



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.305/4
du 24 novembre 2020

advies 68.305/4
van 24 november 2020

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 13 décembre 2007 fixant
certaines conditions
d'exploitation des transports en
commun en Région de
Bruxelles-Capitale'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
13 december 2007 houdende
de vaststelling van sommige
exploitatievoorwaarden van het
openbaar vervoer in het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest'

Le 17 novembre 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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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 24 novembre 2020.

*

Op 17 november 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 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2007 houdende de vaststelling van sommige exploitatievoorwaarden van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 november 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Aurore PERCY, adjunct-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 24 november 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, België in het algemeen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het bijzonder, kampen met een hevige opstoot van de COVID-19-crisis.

Een evaluatieverslag van de epidemiologische toestand van de Risk Assessment Group van 2 november 2020 stelt dat vergeleken met de week ervoor het aantal nieuwe besmettingen opnieuw is toegenomen. Ernstiger is dat uit dit verslag duidelijk blijkt dat de positiviteitsratio (PR) eveneens is toegenomen in alle Belgische provincies maar dat de hoogste waarden zijn opgetekend in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in het Waals Gewest.

Dat een grootstedelijke omgeving zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het algemeen grotere uitdagingen met zich meebrengt in het kader van de COVID-19-crisis.

Gelet op de snelle en ernstige evolutie van de epidemiologische toestand is het van groot belang dat de maatregelen die genomen worden ter vermindering van de verspreiding van het virus, zoals de maatregelen met betrekking tot het openbaar vervoer door iedereen worden nageleefd en dat deze naleving vlot kan afgedwongen worden waar dat niet het geval zou zijn.

Het derhalve noodzakelijk is om het controlepersoneel en de bevoegde personeelsleden van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel zo spoedig mogelijk de mogelijkheid te geven om de maatregelen ter vermindering van de verspreiding van het virus te voorzien, bijvoorbeeld het verplicht dragen van het mondkapje, momenteel opgenomen in het Ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zoals gewijzigd door het Ministerieel besluit van 1 november 2020, en onmiddellijk te doen naleven ».

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme exposé dans la motivation de l'urgence que présente l'adoption du projet d'arrêté examiné, celui-ci vise à prévoir la possibilité d'infliger une amende administrative en cas de constatation, par les membres du personnel de contrôle de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB), du non-respect des mesures relatives aux transports publics, prises pour prévenir la propagation du virus dans le cadre de la crise COVID-19, dont notamment l'obligation de port du masque sur le réseau.

Pour ce faire, l'article 1^{er} du projet insère dans l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 'fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale' une nouvelle interdiction rédigée comme suit :

« [Il est interdit : ...;]

24° 'd'enfreindre les mesures prises par une autorité compétente d'application au transport public dans le cadre d'une crise sanitaire et qui peuvent être concrétisées dans les règles de transport de la Société qui seront communiquées au public' ».

Ainsi rédigée, cette disposition en projet ne satisfait pas aux exigences de prévisibilité et d'accessibilité auxquelles doit satisfaire une interdiction imposée sous peine de sanctions administratives ¹.

Elle ne peut, en outre, être considérée comme mettant correctement en œuvre l'habilitation donnée par l'article 2 de l'ordonnance du 22 novembre 1990 'relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale'. Cette habilitation commande, en effet, que le Gouvernement fixe lui-même « les conditions d'utilisation auxquelles sont soumis les usagers de ce service public et le public en général dans ses relations avec ce service public » ; seules les infractions aux comportements ainsi définis pouvant, en vertu de l'article 18bis de l'ordonnance, être érigés en infractions administratives.

2. Le port du masque buccal est la seule des mesures visées à l'article 3, 24°, en projet, de l'arrêté du Gouvernement du 13 décembre 2007, qui soit identifiée précisément dans la justification de l'urgence figurant dans la demande d'avis et reproduite dans le préambule du projet.

Cette obligation est édictée par l'article 19 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' ; l'article 26 du même arrêté prévoyant que les infractions à cet article 19 sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

L'auteur du projet n'est pas compétent pour rendre applicable le régime de sanctions administratives prévu par l'article 18bis de l'ordonnance du 22 novembre 1990 au non-respect d'obligations édictées par la réglementation fédérale, et sanctionnées d'une amende pénale conformément à la loi du 15 mai 2007.

¹ En ce sens, voir notamment l'avis n° 67.543/4 donné le 11 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 2020 'portant sur les mesures d'urgence en matière de taxis, location de voitures avec chauffeur et services assimilés', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67543.pdf>. Il est également renvoyé *mutatis mutandis* aux observations générales 2 à 4 formulées dans l'avis n° 68.188/4 donné le 27 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2020 'portant exécution de l'article 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68188.pdf>.

Par ailleurs, la section de législation aperçoit difficilement de quelle manière les articles 3, 24°, et 12, en projet, de l'arrêté du Gouvernement du 13 décembre 2007, pourraient se concilier avec les articles 16, alinéa 3, et 17, alinéa 3, de ce même arrêté, qui rappellent l'obligation de dénonciation des infractions pénales au Procureur du Roi. Dès lors que le projet envisage d'instaurer un régime de sanction administrative pour le non-respect d'obligations sanctionnées d'une amende pénale, tous les constats relatifs aux infractions visées à l'article 3, 24°, en projet, devraient être transmis au Procureur du Roi. L'objectif de l'auteur du projet, à savoir l'extension des catégories d'infraction sanctionnées administrativement, ne serait pas rencontré.

3. Il résulte des considérations qui précèdent que le projet d'arrêté examiné ne peut être adopté en l'état.

Il serait, par contre, possible à l'auteur du projet, en exécution de l'habilitation prévue à l'article 2, de l'ordonnance du 22 novembre 1990, d'édicter, au titre des « conditions d'utilisation auxquelles sont soumis les usagers de ce service public et le public en général dans ses relations avec ce service public », des règles de comportement destinées à protéger tant les usagers que le personnel de la STIB en période de crise sanitaire.

Il reviendrait alors à l'auteur du projet de définir lui-même avec suffisamment de précision ces règles de comportement, comme c'est déjà le cas pour les comportements que les chapitres 2 et 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 visent respectivement à interdire ou à rendre obligatoires.

4. Compte tenu du caractère fondamental de ces observations, il n'y a pas lieu de poursuivre plus avant l'examen du projet.

*

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 met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“Het verzoek is hoogdringend omdat, België in het algemeen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het bijzonder, kampen met een hevige opstoot van de COVID-19-crisis.

Een evaluatieverslag van de epidemiologische toestand van de Risk Assessment Group van 2 november 2020 stelt dat vergeleken met de week ervoor het aantal nieuwe besmettingen opnieuw is toegenomen. Ernstiger is dat uit dit verslag duidelijk blijkt dat de positiviteitsratio (PR) eveneens is toegenomen in alle Belgische provincies maar dat de hoogste waarden zijn opgetekend in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in het Waals Gewest.

Dat een grootstedelijke omgeving zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het algemeen grotere uitdagingen met zich meebrengt in het kader van de COVID-19-crisis.

Gelet op de snelle en ernstige evolutie van de epidemiologische toestand is het van groot belang dat de maatregelen die genomen worden ter vermindering van de verspreiding van het virus, zoals de maatregelen met betrekking tot het openbaar vervoer door iedereen worden nageleefd en dat deze naleving vlot kan afgedwongen worden waar dat niet het geval zou zijn.

Het [is] derhalve noodzakelijk om het controlepersoneel en de bevoegde personeelsleden van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel zo spoedig mogelijk de mogelijkheid te geven om [in] de maatregelen ter vermindering van de verspreiding van het virus te voorzien, bijvoorbeeld het verplicht dragen van het mondkapje, momenteel opgenomen in het [ministerieel] besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zoals gewijzigd door het [ministerieel] besluit van 1 november 2020, en onmiddellijk te doen naleven”.

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals uiteengezet in de motivering van het feit dat het voorliggende ontwerp met spoed aangenomen moet worden, strekt dit ontwerp ertoe ervoor te zorgen dat de leden van het controlepersoneel van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB) een administratieve boete kunnen opleggen wanneer ze vaststellen dat de maatregelen met betrekking tot het openbaar vervoer die genomen worden om de verspreiding van het virus in het kader van de Covid-19-crisis te voorkomen, waaronder met name de verplichting om op het openbaarvervoernet een mondmasker te dragen, niet gerespecteerd worden.

Daartoe wordt bij artikel 1 van het ontwerp in artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2007 'tot vaststelling van sommige exploitatievoorwaarden van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' een nieuw verbod ingevoegd dat luidt als volgt:

“[Het is verboden: ...;]

24° inbreuk [te] maken op de maatregelen die door een bevoegde overheid worden genomen van toepassing op het openbaar vervoer in het kader van een gezondheidscrisis en die geconcretiseerd kunnen worden in de vervoersregels van de Maatschappij die aan het publiek worden bekendgemaakt”.

Zoals die ontworpen bepaling gesteld is, voldoet ze niet aan de vereisten van voorzienbaarheid en toegankelijkheid waaraan een verbod dat op straffe van administratieve sancties opgelegd wordt, moet voldoen.¹

Ze kan bovendien niet beschouwd worden als een correcte tenuitvoerlegging van de machtiging verleend bij artikel 2 van de ordonnantie van 22 november 1990 'betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'. Die machtiging vereist immers dat de regering zelf “de gebruiksvoorwaarden waaraan de gebruikers van deze openbare dienst en het publiek in het algemeen in zijn verhoudingen met deze openbare dienst onderworpen zijn” vaststelt; alleen de overtredingen van de aldus omschreven gedragingen kunnen krachtens artikel 18*bis* van de ordonnantie aangemerkt worden als administratieve overtredingen.

2. Van de maatregelen bedoeld in het ontworpen artikel 3, 24°, van het besluit van de Regering van 13 december 2007, is het dragen van het mondmasker de enige die concreet genoemd wordt in de verantwoording van de spoedeisendheid die in de brief met de adviesaanvraag gegeven wordt en in de aanhef van het ontwerp overgenomen wordt.

¹ Zie in die zin inzonderheid advies 67.543/4, gegeven op 11 juni 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 16 juli 2020 'houdende noodmaatregelen inzake taxi's, verhuur van wagens met chauffeur en gelijkgestelde diensten', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67543.pdf>. Er wordt eveneens *mutatis mutandis* verwezen naar de algemene opmerkingen 2 tot 4 geformuleerd in advies 68.188/4, gegeven op 27 oktober 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 6 november 2020 'tot uitvoering van artikel 47/15*bis* van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68188.pdf>.

Die verplichting is vastgelegd in artikel 19 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’; artikel 26 van hetzelfde besluit bepaalt dat de inbreuken op dat artikel 19 beteugeld worden met de straffen bepaald in artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’.

De steller van het ontwerp is niet bevoegd om de regeling betreffende de administratieve sancties die vastgelegd is in artikel 18*bis* van de ordonnantie van 22 november 1990, van toepassing te maken op de niet-naleving van verplichtingen die bij federale regelgeving opgelegd zijn en waarvan de niet-naleving gesanctioneerd wordt met een strafrechtelijke geldboete overeenkomstig de wet van 15 mei 2007.

Het is de afdeling Wetgeving overigens niet duidelijk hoe de ontworpen artikelen 3, 24°, en 12 van het besluit van de Regering van 13 december 2007 zich zouden verdragen met de artikelen 16, derde lid, en 17, derde lid, van datzelfde besluit, die de verplichting tot kennisgeving van de strafbare feiten aan de procureur des Konings in herinnering brengen. Aangezien het ontwerp voorziet in de invoering van een regeling van administratieve sancties voor het niet-naleven van verplichtingen die met een strafrechtelijke geldboete bestraft worden, moeten alle vaststellingen betreffende de in het ontworpen artikel 3, 24°, bedoelde overtredingen overgezonden worden aan de procureur des Konings. Het doel van de steller van het ontwerp, namelijk het uitbreiden van de categorieën van overtredingen waarop een administratieve sanctie staat, zou niet worden verwezenlijkt.

3. Uit de voorgaande overwegingen blijkt dat het voorliggende ontwerpbesluit, zoals het thans gesteld is, niet kan worden aangenomen.

Ter uitvoering van de in artikel 2 van de ordonnantie van 22 november 1990 bedoelde machtiging, zou de steller van het ontwerp daarentegen, in het kader van “de gebruiksvoorwaarden waaraan de gebruikers van deze openbare dienst en het publiek in het algemeen in zijn verhoudingen met deze openbare dienst onderworpen zijn”, gedragsregels kunnen vaststellen die ertoe strekken zowel de gebruikers als het personeel van de MIVB in geval van een gezondheids crisis te beschermen.

Het zou dan aan de steller van het ontwerp zijn om die gedragsregels zelf voldoende nauwkeurig te omschrijven, zoals hij dat reeds gedaan heeft voor de gedragingen die bij de hoofdstukken 2 en 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2007 respectievelijk worden verboden of worden verplicht.

4. Gelet op het fundamentele karakter van die opmerkingen heeft het geen zin het ontwerp verder te onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET