



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.603/4
du 4 janvier 2021

advies 68.603/4
van 4 januari 2021

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant des
mesures d'urgence en matière
de mobilité et de sécurité
routière pour limiter la
prolifération du COVID-19'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende dringende
maatregelen op het vlak van
mobiliteit en
verkeersveiligheid om de
verspreiding van COVID-19
in te dijken'

Le 24 décembre 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 'portant des mesures d'urgence en matière de mobilité et de sécurité routière pour limiter la prolifération du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 janvier 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, 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 4 janvier 2021.

*

Op 24 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende dringende maatregelen op het vlak van mobiliteit en verkeersveiligheid om de verspreiding van COVID-19 in te dijken'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 4 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, 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 4 januari 2021.

*

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 advies wordt aangevraagd op 5 werkdagen gelet op de hoogdringendheid door de gezondheidscrisis en de daarmee verband houdende federale maatregelen; door de noodzaak van continuïteit van de openbare dienst en door de economische moeilijkheden van de rijopleiding.

Overwegende de federale maatregelen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken ;

Overwegende dat België momenteel door een tweede golf van de uitzonderlijke COVID-19-gezondheidscrisis gaat ; dat maatregelen werden genomen door de federale minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het virus onder de bevolking te beperken; dat deze maatregelen ieder vorm van activiteit op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden kunnen vertragen of welbepaalde diensten zouden kunnen verlammen, waaronder de openbare diensten.

Overwegende dat deze situatie bijgevolg mogelijks een impact kan hebben op het verloop van bepaalde procedures met betrekking tot de verkeersveiligheid.

Overwegende dat het er momenteel op aankomt dat de openbare diensten in staat moeten kunnen zijn om de administratieve procedures effectief af te handelen alsook de beroepsprocedures die onder hun verantwoordelijkheid vallen, waarbij dient te worden vermeden dat beslissingen bij verstek worden genomen wanneer gevallen niet kunnen worden behandeld.

Overwegende dat dringend maatregelen moeten worden genomen om de beginselen van gelijke behandeling en de rechtszekerheidsbeginselen te waarborgen en ook de federale maatregelen na te leven ».

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le projet examiné trouve son fondement légal dans les articles 1^{er} et 23 de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, ainsi que dans l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969 'relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable'.

Ces différentes dispositions seront visées avec la mention des modifications encore en vigueur qu'elles ont subies.

2. Les autres dispositions constitutionnelle ou légales visées aux alinéas 1^{er} à 3 du préambule seront, par contre, omises.

3. Les arrêtés visés aux alinéas 6 à 11 du préambule, qui ne procurent pas de fondement juridique au projet et qui ne sont pas modifiés ou abrogés par celui-ci, seront également omis.

Si l'auteur du projet souhaite les mentionner afin d'éclairer les destinataires de l'arrêté en projet sur son environnement normatif, ils peuvent l'être mais sous la forme de considérants qui figureront après les visas consacrés à l'accomplissement des formalités préalables.

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 5

1. L'article 1^{er} du projet dispose :

« Sauf dérogations expressément prévues, les mesures exceptionnelles prévues par le présent arrêté sont d'application à dater du 2 novembre 2020 jusqu'au 28 février 2021 ».

Cette portée rétroactive du projet est rappelée, de manière redondante, par son article 5.

La disposition sera omise, la numérotation des articles, revue et l'article 5, devenant 4, rédigé comme suit :

« Cet arrêté produit ses effets le 2 novembre 2020 et cesse d'être en vigueur le 28 février 2021 ».

2. Il est par ailleurs rappelé qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement ou la continuité des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité du projet à l'examen ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses précitées.

À cet égard, il revient à l'auteur du projet de vérifier que l'application rétroactive des articles 3 et 4 du projet n'aboutirait pas à rendre irréguliers des recours en matière d'examen ou des demandes relatives aux transports exceptionnels introduits autrement que par voie électronique entre le 2 novembre 2020 et la date de publication de l'arrêté en projet.

Article 2

Dans la version française du membre de phrase introductif de l'article 2 du projet, les mots « La dispense » seront remplacés par les mots « La dispensation ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de remplacer l'expression « recours concernant le permis de conduire » qui est imprécise, par la notion de « recours prévus par le titre 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 relatif à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour la catégorie de véhicules à moteur B et à certains aspects pour toutes les catégories de véhicules à moteur ».

Pour la même raison, au paragraphe 2, il sera fait mention, non des « commissions de recours au permis de conduire », mais des « commissions de recours instituées par le titre 4 de l'arrêté mentionné au paragraphe 1^{er} ».

*

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 spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“Het advies wordt aangevraagd op 5 werkdagen gelet op de hoogdringendheid door de gezondheidscrisis en de daarmee verband houdende federale maatregelen; door de noodzaak van continuïteit van de openbare dienst en door de economische moeilijkheden van de rijopleiding.

Overwegende de federale maatregelen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;

Overwegende dat België momenteel door een tweede golf van de uitzonderlijke COVID-19-gezondheidscrisis gaat ; dat maatregelen werden genomen door de federale minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het virus onder de bevolking te beperken; dat deze maatregelen ieder vorm van activiteit op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden kunnen vertragen of welbepaalde diensten zouden kunnen verlammen, waaronder de openbare diensten.

Overwegende dat deze situatie bijgevolg mogelijks een impact kan hebben op het verloop van bepaalde procedures met betrekking tot de verkeersveiligheid.

Overwegende dat het er momenteel op aankomt dat de openbare diensten in staat moeten kunnen zijn om de administratieve procedures effectief af te handelen alsook de beroepsprocedures die onder hun verantwoordelijkheid vallen, waarbij dient te worden vermeden dat beslissingen bij verstek worden genomen wanneer gevallen niet kunnen worden behandeld.

Overwegende dat dringend maatregelen moeten worden genomen om de beginselen van gelijke behandeling en de rechtszekerheidsbeginselen te waarborgen en ook de federale maatregelen na te leven.”

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het voorliggende ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan de artikelen 1 en 23 van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968, en aan artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’.

Al die bepalingen moeten worden vermeld met opgave van de nog geldende wijzigingen die erin zijn aangebracht.

2. Daarentegen moeten de overige grondwettelijke of wettelijke bepalingen die in het eerste tot het derde lid van de aanhef worden vermeld, weggelaten worden.

3. Ook de besluiten, vermeld in het zesde tot het elfde lid van de aanhef, die het ontwerp geen rechtsgrond verschaffen en evenmin door het ontwerp worden gewijzigd of opgeheven, moeten worden weggelaten.

Indien de steller van het ontwerp ze wenst te vermelden om de adressaten van het ontworpen besluit duidelijkheid te verschaffen over het normatieve kader ervan, kan hij ze wel in de vorm van overwegingen invoegen na de aanhefverwijzingen naar de vervulling van de voorafgaande vormvereisten.

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 5

1. Artikel 1 van het ontwerp luidt als volgt:

“Behoudens uitdrukkelijke afwijkingen treden de door dit besluit voorziene uitzonderlijke maatregelen in werking op 2 november 2020 en zullen ze van toepassing blijven tot en met 28 februari 2021.”

In artikel 5 wordt die retroactieve strekking van het ontwerp nog eens nodeloos herhaald.

De bepaling moet worden weggelaten, de nummering van de artikelen herzien en artikel 5, dat artikel 4 wordt, als volgt geredigeerd:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 2 november 2020 en treedt buiten werking op 28 februari 2021.”

2. Er wordt voorts aan herinnerd dat aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden terugwerkende kracht kan worden verleend, namelijk indien daarvoor een wettelijke grondslag bestaat, wanneer de terugwerkende kracht betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent, of in zoverre ze noodzakelijk is voor de goede werking of de continuïteit van de diensten en in beginsel geen verkregen situaties aantast.

De terugwerkende kracht van het voorliggende ontwerp valt enkel te rechtvaardigen als ze past in het kader van een van de voornoemde gevallen.

In dat verband dient de steller van het ontwerp na te gaan of ten gevolge van de retroactieve toepassing van de artikelen 3 en 4 van het ontwerp, beroepen met betrekking tot het examen of aanvragen met betrekking tot uitzonderlijk vervoer niet onregelmatig zouden worden ingeval ze tussen 2 november 2020 en de datum van bekendmaking van het ontworpen besluit op niet-elektronische wijze zouden zijn ingesteld of ingediend.

Artikel 2

In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moeten de woorden “La dispense” worden vervangen door de woorden “La dispensation”.

Artikel 3

In de eerste paragraaf dient de onduidelijke formulering “beroep met betrekking tot het rijbewijs” te worden vervangen door de formulering “beroep bepaald bij titel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 maart 2018 betreffende de rijopleiding en het rijexamen van categorie van motorvoertuigen B en bepaalde aspecten voor alle categorieën van motorvoertuigen”.

Om dezelfde reden moet in paragraaf 2 melding worden gemaakt van de “beroepscommissies opgericht bij titel 4 van het in paragraaf 1 vermelde besluit”, en niet van “beroepscommissies voor het rijbewijs”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET