



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.232/AV/3
van 10 november 2020

avis 68.232/AG/3
du 10 novembre 2020

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot toekenning
van bijzondere machten aan het
Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie naar
aanleiding van de
gezondheids crisis ten gevolge
van COVID-19'

un avant-projet d'ordonnance
'visant à octroyer des pouvoirs
spéciaux au Collège réuni de la
Commission communautaire
commune dans le cadre de la
crise sanitaire du COVID-19'

Op 3 november 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, verlengd tot acht werkdagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot toekenning van bijzondere machten aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie naar aanleiding van de gezondheidscrisis ten gevolge van COVID-19’.

Het voorontwerp is wat betreft de opmerkingen 15 en 17 door de algemene vergadering onderzocht op 9 november 2020. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs, en Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het voorontwerp is voor het overige door de derde kamer onderzocht op 9 november 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur, en Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2020.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Le 3 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

L'avant-projet a été examiné, en ce qui concerne les observations 15 et 17, par l'assemblée générale le 9 novembre 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs, et Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

L'avant-projet a été, pour le reste, examiné par la troisième chambre le 9 novembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur, et Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 novembre 2020.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

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 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 en adoptant rapidement les mesures adéquates, 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°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het toekennen van bijzondere machten aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie naar aanleiding van de tweede golf van de COVID-19-pandemie.

Artikel 2, § 1, van het voorontwerp bepaalt dat het Verenigd College “[o]m de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in staat te stellen te reageren op de tweede golf van de COVID-19-pandemie (...) alle passende maatregelen [kan] nemen om als ernstig gevaar dreigt probleemsituaties te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de bestrijding van de tweede golf van de COVID-19-pandemie en de gevolgen hiervan”. De besluiten die op basis van deze paragraaf zijn genomen kunnen bestaande ordonnantiebepalingen “afschaffen, aanvullen, wijzigen en vervangen” (artikel 2, § 2) en kunnen voorzien in administratieve en strafrechtelijke sancties die gelden bij de overtreding ervan (artikel 2, § 3). Ze kunnen worden aangenomen zonder dat de wettelijke of reglementair vereiste adviezen worden gevraagd, al wordt bepaald dat de Regering (lees: het Verenigd College) de adviezen met hoogdringendheid zal inwinnen indien het dit nodig acht. Deze afwijking van de adviesverplichtingen geldt niet ten aanzien voor de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Ook het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord moeten steeds worden gevraagd (artikel 2, § 4).

De bijzonderemachtenbesluiten die op basis van de aan te nemen ordonnantie worden genomen, moeten worden bekrachtigd binnen een termijn van zes maanden die ingaat op het einde van de periode waarvoor de bijzondere machten gelden, zo niet worden zij geacht nooit

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

in werking te zijn getreden (artikel 3, § 1). De bekrachtigde besluiten kunnen door het Verenigd College opnieuw worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen, in zoverre er vooraf een materiële rechtsgrond voor bestaat (artikel 3, § 2). De besluiten moeten voor hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad worden meegedeeld aan de voorzitter en de griffier van het Parlement (lees: de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) (artikel 3, § 3).

De bijzondere machten gelden voor een termijn van twee maanden vanaf de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie. Die termijn kan eenmaal worden verlengd met twee maanden (artikel 4).

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 5).

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 16 mei 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ integreert “[e]lk lid van het Verenigd College [...] de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn bevoegdheden vallen” en moet dat lid daartoe “voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op[stellen] van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen”.

Krachtens artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 23 december 2016 ‘houdende integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ evalueert “[e]lk Collegelid (...) elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handstreaming, in overleg met de coördinator van de Administratie waarop het ontwerp van akte betrekking heeft. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, dan geeft het Collegelid dat aan in een nota aan het College en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.”

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt niet dat aan deze vormvoorschriften is voldaan.

In de nota aan de leden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt vermeld dat de gelijkekansentest niet werd uitgevoerd “vanwege de hoogdringendheid [lees: spoedeisendheid]”. De gelijkekansentest is echter een vormvereiste van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en niet van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Anders dan het geval is voor die gelijkekansentest,² is voor de zo-even vermelde vormvereisten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet voorzien in een uitzondering in geval van spoedeisendheid. Deze vormvereisten moeten bijgevolg alsnog worden vervuld.

² De uitzondering in geval van een spoedadviesaanvraag aan de Raad van State wordt vermeld in artikel 2, § 3, 5°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘tot invoering van de gelijkekansentest’.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Het toekennen van bijzondere machten aan het Verenigd College

6. Zoals uit het opschrift en uit de memorie van toelichting blijkt, strekt het voorontwerp ertoe “bijzondere machten” aan het Verenigd College te verlenen.

De in het voorontwerp bedoelde, aan het Verenigd College toe te kennen machten moeten inderdaad als bijzondere machten worden gekwalificeerd.³

Zoals de Raad van State in een advies van 4 juni 1996 stelde, wordt een bijzonderemachtenwet gekenmerkt “door de toekenning, op een groot aantal domeinen, van een verordeningsbevoegdheid aan de Koning, die in de uitoefening van die bevoegdheid wetten kan aanvullen en wijzigen, en daarbij over een ruime discretionaire macht beschikt”.⁴

De wetten die aan de Koning bijzondere machten toekennen vinden rechtsgrond in artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning “geen andere macht [heeft,] dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen”.

Zoals de Raad van State in een advies van 31 mei 1996 heeft aangegeven, dienen bijzondere machten aan de volgende voorwaarden te voldoen om verenigbaar te zijn met artikel 105 van de Grondwet:

“1° er moeten bepaalde feitelijke omstandigheden voorhanden zijn, die gewoonlijk als uitzonderlijke of crisismoments worden bestempeld en die de grenzen bepalen van de periode gedurende welke bijzondere machten kunnen worden toegekend;

³ Zie omtrent de figuur van de bijzondere machten onder meer: M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014, 519-523; M. LEROY, “Les pouvoirs spéciaux en Belgique”, *APT* 2014, nr. 4, 483-504; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK e.a., *Belgisch Publiekrecht*, deel 1, Brugge, die Keure, 2015, 130-140; T. MOONEN, “Bijzondere machten als oplossing voor een crisis: of zelf in een midlifecrisis?”, in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 177-213.

⁴ Adv.RvS 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 juli 1996 ‘tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25169>. In dezelfde zin: adv.RvS 31.834/4 van 19 juni 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 augustus 2001 ‘betreffende Belgacom’ (thans wet ‘betreffende Proximus’) <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31834.pdf>; adv.RvS 38.291/1 van 5 april 2005 over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een structureel aanpassingsmechanisme aan de welvaart van plafonds en inkomstendrempels alsook de sociale uitkeringen’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/38291.pdf>, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1948/001, 9-13; adv.RvS 47.062/1/V van 18 augustus 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 oktober 2009 ‘die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griep epidemie of -pandemie’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47062.pdf>.

2° de bijzondere machten kunnen slechts worden toegekend voor een beperkte periode;

3° de aan de Koning toegekende machten moeten nauwkeurig omschreven zijn zowel wat betreft doeleinden en oogmerken als wat betreft de aangelegenheden waarin maatregelen getroffen kunnen worden en de strekking ervan;

4° de wetgever dient bij de toekenning van de bijzondere machten zowel de supra- als internationale normen als de grondwettelijke bevoegdheidsregels te eerbiedigen.”⁵

In dat advies voegde de Raad daar nog aan toe:

“Het spreekt vanzelf dat de ontworpen wet geen afbreuk mag doen aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, vastgelegd in de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Deze voorwaarden, die door de Raad van State recent zijn bevestigd in het kader van een advies over het toekennen van bijzondere machten aan de Koning in het kader van de Covid-19-pandemie⁶, gelden op overeenkomstige wijze ten aanzien van het toekennen van bijzondere machten op het niveau van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Er bestaat voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie weliswaar geen bepaling die een gelijkaardige draagwijdte heeft als artikel 105 van de Grondwet (voor de federale overheid) en als artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’⁷ (voor de overige gemeenschappen en gewesten), maar er kan worden aangenomen dat de staatsrechtelijke beginselen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht dezelfde zijn als binnen de andere overheden.

7. Het komt de Raad van State voor dat het voorliggende voorontwerp van ordonnantie aan de gestelde voorwaarden voldoet, evenwel rekening houdend met wat hierna wordt opgemerkt.

7.1. In de eerste plaats is duidelijk dat de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte toestand als een crisistoestand moet worden bestempeld, ook in de zogenaamde “tweede golf” van deze pandemie.

7.2. Uit artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp blijkt dat bijzondere machten worden verleend voor een termijn van twee maanden, die eenmalig kan worden verlengd met twee maanden (zie daarover evenwel opmerking 22).

⁵ Adv.RvS 25.167/1 van 31 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25167.pdf>.

⁶ Adv.Rvs 67.142/AV van 25 maart 2020 dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’ I en II <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142>.

⁷ Deze bepaling is krachtens artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en krachtens artikel 51 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap. Er bestaat evenwel geen bepaling in de bijzondere wet van 12 januari 1989 waaruit de toepasselijkheid op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan worden afgeleid.

7.3. Hoewel de termijn waarbinnen het Verenigd College van de bijzondere machten gebruik kan maken bij artikel 4 van het voorontwerp wordt beperkt, wordt er in het voorontwerp niets bepaald over de periode waarin de maatregelen die op grond van deze ontworpen ordonnantie bij wijze van uitzondering bij besluit getroffen zullen worden, uitwerking zullen hebben.

Op zich is daar niets op tegen, aangezien het voor de ordonnantiegever bij de huidige stand van zaken gewoon niet mogelijk is om zich een beeld te vormen van het tijdsbestek waarbinnen, op grond van de machtiging die hij van zin is om aan de uitvoerende macht te geven, de te treffen maatregelen gevolg zullen moeten hebben teneinde de doelstelling te bereiken die vermeld wordt in artikel 2, § 1, van de ontworpen ordonnantie en het evenmin mogelijk is rekening te houden met de verscheidenheid aan situaties die mogelijkerwijs geregeld zullen moeten worden. Het is overigens niet uitgesloten dat een aantal van de omstandigheden die in de ontworpen ordonnantie bedoeld worden van een dergelijke aard zullen blijken te zijn dat daarvoor een structurele reactie vereist is, die gedurende vrij lange tijd volgehouden moet worden, zelfs zonder vermelde einddatum.

Een en ander neemt evenwel niet weg dat men die kwestie geval voor geval in aanmerking zal moeten nemen voor elk bijzonderemachtenbesluit dat men zal overwegen vast te stellen.

De loutere omstandigheid dat de bijzonderemachtenbesluiten die op grond van de aan te nemen ordonnantie vastgesteld zullen worden krachtens artikel 3, § 1, van het voorontwerp door de ordonnantiegever bekrachtigd dienen te worden om te voorkomen dat die besluiten geacht zouden worden nooit uitwerking te hebben gehad, kan op zich geen voldoende reden zijn om, wanneer bijzonderemachtenbesluiten voorbereid en vastgesteld worden, geen aandacht te besteden aan de eventuele beperking in de tijd van de te treffen maatregelen. Wanneer de ordonnantiegever verzocht wordt over te gaan tot het bekrachtigen van bijzonderemachtenbesluiten die per hypothese geen in de tijd beperkte geldingsduur inhouden, is het voor hem moeilijk om het besluit niet in zijn geheel te bekrachtigen en om wat de draagwijdte van die bekrachtiging betreft bijvoorbeeld een onderscheid te maken op het stuk van de looptijd van de maatregelen die dan aan hem voorgelegd zijn.

7.4. Wat de voorwaarde betreft dat de toegekende machten nauwkeurig omschreven moeten zijn, “zowel wat betreft de doeleinden en oogmerken als wat betreft de aangelegenheden waarin maatregelen getroffen kunnen worden en de strekking ervan” moet het volgende worden opgemerkt.

Artikel 2, § 1, van het voorontwerp bepaalt dat het Verenigd College “alle passende maatregelen [kan] nemen om als ernstig gevaar dreigt probleemsituaties te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de bestrijding van de tweede golf van de COVID-19-pandemie en de gevolgen hiervan” en dit met als doel “de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in staat te stellen te reageren op de tweede golf van de COVID-19-pandemie (...)”.

Deze machtiging vertoont grote gelijkenissen met de machtiging die voorkwam in artikel 2, § 1, van de bijzonderemachtenordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 19 maart 2020.⁸ Artikel 2, § 1, van de bijzonderemachtenordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 19 maart 2020⁹ bevatte een gelijkaardige machtiging, maar voegde daaraan toe dat de maatregelen onder meer betrekking konden hebben op een aantal erin opgesomde gebieden.¹⁰ De voorstellen die tot die twee ordonnances hebben geleid, werden niet voor advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Over de verwijzing naar “de tweede golf van de COVID-19-pandemie” in artikel 2, § 1, van het voorontwerp verklaarde de gemachtigde het volgende:

“La référence à la ‘deuxième vague’ est effectivement mentionnée pour différencier le présent projet d’ordonnance avec la première ordonnance de pouvoirs spéciaux et ainsi justifier d’une nouvelle situation sanitaire nécessitant les pouvoirs spéciaux. Par ailleurs, tel qu’indiqué à l’article 2§1, les mesures prises dans le cadre de cette ordonnance devront être justifiées par une action ‘utile 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’. Plutôt que d’utiliser les mots ‘deuxième vague’, les termes ‘résurgence de la pandémie de covid-19’ pourraient être utilisés.”

In de memorie van toelichting wordt over de draagwijdte van de machtiging het volgende uiteengezet:

“Het betreft meer bepaald de goedkeuring van de volgende maatregelen: dringende gezondheidsmaatregelen die verband houden met gewestelijke bevoegdheden, maatregelen om de effecten van de tweede golf van COVID-19 op te vangen, maatregelen in verband met preventie en veiligheid op het gewestelijk grondgebied, maatregelen voor de aanpassing van gewestelijke diensten ...”

⁸ 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’.

⁹ Ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19’.

¹⁰ Namelijk:

– aanpassing van de wetteksten betreffende de in de wetgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalde termijnen of aangenomen op grond daarvan;
– aanpassing van de wetteksten betreffende de door de crisis getroffen gebieden die onder het toepassingsgebied van gewestelijke aangelegenheden vallen;
– het aanpakken van de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie;
– maatregelen in verband met preventie en veiligheid op het gewestelijk grondgebied;
– dringende gezondheidsmaatregelen in verband met gewestelijke aangelegenheden;
– maatregelen met betrekking tot het gewestelijk openbaar ambt.”

Nog ervan afgezien dat de bijzondere machten enkel betrekking kunnen hebben op de eigen bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (zie daarover opmerking 10), moet worden opgemerkt dat de eigenlijk in de ordonnantie vervatte machtiging geen nauwkeurige omschrijving bevat van de aangelegenheden waarin maatregelen getroffen kunnen worden en de strekking ervan. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“À la différence de la première ordonnance de pouvoirs spéciaux, la liste exemplative a été omise du dispositif du texte (elle est reprise dans l'exposé des motifs) car elle a pu s'avérer trop restrictive pour certains textes à adopter. Il est en effet difficile de prévoir quelles seront les conséquences de la crise auxquelles le gouvernement devra faire face et quelle tournure peut prendre une telle épidémie inédite. Toutefois, (...) tel qu'indiqué à l'article 2, §1, les mesures prises dans le cadre de cette ordonnance devront être justifiées par une action 'utile 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'. Chaque mesure adoptée dans le cadre des pouvoirs spéciaux devra donc être justifiée comme relevant de la gestion de la crise ou de ses conséquences et donc démontrer son lien avec la crise, ceci pourrait être ajouté dans le commentaire de l'article. Si cela est nécessaire pour l'encadrement des mesures ou la prévisibilité, la liste exemplative pourra être remise dans le dispositif en indiquant qu'il s'agit 'notamment' de ces domaines.”

Hoewel het eigen is aan bijzondere machten dat niet elke concrete maatregel die op grond daarvan zal worden genomen reeds tot in het detail kan worden voorspeld op het tijdstip waarop de bijzondere machten worden toegekend, is niettemin vereist dat de machtiging voldoende nauwkeurig wordt omschreven. De bijzondere machten vormen immers een uitzondering op de gebruikelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

Een algemene omschrijving zoals in artikel 2, § 1, van het voorontwerp volstaat niet als een voldoende nauwkeurige omschrijving van de toegekende bijzondere machten. Indien, zoals de gemachtigde voorhoudt, is gebleken dat de opsomming in de vorige bijzonderemachtenordonnantie te restrictief was, kan die opsomming beter worden aangevuld, veeleer dan ze helemaal weg te laten. Op basis van de ervaring met de eerste golf en de bijzonderemachtenbesluiten die tijdens die eerste golf werden uitgevaardigd, moet het toch mogelijk zijn om een meer omvattende lijst van mogelijke maatregelen op te stellen. Er moet ook worden afgezien van het louter illustratief karakter van de opsomming dat door de gemachtigde wordt gesuggereerd. De federale overheid kon al tijdens de eerste golf volstaan met een limitatieve opsomming van maatregelen in haar bijzonderemachtenwetten;¹¹ het valt moeilijk in te zien waarom de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie daarmee niet kan volstaan tijdens de tweede golf, wanneer er al een veel beter zicht is op de mogelijke maatregelen.

Artikel 2, § 1, van het voorontwerp zal dan ook moeten worden aangepast zodat deze bepaling op een meer concrete en sluitende wijze de aangelegenheden weergeeft waarin maatregelen getroffen kunnen worden.

¹¹ Zie artikel 3, § 1, van de wet van 27 maart 2020 'die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)' en artikel 5, § 1, van de wet van 27 maart 2020 'die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)'.

II. Beperkingen van de bijzondere machten in het licht van hogere rechtsnormen

8. Bij het toekennen van bijzondere machten kan de ordonnantiegever het Verenigd College niet machtigen om de bevoegdheidsverdelende regels te miskennen. Evenmin kan bij de toekenning of de uitoefening ervan afgeweken worden van beginselen of bepalingen die in de hiërarchie van de rechtsnormen een hogere positie bekleden dan de ordonnantie.

9. Hoewel het voorontwerp zelf geen enkele bepaling bevat waarbij grondrechten beperkt worden, kan niet uitgesloten worden dat een aantal van de bijzonderemachtenbesluiten tot het nemen waarvan het Verenigd College bij dit voorontwerp gemachtigd wordt wel een dergelijke draagwijdte zouden kunnen hebben.

Wanneer die besluiten voorbereid en vastgesteld worden, zal nagegaan moeten worden of die beperkingen, gelet op de draagwijdte ervan en op de verantwoordingen die in voorkomend geval gegeven zullen zijn, aanvaard kunnen worden in het licht van de hogere regels die de grondrechten waarborgen.

10. Met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling kan het volgende worden opgemerkt.

De aan het Verenigd College opgedragen bijzondere machten kunnen bevoegdheidsconform begrepen worden en de beoogde maatregelen kunnen doorgang vinden in zoverre ze rekening houden met de bevoegdheden van de federale overheid, van de andere gemeenschappen en van de gewesten.¹²

Dat kan echter pas op sluitende wijze beoordeeld worden naar aanleiding van het onderzoek door de afdeling Wetgeving van de Raad van State van de ontwerpbesluiten ter uitvoering van de aan te nemen ordonnantie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

11. In artikel 1 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 135 van de Grondwet in plaats van naar artikel 39 van de Grondwet.

¹² In de memorie van toelichting zou dan wel moeten worden verduidelijkt in welke mate “dringende gezondheidsmaatregelen die verband houden met gewestelijke bevoegdheden”, “maatregelen in verband met (...) veiligheid op het gewestelijk grondgebied” en “maatregelen voor de aanpassing van gewestelijke diensten” daadwerkelijk in de gemeenschapsbevoegdheden kunnen worden ingepast.

Artikel 2

12. De gemachtigde bevestigde dat de in artikel 2, § 2, van het voorontwerp vervatte machtiging ook betrekking kan hebben op aangelegenheden die door de Grondwet aan het wetgevende orgaan zijn voorbehouden. Het verdient aanbeveling dat uitdrukkelijk uit deze bepaling te doen blijken, namelijk door aan die paragraaf 2 de volgende woorden toe te voegen: “ook inzake aangelegenheden die de Grondwet of de bijzondere wet aan de ordonnantie voorbehoudt”.¹³

13. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 2, van het voorontwerp schrijve men “opheffen” in plaats van “afschaffen”.

14. Artikel 2, § 3, van het voorontwerp bepaalt dat de bijzonderemachtenbesluiten administratieve en strafrechtelijke sancties kunnen bepalen die gelden bij de overtreding ervan, maar dat de strafrechtelijke sancties geen straffen mogen omvatten die zwaarder zijn dan deze die de aangevulde, gewijzigde of vervangen wetgeving bij de inwerkingtreding van deze ordonnantie aan de betreffende overtredingen (lees: misdrijven) verbindt.

De gemachtigde verklaarde over de ontworpen bepaling het volgende:

“Cet article prévoit que les nouvelles mesures prévues via les pouvoirs spéciaux peuvent être assorties d’une sanction – comportement non encore puni. Toutefois, ces sanctions associées aux nouvelles mesures ne peuvent pas être supérieures à celles déjà prévues par le texte qui est modifié par les pouvoirs spéciaux. A ce stade, il n’est pas envisagé d’utiliser les pouvoirs spéciaux uniquement pour modifier les sanctions d’un texte existant. Toutefois, il n’est pas exclu qu’un texte puisse par exemple avoir pour objet d’assouplir une sanction pour le temps de crise.”

14.1. Het is niet meteen duidelijk waarom de beperking gekoppeld aan de reeds bestaande sancties wel geldt voor strafrechtelijke sancties, maar niet voor administratieve sancties. Dit onderscheid moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het verdient aanbeveling een verantwoording hiervoor op te nemen in de memorie van toelichting.

14.2. De ontworpen bepaling kan zinvol zijn voor wetgeving die wordt gewijzigd of vervangen, aangezien het dan mogelijk is om ten aanzien van de betreffende bijzonderemachtenbesluiten te beschikken over referentiepunten die in die wetgevende teksten staan.

Dat is echter niet het geval voor de aangevulde wetgevende teksten, aangezien de bijzonderemachtenbesluiten die in dat geval een rol spelen, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, teksten kunnen vormen die autonoom zijn ten opzichte van elke andere wetgeving en die, zelfs indien ze nog steeds vanuit wetgevingstechnisch oogpunt bestaande teksten aanvullen, een onderwerp zouden kunnen hebben dat zodanig verschilt van het onderwerp dat bij de bestaande tekst wordt geregeld, dat die referentiepunten volstrekt kunstmatig zouden worden.

¹³ Vgl. met artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’.

Het staat aan de stellers van het voorontwerp om aan die moeilijkheid tegemoet te komen. In het voorontwerp zou dan ook beter een regeling van de strafmaat worden opgenomen voor nieuwe inbreuken waarvoor geen verband voorligt met een bestaande inbreuk.

14.3. In de Nederlandse tekst van het tweede lid van de ontworpen bepaling schrijven men “misdrijven” in plaats van “overtredingen”, gelet op de meer specifieke draagwijdte van het laatste begrip.¹⁴

15. Artikel 2, § 4, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat de in paragraaf 1 bedoelde besluiten “kunnen worden aangenomen, zonder dat de wettelijk of reglementair vereiste adviezen worden gevraagd. De Regering [lees: het Verenigd College] zal evenwel, indien zij [lees: het] dit nodig acht, de voormelde adviezen met hoogdringendheid inwinnen.”

De gemachtigde bevestigde dat deze bepaling niet tot gevolg heeft dat zou kunnen worden voorbijgegaan aan adviesverplichtingen of andere vormvoorschriften die hun grondslag vinden in hogere rechtsnormen dan de ordonnantie¹⁵:

“Si la demande d’avis est prescrite par une norme supérieure à l’ordonnance de pouvoirs spéciaux, il n’est bien entendu pas possible d’y déroger. Cette spécificité pourra être rappelée dans le commentaire de l’article.”

De door de gemachtigde voorgestelde toevoeging aan de memorie van toelichting zou inderdaad nuttig zijn. Daarenboven zou het beter zijn om in de ontworpen bepaling te schrijven: “zonder dat de bij ordonnantie of besluit voorgeschreven adviezen worden gevraagd”,¹⁶ zodat duidelijk is dat geen adviezen worden bedoeld die zijn voorgeschreven door de federale wetgever.

16. In artikel 2, § 4, eerste lid, van het voorontwerp schrijven men “Het Verenigd College zal evenwel, indien het dit nodig acht” in plaats van “De Regering zal evenwel, indien zij dit nodig acht”.

17. Artikel 2, § 4, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat het eerste lid “niet van toepassing [is] op de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die in ieder geval en eventueel bij hoogdringendheid gevraagd dienen te worden”.

¹⁴ Zie artikel 1, derde lid, Sw.

¹⁵ Te denken valt aan vormvoorschriften die volgen uit de bevoegdheidsverdelende regels of het recht van de Europese Unie.

¹⁶ Het spreekt vanzelf dat vormvereisten die zijn voorgeschreven bij bestaande federale bepalingen die nu tot de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest behoren en die door hem nog niet werden gewijzigd, daar ook moeten onder worden begrepen.

Op de vraag of deze bepaling impliceert dat over elk ontwerp van bijzonderemachtenbesluit advies moet worden gevraagd en dat geen toepassing kan worden gemaakt van de uitzondering op de adviesverplichting in “het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid” bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“Il existe bien entendu la possibilité pour le Gouvernement/Collège de déroger à la demande d’avis sur base de l’article 3 LCCE si le dossier est à ce point urgent que l’avis ne peut pas être recueilli. Le texte en projet ne prétend pas priver l’exécutif de cette faculté. Par l’emploi du mot ‘toujours’, le but est plutôt d’inciter à solliciter de manière générale l’avis du Conseil d’État. Toutefois, nous comprenons qu’afin de ne pas créer d’équivoque, les mots ‘qui devra dans tous les cas être sollicitée’ puissent être supprimés.”

Aangezien de verklaring van de gemachtigde erop neerkomt dat geen afwijking wordt beoogd van de regeling van de adviesprocedure voor de Raad van State, moet de eerste zin van het tweede lid worden weggelaten¹⁷ en moet de tweede zin redactioneel worden aangepast om aan te sluiten op het eerste lid.

18. In artikel 2, § 4, tweede lid, van het voorontwerp schrijve men “de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en de Begroting” in plaats van “de Minister van Begroting”.

Artikel 3

19. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp schrijve men “nooit uitwerking te hebben gehad” in plaats van “nooit in werking te zijn getreden”.

20. Artikel 3, § 2, van het voorontwerp bepaalt dat de bekrachtigde bepalingen door de regering opnieuw kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen “in zoverre er vooraf een materiële rechtsgrond voor bestaat”.

Het is echter niet volledig duidelijk wat de draagwijdte van het woord “vooraf” (in de Franse tekst: “préexiste”) in deze context is, meer bepaald of de bedoelde materiële rechtsgrond moet bestaan voor de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie, voor de inwerkingtreding van het betrokken bijzonderemachtenbesluit, voor de bekrachtiging van dat besluit of voor de inwerkingtreding van het nieuwe, gewone besluit van het Verenigd College dat met toepassing van artikel 3, § 2, van de aan te nemen ordonnantie wordt genomen. Er kan hoe dan ook beter worden afgezien van het vereiste dat de materiële rechtsgrond vooraf bestaat, aangezien daartegen ook geen grondwettelijk bezwaar bestaat.

21. In artikel 3, § 3, van het voorontwerp schrijve men “van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie” in plaats van “van het Parlement”.

¹⁷ Uit de suggestie die aan het einde van opmerking 15 wordt vermeld, vloeit overigens ook voort dat artikel 2, § 4, eerste lid, van het voorontwerp niet van toepassing is op de regeling van de adviesprocedure voor de Raad van State.

Artikel 4

22. Artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat de termijn van twee maanden gedurende dewelke de bijzondere machten worden verleend “één keer verlengd [kan] worden voor eenzelfde duur”. Uit deze bepaling, noch uit de memorie van toelichting blijkt hoe die verlenging wordt toegestaan, maar het ligt voor de hand dat een dergelijke verlenging uitgaat van de ordonnantiegever, aangezien hij het is die de bijzondere machten verleent. In dat geval is het zinloos dat de ordonnantiegever zichzelf machtigt tot een eventueel toekomstig optreden.

De gemachtigde bevestigde dat het tweede lid kan worden weggelaten.

*

1. Conformément à 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 indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée 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 en adoptant rapidement les mesures adéquates, 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°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 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 ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'attribuer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la deuxième vague de la pandémie de COVID-19.

L'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet dispose qu'«[a]fin de permettre à la Commission communautaire commune de réagir à la deuxième vague de la pandémie de COVID-19, le Collège [réuni] 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 [lutte contre la deuxième vague de la] pandémie COVID-19 et de ses conséquences». Les arrêtés adoptés sur la base de ce paragraphe peuvent « abroger, compléter, modifier ou remplacer » les dispositions ordonnantielles en vigueur (article 2, § 2) et peuvent déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction (article 2, § 3). Ils peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient sollicités, même s'il est disposé que le Gouvernement (lire : le Collège réuni) sollicitera les avis en urgence s'il l'estime nécessaire. Cette dérogation aux obligations de consultation ne s'applique pas aux avis de la section de législation du Conseil d'État. De même, l'avis de l'inspection des Finances et l'accord budgétaire devront toujours être sollicités (article 2, § 4).

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux pris sur la base de l'ordonnance envisagée devront être confirmés dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période à laquelle les pouvoirs spéciaux s'appliquent, faute de quoi ils seront réputés n'avoir jamais produit leurs effets (article 3, § 1^{er}). Les arrêtés confirmés pourront de nouveau être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés par le Collège réuni, dans la mesure où un fondement juridique matériel préexiste à cet effet (article 3, § 2). Les arrêtés devront être communiqués au président et au greffier du

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Parlement (lire : de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune) avant leur publication au *Moniteur belge* (article 3, § 3).

Les pouvoirs spéciaux sont valables pour une période de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance envisagée. Cette période est prorogeable une fois pour une durée de deux mois (article 4).

L'ordonnance dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 5).

FORMALITÉS

4. En vertu de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', « [c]haque membre du Collège réuni intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de ses compétences » et à cet effet ce membre doit, « pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire, établi[r] un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes ».

En vertu de l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 23 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', « [c]haque Membre du Collège évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming, en concertation avec le coordinateur de l'Administration concernée par ledit projet d'acte. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le Membre du Collège l'expose dans une note au Collège et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Il ne ressort pas des documents joints à la demande d'avis que ces formalités ont été accomplies.

Il est précisé dans la note aux membres de la Commission communautaire commune que le test d'égalité des chances n'a pas été réalisé « vu l'urgence ». Le test d'égalité des chances est toutefois une formalité de la Région de Bruxelles-Capitale et non de la Commission communautaire commune. Contrairement à ce qui est le cas pour ce test d'égalité des chances², il n'est pas prévu d'exception en cas d'urgence pour les formalités précitées de la Commission communautaire commune. Ces formalités devront dès lors encore être accomplies.

5. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

² L'exception prévue en cas de demande d'avis urgente au Conseil d'État est mentionnée à l'article 2, § 3, 5°, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Attribution de pouvoirs spéciaux au Collège réuni

6. Ainsi qu'il ressort de l'intitulé et de l'exposé des motifs, l'avant-projet tend à attribuer des « pouvoirs spéciaux » au Collège réuni.

Les pouvoirs visés dans le projet, qui doivent être attribués au Collège réuni, doivent en effet être qualifiés de pouvoirs spéciaux³.

Comme le Conseil d'État l'a exposé dans un avis du 4 juin 1996, une loi de pouvoirs spéciaux se caractérise « par l'attribution, dans un nombre important de domaines, d'un pouvoir réglementaire au Roi qui, dans l'exercice de ce pouvoir, est autorisé à compléter et à modifier des lois et dispose, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire étendu »⁴.

Les lois qui attribuent des pouvoirs spéciaux au Roi trouvent un fondement juridique dans l'article 105 de la Constitution, aux termes duquel le Roi « n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Comme le Conseil d'État l'a indiqué dans un avis du 31 mai 1996, pour être compatibles avec l'article 105 de la Constitution, les pouvoirs spéciaux doivent satisfaire aux conditions suivantes :

« 1° il faut que se présentent certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de circonstances exceptionnelles ou de circonstances de crise et qui déterminent les limites de la période pendant laquelle des pouvoirs spéciaux peuvent être attribués ;

2° les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que pour une période limitée ;

3° les pouvoirs attribués au Roi doivent être définis avec précision, tant en ce qui concerne les buts et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée ;

³ Voir au sujet du concept des pouvoirs spéciaux notamment : M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014, 519-523; M. LEROY, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *APT* 2014, n° 4, 483-504; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK e.a., *Belgisch Publiekrecht*, partie 1, Bruges, die Keure, 2015, 130-140; T. MOONEN, « Bijzondere machten als oplossing voor een crisis: of zelf in een midlifecrisis? », in E. VANDENBOSSCHE (éd.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, 177-213.

⁴ Avis C.E. 25.169/1/8 des 31 mai et 4 juin 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juillet 1996 'portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' <http://raad.vst-consetat.be/dbx/avis/25169>. Dans le même sens : avis C.E. 31.834/4 du 19 juin 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 10 août 2001 'relative à Belgacom' (actuellement loi 'relative à Proximus') <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31834.pdf>; avis C.E. 38.291/1 du 5 avril 2005 sur un avant-projet de loi 'introduisant un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des plafonds et seuils de revenus ainsi que des allocations sociales' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38291.pdf>, *Doc. Parl.*, Chambre 2004-05, n° 51-1948/001, 9-13; avis C.E. 47.062/1/V du 18 août 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2009 'accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47062.pdf>.

4° lors de l'attribution des pouvoirs spéciaux, le législateur doit respecter tant les normes supranationales et internationales que les règles constitutionnelles de répartition de compétences »⁵.

Dans cet avis, le Conseil d'État a encore ajouté ce qui suit :

« Il va de soi que la loi en projet ne peut porter atteinte à la répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions qui est établie par la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Ces conditions qui ont été confirmées récemment par le Conseil d'État dans un avis relatif à l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi dans le cadre de la pandémie de Covid-19⁶, s'appliquent par analogie à l'attribution de pouvoirs spéciaux à la Commission communautaire commune. S'il est vrai qu'il n'existe, pour la Commission communautaire commune, aucune disposition ayant une portée similaire à l'article 105 de la Constitution (pour l'autorité fédérale) et à l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁷ (pour les autres communautés et régions), on peut toutefois admettre que les principes de droit constitutionnel relatifs à la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif sont les mêmes qu'au sein des autres autorités.

7. Il apparaît au Conseil d'État que le projet d'ordonnance à l'examen satisfait aux conditions fixées, compte tenu, toutefois, de ce qui est observé ci-après.

7.1. Tout d'abord, il ne fait aucun doute que la situation créée par la pandémie de COVID-19 doit être qualifiée de situation de crise, y compris pour la « deuxième vague » de cette pandémie.

7.2. Il ressort de l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet que les pouvoirs spéciaux sont accordés pour un délai de deux mois, qui peut être prorogé une fois pour une durée de deux mois (voir toutefois à cet égard l'observation 22).

7.3. Si l'avant-projet, en son article 4, limite la période pendant laquelle le Collège réuni peut faire usage des pouvoirs spéciaux, il reste muet quant à la période durant laquelle les mesures qui seront prises de manière exceptionnelle par arrêté sur la base de l'ordonnance en projet produiront leurs effets.

Ceci n'est en soi pas critiquable dès lors qu'il ne serait pas possible, pour le législateur ordonnantiel au stade actuel, d'envisager le laps de temps au cours duquel, sur la base de l'habilitation qu'il envisage de conférer au pouvoir exécutif, les mesures à adopter devront

⁵ Avis C.E. 25.167/1 du 31 mai 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25167.pdf>.

⁶ Avis C.E. 67.142/AG du 25 mars 2020 sur une proposition de loi devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19' I et II <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142>.

⁷ Cette disposition s'applique par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' et à la Communauté germanophone en vertu de l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'. La loi spéciale du 12 janvier 1989 ne comporte toutefois aucune disposition dont peut se déduire l'applicabilité à la Commission communautaire commune.

avoir effet pour rencontrer l'objectif énoncé à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance en projet et qu'il n'est pas davantage possible de tenir compte de la variété des situations devant être réglées. Il n'est au demeurant pas exclu que certaines des circonstances visées par l'ordonnance en projet soient d'une nature telle qu'elles appelleraient une réponse structurelle, susceptible de s'étendre assez largement dans le temps, voire sans limite énoncée.

Il n'en demeure pas moins que cette question devra être prise en considération au cas par cas pour chaque arrêté de pouvoirs spéciaux qu'il sera envisagé d'adopter.

La seule circonstance qu'en vertu de l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui seront adoptés sur la base de l'ordonnance envisagée devront être confirmés par le législateur ordonnantiel afin d'éviter d'être réputés n'avoir jamais produit leurs effets, ne suffirait pas à admettre en soi, lorsque les arrêtés de pouvoirs spéciaux seront préparés et adoptés, une absence d'attention aux éventuelles limites dans le temps des mesures à prendre. Il est en effet difficile pour le législateur ordonnantiel lorsqu'il est invité à confirmer des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui, par hypothèse, n'auraient pas fixé de limite dans le temps, de ne pas procéder à une confirmation pour le tout et de différencier par exemple la portée de cette confirmation quant à la durée des mesures qui lui sont alors soumises.

7.4. En ce qui concerne la condition que les pouvoirs accordés doivent être définis avec précision, « tant en ce qui concerne les buts et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée », il faut observer ce qui suit.

L'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet dispose que le Collège réuni « 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 [lutte contre la deuxième vague de la] pandémie COVID-19 et de ses conséquences », et ce dans le but de « permettre à la Commission communautaire commune de réagir à la deuxième vague de la pandémie de COVID-19 (...) ».

Cette habilitation présente de grandes similitudes avec l'habilitation prévue à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance de pouvoirs spéciaux de la Commission communautaire commune du 19 mars 2020⁸. L'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance de pouvoirs spéciaux de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2020⁹ contenait une habilitation similaire, mais ajoutait que les mesures pouvaient entre autres concerner un certain nombre de domaines qui y sont énumérés¹⁰. Les propositions qui ont donné lieu à ces deux ordonnances n'ont pas été soumises pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

⁸ 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'.

⁹ 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'.

¹⁰ À savoir :

« – l'adaptation des textes légaux relatifs aux délais fixés par la législation de la Région de Bruxelles-Capitale ou adoptés en vertu de celle-ci ;
– l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières régionales ;
– la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie ;
– les mesures liées à la prévention et la sécurité sur le territoire régional ;
– les mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières régionales ;

En ce qui concerne la référence à « la deuxième vague de la pandémie de COVID-19 » à l'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La référence à la 'deuxième vague' est effectivement mentionnée pour différencier le présent projet d'ordonnance avec la première ordonnance de pouvoirs spéciaux et ainsi justifier d'une nouvelle situation sanitaire nécessitant les pouvoirs spéciaux. Par ailleurs, tel qu'indiqué à l'article 2§1, les mesures prises dans le cadre de cette ordonnance devront être justifiées par une action 'utile 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'. Plutôt que d'utiliser les mots 'deuxième vague', les termes 'résurgence de la pandémie de covid-19' pourraient être utilisés ».

Au sujet de la portée de l'habilitation, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« Ainsi, il s'agit, notamment, de l'adoption des mesures suivantes : des mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières de compétence régionale, des mesures liées à la prise en charge des effets socio-économiques de cette seconde vague de COVID-19, des mesures liées à la prévention et à la sécurité sur le territoire régional, des mesures relatives à l'adaptation des services régionaux, ... ».

Indépendamment du fait que les pouvoirs spéciaux ne peuvent porter que sur des compétences propres de la Commission communautaire commune (voir à cet égard l'observation 10), il faut observer que l'habilitation qui est en fait inscrite dans l'ordonnance ne contient pas de définition précise des matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises ni de leur portée. À cet égard, le délégué a réagi comme suit :

« À la différence de la première ordonnance de pouvoirs spéciaux, la liste exemplative a été omise du dispositif du texte (elle est reprise dans l'exposé des motifs) car elle a pu s'avérer trop restrictive pour certains textes à adopter. Il est en effet difficile de prévoir quelles seront les conséquences de la crise auxquelles le gouvernement devra faire face et quelle tournure peut prendre une telle épidémie inédite. Toutefois, (...) tel qu'indiqué à l'article 2, §1, les mesures prises dans le cadre de cette ordonnance devront être justifiées par une action 'utile 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'. Chaque mesure adoptée dans le cadre des pouvoirs spéciaux devra donc être justifiée comme relevant de la gestion de la crise ou de ses conséquences et donc démontrer son lien avec la crise, ceci pourrait être ajouté dans le commentaire de l'article. Si cela est nécessaire pour l'encadrement des mesures ou la prévisibilité, la liste exemplative pourra être remise dans le dispositif en indiquant qu'il s'agit 'notamment' de ces domaines ».

Bien que les pouvoirs spéciaux impliquent par essence que les mesures concrètes qui seront prises en vertu de ceux-ci ne peuvent pas toutes être prévues dans le détail au moment où ils sont accordés, il est néanmoins requis que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise. En effet, les pouvoirs spéciaux constituent une exception à la répartition usuelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif.

Une description générale, telle que celle figurant à l'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet, ne suffit guère à définir avec précision les pouvoirs spéciaux accordés. S'il s'est avéré que l'énumération figurant dans la précédente ordonnance de pouvoirs spéciaux était trop restrictive, comme l'indique le délégué, mieux vaut compléter cette énumération que de l'omettre complètement. Sur la base de l'expérience acquise lors de la première vague et des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui ont été pris pendant celle-ci, il doit quand même être possible de dresser une liste plus complète des mesures envisageables. Il faut également renoncer au caractère purement illustratif de l'énumération, suggéré par le délégué. L'autorité fédérale a pu se satisfaire, lors de la première vague, d'une énumération limitative des mesures dans ses lois de pouvoirs spéciaux¹¹; on aperçoit difficilement pourquoi la Commission communautaire commune ne pourrait pas s'en satisfaire lors de la deuxième vague, alors que nous percevons bien mieux les mesures possibles.

On adaptera dès lors l'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet, afin que cette disposition indique de manière plus claire et certaine les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises.

II. Restrictions des pouvoirs spéciaux au regard des normes supérieures

8. Dans le cadre de l'attribution de pouvoirs spéciaux, le législateur ordonnantiel ne peut habiliter le Collège réuni à méconnaître les règles répartitrices de compétences. Lors de l'attribution ou de l'exercice de ces pouvoirs, il ne peut pas non plus être dérogé à des principes ou à des dispositions qui, dans la hiérarchie des normes juridiques, occupent une position supérieure à l'ordonnance.

9. Si l'avant-projet ne contient en lui-même aucune disposition qui restreint des droits fondamentaux, il ne saurait être exclu que certains des arrêtés de pouvoirs spéciaux, que le Collège réuni est habilité à adopter en vertu de cet avant-projet, aient pareille portée.

Ce sera au moment de la préparation et de l'adoption de ces arrêtés qu'il conviendra d'examiner si, compte tenu de leur portée et des justifications éventuellement avancées, ces restrictions sont admissibles au regard des règles supérieures garantissant les droits fondamentaux.

10. En ce qui concerne la répartition des compétences, les observations suivantes peuvent être formulées.

¹¹ Voir l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)'.

Les pouvoirs spéciaux accordés au Collège réuni peuvent être interprétés conformément aux règles répartitrices de compétences et les mesures envisagées peuvent se concrétiser dans la mesure où elles tiennent compte des compétences de l'autorité fédérale, des autres communautés et des régions ¹².

Cet aspect ne pourra cependant s'apprécier de manière concluante qu'à l'occasion de l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, des projets d'arrêté pris en exécution de l'ordonnance à adopter.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

11. L'article 1^{er} de l'avant-projet doit viser l'article 135 de la Constitution au lieu de son article 39.

Article 2

12. Le délégué a confirmé que la délégation contenue à l'article 2, § 2, de l'avant-projet peut également porter sur des matières réservées par la Constitution à l'organe législatif. Il est recommandé de le faire apparaître expressément dans cette disposition, à savoir en ajoutant à ce paragraphe 2 les mots suivants : « , même dans les matières qui sont réservées à l'ordonnance par la Constitution ou la loi spéciale » ¹³.

13. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 2, de l'avant-projet, on écrira « opheffen » au lieu de « afschaffen ».

14. L'article 2, § 3, de l'avant-projet prévoit que les arrêtés de pouvoirs spéciaux peuvent déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction, mais que les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

Le délégué a déclaré à propos de la disposition en projet ce qui suit :

« Cet article prévoit que les nouvelles mesures prévues via les pouvoirs spéciaux peuvent être assorties d'une sanction – comportement non encore puni. Toutefois, ces sanctions associées aux nouvelles mesures ne peuvent pas être supérieures à celles déjà prévues par le texte qui est modifié par les pouvoirs spéciaux. A ce stade, il n'est pas envisagé d'utiliser les pouvoirs spéciaux uniquement pour modifier les sanctions d'un

¹² Dans l'exposé des motifs, il conviendrait donc de préciser dans quelle mesure « des mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières de compétence régionale », « des mesures liées (...) à la sécurité sur le territoire régional » et « des mesures relatives à l'adaptation des services régionaux » peuvent effectivement s'inscrire dans le cadre des compétences communautaires.

¹³ Comp. avec l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)'.

texte existant. Toutefois, il n'est pas exclu qu'un texte puisse par exemple avoir pour objet d'assouplir une sanction pour le temps de crise ».

14.1. On n'aperçoit pas d'emblée pourquoi la limitation liée aux sanctions déjà existantes s'applique bien aux sanctions pénales, mais pas aux sanctions administratives. Cette distinction doit pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité. Il est recommandé d'inscrire une justification pour cette distinction dans l'exposé des motifs.

14.2. La disposition en projet peut avoir un sens à l'égard de la législation modifiée ou remplacée, dès lors qu'il est alors possible d'avoir à l'égard des arrêtés de pouvoirs spéciaux concernés des points de référence figurant dans ces textes législatifs.

Tel n'est toutefois pas le cas à l'égard des textes législatifs complétés puisque les arrêtés de pouvoirs spéciaux entrant dans ce cas de figure peuvent, sur le plan légistique, constituer des textes autonomes par rapport à toute autre législation et que, même si, toujours sur le plan légistique, ils complètent des textes existants, ils pourraient avoir un objet tellement différent de celui réglé par le texte existant que ces points de référence en deviendraient totalement artificiels.

Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de prévenir cette difficulté. Mieux vaudrait dès lors régler, dans l'avant-projet, le taux de la peine pour de nouvelles infractions qui n'ont aucun rapport avec l'infraction existante.

14.3. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 de la disposition en projet, on écrira « misdrijven » au lieu de « overtredingen », eu égard à la portée plus spécifique de cette dernière notion¹⁴.

15. L'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit que les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} « peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient sollicités. Toutefois, si le Gouvernement [lire : le Collège réuni] l'estime nécessaire, il sollicitera lesdits avis en urgence ».

Le délégué a confirmé que cette disposition n'implique pas qu'il serait permis de passer outre aux obligations de consultation ou à d'autres formalités qui trouvent leur fondement dans des normes supérieures à l'ordonnance¹⁵ :

« Si la demande d'avis est prescrite par une norme supérieure à l'ordonnance de pouvoirs spéciaux, il n'est bien entendu pas possible d'y déroger. Cette spécificité pourra être rappelée dans le commentaire de l'article ».

¹⁴ Voir l'article 1^{er}, alinéa 3, du Code pénal.

¹⁵ On songe à des formalités découlant de règles répartitrices de compétences ou au droit de l'Union européenne.

L'ajout à l'exposé des motifs proposé par le délégué serait effectivement utile. En outre, il serait préférable d'écrire dans la disposition en projet : « sans que les avis prescrits par ordonnance ou par arrêté soient sollicités », ¹⁶ de sorte qu'il soit clair qu'on ne vise pas des avis prescrits par le législateur fédéral.

16. À l'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, on écrira « Toutefois, si le Collège réuni l'estime nécessaire, » au lieu de « Toutefois, si le Gouvernement l'estime nécessaire, ».

17. L'article 2, § 4, alinéa 2, de l'avant-projet dispose que l'alinéa 1^{er} « ne s'applique pas aux avis de la Section de législation du Conseil d'État, qui devra dans tous les cas être sollicitée, le cas échéant en urgence ».

À la question de savoir si cette disposition implique qu'il faut demander un avis sur chaque projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux et qu'il ne peut être fait application de l'exception à l'obligation de consultation dans « les cas d'urgence spécialement motivés », visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, le délégué a répondu par la négative :

« Il existe bien entendu la possibilité pour le Gouvernement/Collège de déroger à la demande d'avis sur base de l'article 3 LCCE si le dossier est à ce point urgent que l'avis ne peut pas être recueilli. Le texte en projet ne prétend pas priver l'exécutif de cette faculté. Par l'emploi du mot 'toujours', le but est plutôt d'inciter à solliciter de manière générale l'avis du Conseil d'État. Toutefois, nous comprenons qu'afin de ne pas créer d'équivoque, les mots 'qui devra dans tous les cas être sollicitée' puissent être supprimés ».

La déclaration du délégué impliquant qu'on n'entend pas déroger au règlement de la procédure d'avis devant le Conseil d'État, il y a lieu d'omettre la première phrase de l'alinéa 2 ¹⁷ et d'adapter la rédaction de la deuxième phrase afin de se conformer à l'alinéa 1^{er}.

18. À l'article 2, § 4, alinéa 2, de l'avant-projet, on écrira « des membres du Collège réuni ayant les Finances et le Budget dans leurs attributions » au lieu de « du Ministre du Budget ».

Article 3

19. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, on écrira « nooit uitwerking te hebben gehad » au lieu de « nooit in werking te zijn getreden ».

20. L'article 3, § 2, de l'avant-projet prévoit que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Collège réuni « dans la mesure où un fondement juridique matériel préexiste à cet effet ».

¹⁶ Il va de soi que ceci inclut aussi les formalités prescrites par des dispositions fédérales existantes qui relèvent jusqu'ici de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et qui n'ont pas encore été modifiées par cette dernière.

¹⁷ Il découle d'ailleurs également de la suggestion mentionnée à la fin de l'observation 15 que l'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet n'est pas applicable au règlement de la procédure d'avis devant le Conseil d'État.

On n'aperçoit toutefois pas clairement la portée du mot « préexiste » (dans le texte néerlandais : « vooraf ») dans ce contexte, et plus précisément si le fondement juridique matériel visé doit exister avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance envisagée, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté de pouvoirs spéciaux concerné, avant la confirmation de cet arrêté ou avant l'entrée en vigueur du nouvel arrêté ordinaire du Collège réuni qui sera pris en application de l'article 3, § 2, de l'ordonnance envisagée. Mieux vaudrait en tout état de cause renoncer à l'exigence de la préexistence du fondement juridique matériel, dès lors qu'il n'existe pas non plus d'objection constitutionnelle à cet égard.

21. À l'article 3, § 3, de l'avant-projet, on écrira « de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune » au lieu de « du Parlement ».

Article 4

22. L'article 4, alinéa 2, de l'avant-projet prévoit que le délai de deux mois durant lequel les pouvoirs spéciaux sont accordés « est prorogeable une fois pour une durée équivalente ». Ni cette disposition, ni l'exposé des motifs, ne font apparaître comment cette prolongation est autorisée, mais il va de soi qu'une telle prolongation émane du législateur ordonnantiel puisque c'est lui qui accorde les pouvoirs spéciaux. Dans ce cas, il est inutile que le législateur ordonnantiel s'habilite lui-même à éventuellement intervenir dans le futur.

Le délégué a confirmé que l'alinéa 2 peut être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT