



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.149/4
du 10 mars 2022

advies 71.149/4
van 10 maart 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
obligation du port du masque
dans les trains pour limiter la
propagation du coronavirus
COVID-19'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
verplichting tot het dragen van
het mondk masker in de treinen
ter beperking van de
verspreiding van het
coronavirus COVID-19'

Le 7 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant obligation du port du masque dans les trains pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 mars 2022. 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 Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2022.

*

Op 7 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de verplichting tot het dragen van het mondkapje in de treinen ter beperking van de verspreiding van het coronavirus COVID-19'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 maart 2022. 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 Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Anne-Stéphanie RENSON, 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 10 maart 2022.

*

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 :

« L'urgence est motivée par la nécessité, suite à la réunion du Comité de Concertation de ce jour, d'adopter au plus vite les mesures prévues par le présent arrêté afin de permettre la continuité des mesures prises précédemment concernant le port du masque dans les trains après le 10 mars 2022, date de la fin d'application de la Loi Pandémie ».

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu :

« La procédure d'association des gouvernements de région prévue à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' n'a pas été réalisée pour le présent projet d'arrêté.

Cependant, dans la notification du Comité de concertation du 4 mars 2022 que vous trouverez en annexe, il est précisé que :

Toutefois, le Comité décide de garder l'obligation du masque à partir de l'âge de 12 ans :

- dans les transports en commun (le bus, le (pré)métro, le tram, le train,
- dans les établissements de soins.

Le Comité invite les ministres compétents fédéraux et régionaux de la Mobilité, de l'Enseignement et de la Santé publique de prendre les initiatives réglementaires nécessaires afin d'assurer cette obligation du port du masque jusqu'au Comité suivant du 25 mars 2022.

La partie de cette notification qui a trait au port du masque dans les trains est reprise dans les considérants du projet d'arrêté.

Cette notification du Comité de concertation se base sur la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique et plus précisément son article 4, § 1^{er}.

‘Art. 4. § 1^{er}. Lorsque le Roi a déclaré ou maintenu la situation d’urgence épidémique conformément à l’article 3, § 1^{er}, Il adopte par arrêté délibéré en Conseil des ministres les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d’urgence épidémique pour la santé publique, après concertation au sein des organes compétents dans le cadre de la gestion de crise, auxquels sont associés les experts nécessaires en fonction de la nature de la situation d’urgence épidémique, notamment en matière de droits fondamentaux, d’économie et de santé mentale. Les experts consultés remplissent une déclaration d’intérêts et respectent un code de déontologie qui est déterminé par le Roi.

Chaque fois que les mesures ont un impact direct sur des domaines politiques relevant de la compétence des entités fédérées, le gouvernement fédéral offre préalablement aux gouvernements fédérés concernés la possibilité de se concerter au sujet des conséquences de ces mesures pour leurs domaines politiques, sauf en cas d’urgence’.

La mesure et les principes qui font l’objet du projet d’arrêté, ont donc, à notre sens, été concertés ».

La section de législation a souvent rappelé que la procédure d’association ne peut se limiter à une réunion du Comité de concertation dans le cadre de laquelle seul un accord sur des principes, mais non un accord sur un dispositif précis, a pu être trouvé ¹. *In casu*, la circonstance que les représentants de chaque Région ont donné, au nom de leur Gouvernement, leur accord sur le maintien de l’obligation du port du masque dans le train ne peut être considéré comme répondant aux conditions de la procédure d’association. En effet, pareille procédure implique que le projet d’arrêté royal concrétisant cette mesure doit être communiqué aux Gouvernements régionaux, de telle sorte que chacun de ceux-ci puissent en délibérer collégialement. Comme tel n’a pas été le cas en l’espèce, il ne peut être considéré que les Gouvernements régionaux ont marqué leur accord sur ce projet (en particulier sur les modalités de l’obligation et les sanctions en cas de non-respect de celle-ci ²). Dans ces circonstances, la procédure d’association ne peut être considérée comme valablement accomplie.

L’auteur du projet veillera par conséquent au bon accomplissement de cette formalité d’association.

Il sera par ailleurs fait mention de son accomplissement au préambule.

Si l’accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l’avis de la section de législation, conformément à l’article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées ‘sur le Conseil d’État’.

¹ Voir notamment dans ce sens l’avis n° 33.032/4 donné le 18 février 2002 sur un projet devenu l’arrêté royal du 8 avril 2002 ‘modifiant l’arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l’immatriculation des véhicules’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/33032.pdf>.

² Ainsi que l’explicite le préambule du projet à l’examen, le refus du port du masque suite à une instruction donnée par le personnel du service de sécurité ou du personnel des entreprises ferroviaires doit être considéré comme une infraction au sens de la loi du 27 avril 2018 ‘sur la police des chemins de fer’, laquelle est susceptible d’être sanctionnée par des amendes administratives.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les alinéas 1^{er} et 3 seront omis, dès lors qu'ils ne constituent pas le fondement juridique du projet à l'examen, qui puise son fondement légal dans l'article 2 de la loi du 12 avril 1835 'concernant les péages et les règlements de police sur les chemins de fer', qui fait l'objet de l'alinéa 2.

2. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la motivation de l'urgence mentionnée dans le préambule doit être la reproduction de celle figurant dans la demande d'avis.

Le préambule sera corrigé sur ce point.

DISPOSITIF

Article 2

Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est donné, le projet ne pourra vraisemblablement pas être publié pour le 11 mars 2022, auquel cas il produira ses effets de manière rétroactive à cette date. Si tel est le cas, l'auteur du projet devra être en mesure de pouvoir justifier cette rétroactivité.

*

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.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence est motivée par la nécessité, suite à la réunion du Comité de Concertation de ce jour, d’adopter au plus vite les mesures prévues par le présent arrêté afin de permettre la continuité des mesures prises précédemment concernant le port du masque dans les trains après le 10 mars 2022, date de la fin d’application de la Loi Pandémie.”

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het uitwerken van het ontwerp.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La procédure d’association des gouvernements de région prévue à l’article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’ n’a pas été réalisée pour le présent projet d’arrêté.

Cependant, dans la notification du Comité de concertation du 4 mars 2022 que vous trouverez en annexe, il est précisé que :

Toutefois, le Comité décide de garder l’obligation du masque à partir de l’âge de 12 ans :

- dans les transports en commun (le bus, le (pré)métro, le tram, le train,
- dans les établissements de soins.

Le Comité invite les ministres compétents fédéraux et régionaux de la Mobilité, de l’Enseignement et de la Santé publique de prendre les initiatives réglementaires nécessaires afin d’assurer cette obligation du port du masque jusqu’au Comité suivant du 25 mars 2022.

La partie de cette notification qui a trait au port du masque dans les trains est reprise dans les considérants du projet d’arrêté.

Cette notification du Comité de concertation se base sur la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique et plus précisément son article 4, § 1^{er}.

‘Art. 4. § 1^{er}. Lorsque le Roi a déclaré ou maintenu la situation d'urgence épidémique conformément à l'article 3, § 1^{er}, Il adopte par arrêté délibéré en Conseil des ministres les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique, après concertation au sein des organes compétents dans le cadre de la gestion de crise, auxquels sont associés les experts nécessaires en fonction de la nature de la situation d'urgence épidémique, notamment en matière de droits fondamentaux, d'économie et de santé mentale. Les experts consultés remplissent une déclaration d'intérêts et respectent un code de déontologie qui est déterminé par le Roi.

Chaque fois que les mesures ont un impact direct sur des domaines politiques relevant de la compétence des entités fédérées, le gouvernement fédéral offre préalablement aux gouvernements fédérés concernés la possibilité de se concerter au sujet des conséquences de ces mesures pour leurs domaines politiques, sauf en cas d'urgence.’

La mesure et les principes qui font l'objet du projet d'arrêté, ont donc, à notre sens, été concertés.”

De afdeling Wetgeving heeft er al vaak aan herinnerd dat de procedure waarbij de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van een ontwerp, zich niet mag beperken tot een vergadering van het overlegcomité in het kader waarvan men alleen over de principes en niet over een precies dispositief overeenstemming heeft kunnen bereiken.¹ *In casu* kan de omstandigheid dat de vertegenwoordigers van elk gewest zich in naam van hun regering akkoord hebben verklaard met het handhaven van de mondkemperplicht in de trein, niet worden beschouwd als een vervulling van de voorwaarden van die inspraakprocedure. Een dergelijke procedure veronderstelt immers dat het ontwerp van koninklijk besluit dat die maatregel concretiseert, aan de gewestregeringen wordt meegedeeld, zodat die er elk collegiaal over kunnen beraadslagen. Aangezien dat hier niet het geval is geweest, mag niet worden aangenomen dat de gewestregeringen zich akkoord hebben verklaard met dat ontwerp (in het bijzonder met de nadere regels inzake de verplichting en met de sancties die gelden in geval van niet-naleving van die verplichting).² In die omstandigheden kan de procedure waarbij de gewestregeringen bij het uitwerken van een ontwerp worden betrokken, niet worden beschouwd als naar behoren toegepast.

Bijgevolg dient de steller van het ontwerp erop toe te zien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

Voorts dient de vervulling van dat vormvereiste te worden vermeld in de aanhef.

¹ Zie in die zin inzonderheid advies 33.032/4, op 18 februari 2002 verstrekt over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 april 2002 ‘ter wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/33032.pdf>.

² Zoals uitdrukkelijk blijkt uit de aanhef van het voorliggende ontwerp, moet de weigering een mondkemper te dragen ingevolge een instructie gegeven door het personeel van de veiligheidsdienst of door het personeel van de spoorwegondernemingen, worden beschouwd als een inbreuk in de zin van de wet van 27 april 2018 ‘op de politie van de spoorwegen’, een inbreuk die kan worden bestraft met administratieve geldboetes.

Indien het vervullen van dat vormvereiste nog aanleiding zou geven tot wijzigingen die niet louter vormelijk van aard zijn en niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, zou over die wijzigingen nogmaals het advies van de afdeling Wetgeving moeten worden gevraagd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het eerste en het derde lid moeten worden weggelaten aangezien ze geen rechtsgrond bieden voor het voorliggende ontwerp, dat rechtsgrond vindt in artikel 2 van de wet van 12 april 1835 ‘betreffende de tolgelden en de politiereglementen op de spoorwegen’, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid.

2. Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ moet de motivering van het spoedeisende karakter zoals die in de adviesaanvraag is geformuleerd, worden overgenomen in de aanhef.

De aanhef moet op dat punt worden gecorrigeerd.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, zal het ontwerp waarschijnlijk niet tegen 11 maart 2022 bekendgemaakt kunnen worden. Het zou dan met terugwerkende kracht uitwerking hebben vanaf die datum. Als dat het geval is, moet de steller van het ontwerp die terugwerking kunnen verantwoorden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET