant ainsi pas de nouvelle portée normative, on peut admettre la rétroactivité desdits arrêtés à la date d'entrée en vigueur.

Observation finale

7. À la fin du préambule de l'arrêté envisagé, les mots « Après délibération, » font défaut et il convient d'ajouter encore une disposition d'exécution à l'arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME