

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 avril 2020

PROPOSITION DE LOI

portant suspension de certaines échéances et certains délais procéduraux prévus par ou en application de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 67.265/2 DU 23 AVRIL 2020**

Voir:

Doc 55 **1158/ (2019/2020)**:

001: Proposition de loi de MM. Demon et Briers.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 april 2020

WETSVOORSTEL

tot schorsing van bepaalde verval- en procedurele termijnen bedoeld in of in uitvoering van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 67.265/2 VAN 23 APRIL 2020**

Zie:

Doc 55 **1158/ (2019/2020)**:

001: Wetsvoorstel van de heren Demon en Briers.

02013

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Le 17 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi "portant suspension de certaines échéances et certains délais procéduraux prévus par ou en application de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité des rencontres de football, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière", déposée par MM. Franky Demon et Jan Briers (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1158/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 23 avril 2020. La chambre était composée de Pierre Vandernoot, président de chambre, Patrick Ronvaux et Christine Horevoets, conseillers d'État, Sébastien Van Drooghenbroeck et Jacques Englebert, assesseurs, et Béatrice Drapier, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence Vancrayebeck, première auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 avril 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:

"L'urgence de cette proposition de loi est motivée par le fait que:

— la présente proposition de loi règle une matière qui aurait pu figurer dans un arrêté de pouvoirs spéciaux, pour lequel un avis obligatoire du Conseil d'État aurait été requis;

— la présente proposition de loi doit permettre au gouvernement de prendre rapidement les mesures qui s'imposent dans le cadre de la pandémie du coronavirus".

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

Op 17 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "tot schorsing van bepaalde verval- en procedurele termijnen bedoeld in of in uitvoering van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid", ingediend door de heren Franky Demon en Jan Briers (*Parl. St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-1158/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 23 april 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre Vandernoot, kamervoorzitter, Patrick Ronvaux en Christine Horevoets, staatsraden, Sébastien Van Drooghenbroeck en Jacques Englebert, assessoren, en Béatrice Drapier, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence Vancrayebeck, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre Vandernoot.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 april 2020.

*

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 luidt als volgt:

"De spoedeisendheid [van dit wetsvoorstel] wordt gemotiveerd als volgt:

— dit wetsvoorstel regelt een materie die had kunnen opgenomen worden in een bijzondere machtenbesluit, welke normaliter zou zijn onderworpen aan een verplicht advies van de Raad van State;

— dit wetsvoorstel moet toelaten dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie."

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

son examen au fondement juridique de la proposition^{1*}, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

1. L'article 2, alinéa 1^{er}, de la proposition est rédigé en ce sens que les "échéances et les délais procéduraux" que la proposition identifie "sont automatiquement suspendus à partir du 18 mars 2020 pour une période de 60 jours".

Ainsi conçue, la proposition n'a donc pas égard à la durée réelle du confinement qui résulte des arrêtés ministériels des 18 mars 2020 et 23 mars 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19", confinement dont les modalités évoluent régulièrement, ce dont témoignent les modifications successives de ces arrêtés.

Or, la pertinence d'une suspension "pour une période de 60 jours" dépend naturellement de la durée effective du confinement et de ses modalités successives puisque c'est pour rencontrer les difficultés que suscite le confinement que la proposition entend suspendre les échéances et les délais procéduraux qu'elle vise.

Par ailleurs, il ne saurait être exclu que les auteurs de la proposition entendent également éviter que les échéances et les délais procéduraux concernés produisent à nouveau immédiatement leurs effets ou reprennent immédiatement leurs cours dès la fin du confinement mais souhaitent au contraire ménager, en faveur des divers intervenants concernés par la proposition, un délai "tampon" raisonnable à la fin du confinement pour leur permettre de reprendre leurs activités.

Par conséquent, pour mieux se conformer au but réel que la proposition entend sans doute poursuivre, il serait préférable de rédiger l'article 2, alinéa 1^{er}, de la proposition comme suit:

"Les échéances et les délais procéduraux suivants sont suspendus pendant la période s'étendant du 18 mars 2020 au 3 mai 2020 inclus, date ultime que le Roi peut adapter par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ces échéances et délais étant prolongés de plein droit de quinze jours à l'issue de cette période éventuellement prolongée"².

2. Comme l'indiquent ses développements, la proposition de loi à l'examen a pour objet de suspendre certains délais procéduraux, eu égard aux mesures prises pour limiter la

¹ * S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

² En ce sens, par exemple, l'article 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 avril 2020 "n° 12 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite".

Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,^{1*} de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Luidens artikel 2, eerste lid, van het voorstel worden de "verval- en procedurele termijnen" die in het voorstel vermeld worden "vanaf 18 maart 2020 [automatisch geschorst] voor een periode van zestig dagen".

Zo opgevat, houdt het voorstel dus geen rekening met de werkelijke duur van de *lockdown*, zoals die voortvloeit uit de ministeriële besluiten van 18 maart 2020 en 23 maart 2020 "houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus Covid-19 te beperken", terwijl de nadere regels van de *lockdown* regelmatig aangepast worden, zoals blijkt uit de opeenvolgende wijzigingen van die besluiten.

Of een schorsing "voor een periode van zestig dagen" adequaat is, hangt evenwel uit de aard der zaak af van de werkelijke duur van de *lockdown* en van de opeenvolgende nadere regels ter zake, aangezien het voorstel er net toe strekt de daarin vermelde verval- en procedurele termijnen te schorsen om de moeilijkheden te ondervangen waartoe de *lockdown* leidt.

Bovendien valt niet uit te sluiten dat de indieners van het voorstel eveneens willen vermijden dat de verval- en procedurele termijnen in kwestie onmiddellijk weer gelden of onmiddellijk weer ingaan zodra de *lockdown* opgeheven wordt, maar er in tegendeel voor willen zorgen dat het einde van de *lockdown* gevolgd word door een redelijke buffertermijn ten behoeve van de verschillende actoren waarop het voorstel betrekking heeft, om hen in staat te stellen hun activiteiten te hervatten.

Om beter in overeenstemming te zijn met het werkelijke doel dat wellicht met het voorstel nagestreefd wordt, zou artikel 2, eerste lid, van het voorstel bijgevolg beter als volgt gesteld worden:

"De volgende verval- en procedurele termijnen worden geschorst tijdens de periode van 18 maart 2020 tot en met 3 mei 2020, einddatum die door de Koning aangepast kan worden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en die verval- en procedurele termijnen worden van rechtswege verlengd met vijftien dagen na afloop van die eventueel verlengde periode."²

2. Zoals in de toelichting te kennen gegeven wordt, strekt voorliggend wetsvoorstel ertoe bepaalde procedurele termijnen te schorsen gelet op de maatregelen die genomen

¹ * Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie in die zin bijvoorbeeld artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 "met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken".

propagation du Covid-19 dans la population qui “sont de nature à ralentir toute forme d’activité sur le territoire du Royaume et à affecter le bon fonctionnement des différents services publics, voire à paralyser certains services”. L’objectif est double: éviter de mettre “en péril le maintien administratif dans certains domaines” et permettre aux citoyens d’exercer leurs droits, ceux-ci pouvant, dans certaines procédures administratives, être “compromis par les mesures prises pour assurer la protection de la population”.

Pour ce faire, l’article 2 de la proposition prévoit de suspendre automatiquement, à partir du 18 mars 2020 et pour une période de soixante jours, les délais déterminés dans une série de dispositions qu’il liste.

On constate toutefois que d’autres dispositions que celles qui sont énumérées prévoient également des délais, qui ne seront donc pas suspendus³.

Par exemple, en ce qui concerne la tutelle spécifique sur les décisions des conseils communaux et des conseils de police relatives au cadre organique du personnel prévue par la loi du 7 décembre 1998 “organisant la police intégrée, structurée à deux niveaux”, si la suspension des délais concerne les délais dans lesquels le gouverneur doit se prononcer sur l’approbation de ces décisions (article 68) et le ministre doit statuer en cas de recours contre la décision du gouverneur (article 70), en revanche, le délai dans lequel le conseil communal ou le conseil de police peut introduire un recours contre l’arrêté de désapprobation du gouverneur (article 69) n’est pas suspendu.

Or la proposition à l’examen suggère d’allonger tous les délais prescrits par l’article 82 de la loi du 7 décembre 1998, y compris celui dans lequel le collège des bourgmestre et échevins ou le collège de police peuvent exercer un recours auprès du ministre de l’Intérieur contre l’arrêté du gouverneur pris en vertu de l’alinéa 1^{er} de cette disposition.

Dans la loi du 21 décembre 1998 “relative à la sécurité lors des matches de football”, on peut également se demander pourquoi l’article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, n’est pas visé, alors qu’il prévoit le délai dans lequel un contrevenant peut introduire ses moyens de défense et que, dans d’autres procédures similaires visées par l’article 2, un tel délai est – à juste titre, compte tenu de l’objectif poursuivi – suspendu⁴.

Il est rappelé qu’une différence de traitement ne peut se concilier avec le principe constitutionnel d’égalité et de

worden om de verspreiding van Covid-19 onder de bevolking te beperken en die “van die aard [zijn] dat ze iedere vorm van activiteit op het grondgebied van het Koninkrijk vertragen en het goed functioneren van de verschillende overheidsdiensten beïnvloeden, en zelfs bepaalde diensten lamleggen”. Het doel is tweeledig: voorkomen dat “de bestuurlijke handhaving in bepaalde domeinen in het gedrang [komt]” en ervoor zorgen dat de burgers hun rechten kunnen uitoefenen, aangezien die rechten in bepaalde administratieve procedures “in het gedrang [kunnen] komen door de maatregelen die genomen werden ter bescherming van de bevolking”.

Daartoe voorziet artikel 2 van het voorstel in de automatische schorsing, vanaf 18 maart 2020 en voor een periode van zestig dagen, van de termijnen vastgesteld in een reeks bepalingen die in dat artikel opgelijst worden.

Er wordt evenwel vastgesteld dat andere bepalingen dan die welke opgesomd worden eveneens voorzien in termijnen, welke dus niet geschorst zullen worden.³

Met betrekking tot het specifiek toezicht op de besluiten van de gemeenteraden en de politieraden betreffende de personeelsformatie waarin de wet van 7 december 1998 “tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus” voorziet, is het bijvoorbeeld zo dat de schorsing van de termijnen betrekking heeft op de termijnen waarin de gouverneur zich over de goedkeuring van die beslissingen moet uitspreken (artikel 68) en de minister uitspraak moet doen ingeval tegen de beslissing van de gouverneur beroep ingesteld wordt (artikel 70) maar wordt de termijn waarin de gemeenteraad of de politieraad tegen het besluit van de gouverneur houdende niet-goedkeuring beroep kan instellen (artikel 69) daarentegen niet geschorst.

In voorliggend voorstel wordt evenwel gesuggereerd om te voorzien in de verlenging van alle termijnen bepaald in artikel 82 van de wet van 7 december 1998, met inbegrip van de termijn waarin het college van burgemeester en schepenen of de politieraad bij de minister van Binnenlandse Zaken beroep kan instellen tegen het besluit dat de gouverneur krachtens het eerste lid van die bepaling kan vaststellen.

Wat de wet van 21 december 1998 “betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden” betreft, kan men zich ook afvragen waarom niet verwezen wordt naar artikel 26, § 1, tweede lid, 2^o, aangezien in die bepaling voorgeschreven wordt binnen welke termijn een overtreder zijn verweermiddelen kan uiteenzetten en aangezien dergelijke termijnen - gelet op het gestelde doel terecht - geschorst worden in andere soortgelijke procedures die in artikel 2 opgesomd worden.⁴

Er wordt aan herinnerd dat een verschil in behandeling slechts verenigbaar is met het grondwettelijk beginsel van

³ Les dispositions suivantes peuvent être citées à titre d'exemples:

1^o dans la loi du 7 décembre 1998: les articles 69, 72, 75, 78 à 80, 84 et 87, § 2;
2^o dans la loi du 21 décembre 1998: les articles 26, 31 et 35;
3^o dans la loi du 13 mai 1999: l'article 38quinquies.

⁴ Comp. avec l'article 25, § 2, 2^o, de la loi du 24 juin 2013 “relative aux sanctions administratives communales”.

³ Bij wijze van voorbeeld kunnen de volgende bepalingen vermeld worden:

1^o in de wet van 7 december 1998: de artikelen 69, 72, 75, 78 tot 80, 84 en 87, § 2;
2^o in de wet van 21 december 1998: de artikelen 26, 31 en 35;
3^o in de wet van 13 mei 1999: artikel 38quinquies.

⁴ Vergelijk met artikel 25, § 2, 2^o, van de wet van 24 juni 2013 “betreffende de gemeentelijke administratieve sancties”.

non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature du principe en cause, qui est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé⁵.

Par conséquent, il appartient au législateur de vérifier si d'autres dispositions ne doivent pas être mentionnées à l'article 2 et, à défaut, d'être en mesure d'indiquer ce qui peut justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, que les délais prévus dans ces dispositions ne soient pas suspendus.

3. L'article 2, point 6, prévoit de suspendre les délais visés aux articles 3, 4 et 7 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 "réglementant la procédure de suspension préventive du droit d'une personne d'exercer des activités visées dans la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière", ce qui implique une mise entre parenthèses de toutes les procédures de suspension préventive initiées ou à initier durant soixante jours à partir du 18 mars 2020.

Il ressort de l'article 82 de la loi du 2 octobre 2017 qu'une décision de suspendre préventivement le droit d'une personne à exercer les activités visées par cette loi peut être prise par le ministre de l'Intérieur "pour des raisons d'ordre public ou de sécurité, ou parce que l'intéressé fait l'objet d'une information judiciaire ou d'une instruction judiciaire".

On peut dès lors se demander si la suspension des délais dans ce type de procédure est une mesure appropriée. On imagine par exemple assez difficilement qu'une personne dont on estimerait qu'elle doit être suspendue préventivement de ses fonctions de gardiennage pour les motifs indiqués à l'article 82 puisse faire l'objet d'une décision de suspension "préventive" après la période de suspension automatique de soixante jours, alors qu'elle aurait continué à exercer ses fonctions jusque-là.

En raison de la particularité des décisions de suspension préventive en cette matière, la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de modaliser autrement la procédure qui les concerne⁶.

⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle: voir, par exemple, C.C., 28 février 2013, n° 24/2013, B.3.2.

⁶ Il pourrait ainsi être prévu des modalités particulières afin de permettre l'exercice des droits de la défense (prolongement du délai, transmission par voie électronique, absence d'audition, etc.) et la prise de décision par le ministre (prolongement du délai par exemple). Si l'administration n'est plus en mesure de traiter ce type de dossiers, il pourrait également être prévu d'abandonner les procédures qui auraient été initiées et de conserver uniquement la possibilité de prendre des décisions de suspension préventive dans des cas exceptionnels d'extrême urgence (voir l'article 6 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018).

égalité et non-discrimination, lorsque ce différentiel est basé sur un objectif critère en vertu duquel la responsabilité doit être évaluée. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van het ter zake geldende beginsel, dat geschonden wordt wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁵

Bijgevolg dient de wetgever na te gaan of in artikel 2 niet naar nog andere bepalingen verwezen moet worden en, zo niet, moet hij kunnen aangeven wat in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kan rechtvaardigen dat de termijnen waarin die bepalingen voorzien niet geschorst zouden worden.

3. Artikel 2, punt 6, voorziet in de schorsing van de termijnen bedoeld in de artikelen 3, 4 en 7 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 "tot regeling van de procedure tot preventieve schorsing van het recht van een persoon om activiteiten uit te oefenen bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid", wat impliceert dat alle ingeleide of nog in te leiden procedures tot preventieve schorsing vanaf 18 maart 2020 gedurende zestig dagen *on hold* gezet worden.

Uit artikel 82 van de wet van 2 oktober 2017 blijkt dat de minister van Binnenlandse Zaken "om redenen van openbare orde of veiligheid of omdat de betrokken persoon het voorwerp uitmaakt van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek" een beslissing kan nemen houdende preventieve schorsing van het recht van een persoon om de in die wet bedoelde activiteiten uit te oefenen.

Men kan zich dan ook afvragen of de schorsing van de termijnen in dit soort procedure wel een passende maatregel is. Het valt bijvoorbeeld vrij moeilijk in te zien dat tegen een persoon van wie men om de in artikel 82 vermelde redenen van oordeel zou zijn dat hij preventief uit zijn bewakingsfuncties geschorst zou moeten worden, pas na de periode van automatische schorsing gedurende zestig dagen een beslissing houdende "preventieve" schorsing genomen zou kunnen worden, terwijl hij zijn functie tot dan zou hebben blijven uitoefenen.

Wegens het specifieke karakter van beslissingen tot preventieve schorsing in deze aangelegenheid, rijst de vraag of de procedure die daarop betrekking heeft, niet aan andere voorwaarden onderworpen zou moeten worden.⁶

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bijvoorbeeld GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013, B.3.2.

⁶ Zo zou kunnen worden voorzien in bijzondere modaliteiten om de uitoefening van de rechten van verdediging (verlenging van de termijn, elektronische verzending, geen hoorzitting, enz.) en de besluitvoering van de minister (bv. verlenging van de termijn) mogelijk te maken. Indien het bestuur niet meer in staat is om dit soort dossiers te behandelen, zou ook overwogen kunnen worden om af te zien van de procedures die al ingeleid zouden zijn, en alleen de mogelijkheid te behouden om beslissingen tot preventieve schorsing te nemen in uitzonderlijke gevallen van uiterst dringende noodzakelijkheid (zie artikel 6 van het koninklijk besluit van 21 december 2018).

4. L'article 3 prévoit que la proposition de loi à l'examen produira ses effets⁷ le 18 mars 2020.

Cette rétroactivité ne pose pas de difficultés particulières si, à la date de la publication de la loi proposée, les délais visés par les dispositions énumérées par l'article 1^{er} ne sont pas expirés⁸.

Elle pose en revanche problème lorsqu'à la date de publication de la loi proposée, des situations juridiques sont définitivement accomplies par l'expiration des délais visés par ces dispositions.

En effet, dans ces hypothèses, les effets juridiques de ces situations acquises pourraient être remis en cause à la suite de la suspension automatique des "échéances et [d]es délais procéduraux" ainsi énumérés "à partir du 18 mars 2020 pour une période de soixante jours".

Sous réserve de ce qui sera exposé ci-dessous en ce qui concerne les incidences de l'expiration des délais visés par celles des dispositions énumérées par l'article 2 qui ont une portée "quasi-pénale", ce n'est que sur la base d'une justification particulièrement rigoureuse que cet effet rétroactif pourrait, le cas échéant, être admis.

Conformément au principe selon lequel la force majeure, dûment établie, peut justifier l'absence d'application de la règle de droit, cette justification devrait reposer sur la circonstance que les administrations concernées n'ont réellement pu, pendant la période séparant le 18 mars 2020 de la date de la publication de la loi proposée, accomplir les actes concernés en raison précisément de la force majeure.

L'admissibilité de pareille justification s'apprécierait par analogie avec les critères de l'admissibilité de la rétroactivité des lois lorsque celle-ci a pour effet que l'issue de procédures judiciaires peut être influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit. Sur ce point, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est fixée en ce sens:

"[l]a non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

⁷ Et non "entre en vigueur" (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", formule F 4-5-1-3).

⁸ Voir en ce sens, par analogie, en matière de prescription pénale, Cass., 12 novembre 1996, P.95 1171.N; C.C., 4 avril 2019, n° 54/2019, B.5.1; 12 décembre 2019, n° 200/2019, B.6.1.

4. Volgens artikel 3 heeft het voorliggende wetsvoorstel uitwerking met ingang van⁷ 18 maart 2020.

Die terugwerkende kracht doet geen bijzondere moeilijkheden rijzen indien de termijnen vastgesteld in de bepalingen die worden opgesomd in artikel 1 niet verstreken zijn op de datum waarop de voorgestelde wet bekendgemaakt wordt.⁸

Ze vormt daarentegen een probleem wanneer op de datum waarop de voorgestelde wet bekendgemaakt wordt rechts-toestanden definitief verworven zijn door het verstrijken van de in die bepalingen bedoelde termijnen.

In die gevallen kunnen de rechtsgevolgen van die verworven toestanden immers ter discussie gesteld worden na de automatische schorsing "vanaf 18 maart 2020 voor een periode van zestig dagen" van de aldus opgesomde "verval-en procedurele termijnen".

Onder voorbehoud van wat hieronder uiteengezet wordt met betrekking tot de gevolgen van het verstrijken van de termijnen bedoeld in de in artikel 2 opgesomde bepalingen die een "quasi-strafrechtelijke" strekking hebben, zou die terugwerkende kracht in voorkomend geval slechts op grond van een bijzonder strikte verantwoording toegestaan kunnen worden.

Overeenkomstig het beginsel dat naar behoren aangetoonde overmacht een gegronde reden kan zijn om een rechtsregel niet toe te passen, zou die verantwoording moeten steunen op de omstandigheid dat de betrokken besturen in de periode tussen 18 maart 2020 en de datum waarop de voorgestelde wet bekendgemaakt wordt de handelingen in kwestie net wegens overmacht niet daadwerkelijk hebben kunnen verrichten.

De aanvaardbaarheid van een dergelijke verantwoording beoordeeld zou moeten worden naar analogie met de criteria voor de aanvaardbaarheid van de terugwerkende kracht van wetten wanneer die terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of andere gerechtelijke procedure in een bepaalde zin beïnvloed wordt of dat de rechtscolleges verhinderd worden zich over een welbepaalde rechtsvraag uit te spreken. Wat dat betreft, staat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vast dat:

"[de] niet-retroactiviteit van de wetten een waarborg [is] die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld.

De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een

⁷ En niet "treedt in werking op" (*Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", formule F-4-5-1-3).

⁸ Zie in die zin, naar analogie, inzake strafrechtelijke verjaring, Cass 12 november 1996, P.95 1171.N; GwH 4 april 2019, nr. 54/2019, B.5.1; 12 december 2019, nr. 200/2019, B.6.1.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous⁹.

La justification fournie dans le commentaire de l'article 3 selon lequel la rétroactivité prévue au 18 mars 2020 a pour but "d'assurer la protection juridique" n'est pas suffisante au regard des critères d'admissibilité exposés ci-dessus.

Cette rétroactivité n'est en tout état de cause pas admissible lorsque les délais dont il est ici question et qui seraient par hypothèse expirés concernent des mesures devant être qualifiées de "pénales" au sens que lui donne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, comme cela peut être le cas, par exemple, pour les amendes administratives¹⁰⁻¹¹. Pour ces dispositions, la rétroactivité ne saurait être justifiée.

En effet, en ce sens, toujours par analogie, il peut être renvoyé aux considérations suivantes émises par la Cour constitutionnelle en matière de prescription pénale au sens strict:

"B.3. La question préjudicielle invite la Cour à statuer, entre autres, sur la compatibilité de l'article 26, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 mars 2018 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition en cause confère un effet rétroactif à l'article 25, 1^o, de cette loi.

B.4. En conférant un tel effet à l'allongement du délai de prescription qui résulte de l'article 25, 1^o, de la loi du 6 mars 2018, la disposition en cause, entrée en vigueur le 25 mars 2018, fait renaître les actions publiques qui, en application de la version précédente de l'article 68 de la loi du 16 mars 1968, avaient pris fin par prescription entre le 15 février 2018 et le 25 mars 2018.

B.5. La prescription peut se définir comme le droit accordé par la loi à l'auteur d'une infraction de ne plus être poursuivi ni jugé après l'écoulement d'un certain délai depuis la réalisation

doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel of gevolg heeft dat de afloop van een of andere gerechtelijke procedure in een bepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat buitengewone omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen⁹.

De verantwoording die in de toelichting bij artikel 3 gegeven wordt en volgens welke de terugwerkende kracht tot 18 maart 2020 "tot doel heeft de rechtszekerheid te garanderen", is ontoereikend in het licht van de hiervoor uiteengezette criteria voor de aanvaardbaarheid ervan.

Die terugwerkende kracht kan hoe dan ook niet aanvaard worden wanneer de termijnen waarvan hier sprake is en die in principe verstreken zouden zijn, betrekking hebben op maatregelen die als "strafrechtelijk" bestempeld moeten worden in de zin van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Grondwettelijk Hof, zoals dat bijvoorbeeld het geval kan zijn met de administratieve geldboetes¹⁰⁻¹¹. Voor die bepalingen kan terugwerkende kracht niet verantwoord worden.

In die zin kan immers, eveneens bij wijze van analogie, verwezen worden naar de volgende overwegingen van het Grondwettelijk Hof inzake strafrechtelijke verjaring *sensu stricto*:

"B.3. Met de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich onder meer uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de in het geding zijnde bepaling een retroactieve werking aan artikel 25, 1^o, van die wet verleent.

B.4. Door een dergelijke werking te verlenen aan de verlenging van de verjaringstermijn die voortvloeit uit artikel 25, 1^o, van de wet van 6 maart 2018, doet de in het geding zijnde bepaling, die op 25 maart 2018 in werking is getreden, de strafvorderingen opnieuw ontstaan die, met toepassing van de vorige versie van artikel 68 van de wet van 16 maart 1968, tussen 15 februari 2018 en 25 maart 2018 waren beëindigd door verjaring.

B.5. De verjaring kan worden gedefinieerd als het recht dat bij de wet aan de dader van een misdrijf is toegekend om niet meer te worden vervolgd of berecht na het verstrijken van een

⁹ Voir notamment C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6.

¹⁰ Voir la synthèse réalisée par le *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Droit à un procès équitable (volet pénal)*, pp. 10 à 14, consultable sur https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_FRA.pdf. Voir également par exemple: C.C., 14 décembre 2016, n° 159/2016, B.4.1 et B.4.2

¹¹ Tel est le cas par exemple des délais visés à l'article 32 de la loi du 21 décembre 1998 "relative à la sécurité lors des matchs de football" (article 2, point 2, de la proposition) et aux articles 26, §§ 1^{er} et 2, et 29 de la loi du 24 juin 2013 "relative aux sanctions administratives communales" (article 2, point 4, de la proposition).

⁹ Zie inzonderheid GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6.

¹⁰ Zie de samenvatting van de *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Droit à un procès équitable (volet pénal)*, 10 tot 14, raadpleegbaar op https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_FRA.pdf. Zie ook bijvoorbeeld: GwH 14 december 2016, nr. 159/2016, B.4.1 en B.4.2.

¹¹ Dat is bijvoorbeeld het geval met de termijnen bedoeld in artikel 32 van de wet van 21 december 1998 "betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden" (artikel 2, punt 2, van het voorstel) en in de artikelen 26, §§ 1 en 2, en 29 van de wet van 24 juni 2013 "betreffende de gemeentelijke administratieve sancties" (artikel 2, punt 4, van het voorstel).

des faits. Un délai de prescription a plusieurs finalités, parmi lesquelles celles de garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions et empêcher une atteinte aux droits de la défense qui pourraient être compromis si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur le fondement d'éléments de preuve qui seraient incomplets en raison du temps écoulé (CEDH, 22 juin 2000, *Coëme et autres c. Belgique*, § 146).

B.6.1. La disposition légale qui prolonge le délai de prescription d'une action publique est une loi de procédure qui, conformément aux articles 2 et 3 du Code judiciaire, s'applique, dès son entrée en vigueur, à toute action publique, même née avant cette entrée en vigueur, pour autant que l'action publique n'était pas prescrite à cette date (Cass., 12 novembre 1996, P.95 1171.N).

B.6.2. En ce qui concerne l'entrée en vigueur immédiate d'une loi qui prolonge le délai de prescription de l'action publique, la Cour a, par son arrêt n° 165/2015 du 19 novembre 2015, jugé:

“Mais alors que l'insécurité juridique résultant de l'introduction de peines qui n'étaient pas prévues au moment où l'infraction a été commise n'est pas susceptible de justification, il en va autrement de l'insécurité qui tient à ce qu'une infraction, déjà punissable au moment où elle est commise, peut encore être punie des mêmes peines après l'expiration du délai escompté, même si les attentes de l'inculpé sont ainsi déjouées (voy. dans le même sens: CEDH, 22 juin 2000, *Coëme e.a. c. Belgique*, §§ 149-151)”.

L'entrée en vigueur immédiate d'une loi qui prolonge le délai de prescription de l'action publique doit toutefois être distinguée d'une prolongation instaurée avec effet rétroactif.

B.7. Par l'effet rétroactif qu'elle confère à l'article 25, 1°, de la loi du 6 mars 2018 et qui est décrit en B.4, la disposition en cause porte atteinte, sans justification raisonnable, à la garantie de sécurité juridique qui est visée par la prescription et qui implique, en matière pénale, que l'auteur d'une infraction ne peut plus être poursuivi ni jugé après l'écoulement d'un certain délai depuis que les faits se sont produits.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative en ce qu'elle porte sur le respect des articles 10 et 11 de la Constitution¹².

La proposition sera revue à la lumière de cette observation.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER

Le président,

Pierre VANDERNOOT

¹² C.C., 12 décembre 2019, n° 200/2019; dans le même sens: C.C., 4 avril 2019, n° 54/2019, B.3 à B.7.

bepaalde termijn sedert de feiten zich hebben voorgedaan. Een verjaringstermijn heeft verschillende doeleinden, waaronder het waarborgen van de rechtszekerheid door een termijn voor de rechtsvorderingen vast te stellen en het verhinderen van een aantasting van de rechten van verdediging waaraan afbreuk zou kunnen worden gedaan indien de rechtbanken zich zouden moeten uitspreken over de gegrondheid van bewijselementen die onvolledig zouden zijn wegens de verstreken tijd (EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a. t. België*, § 146).

B.6.1. De wetsbepaling die de verjaringstermijn van een strafvordering verlengt, is een procedurewet die overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van het Gerechtelijk Wetboek vanaf de inwerkingtreding ervan van toepassing is op elke strafvordering, zelfs wanneer die vóór die inwerkingtreding is ontstaan, voor zover de strafvordering op die datum niet verjaard was (Cass., 12 november 1996, P.95 1171.N).

B.6.2. Met betrekking tot de onmiddellijke inwerkingtreding van een wet die de verjaringstermijn van de strafvordering verlengt, heeft het Hof bij zijn arrest nr. 165/2015 van 19 november 2015 geoordeeld:

“Terwijl de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de invoering van straffen waarin niet was voorzien op het ogenblik waarop het misdrijf werd begaan niet vatbaar is voor verantwoording, is zulks echter niet het geval met de onzekerheid die te maken heeft met het feit dat een misdrijf dat reeds strafbaar was op het ogenblik waarop het werd begaan, nog met dezelfde straffen zou kunnen worden gestraft na het verstrijken van de verwachte termijn van verjaring, ook al worden de verwachtingen van de in verdenkinggestelde aldus gedwarsboemd (zie in dezelfde zin: EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a. t. België*, §§ 149-151)”.

De onmiddellijke inwerkingtreding van een wet die de verjaringstermijn van de strafvordering verlengt, moet echter worden onderscheiden van een verlenging die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd.

B.7. Door de retroactieve werking die zij aan artikel 25, 1°, van de wet van 6 maart 2018 verleent en die in B.4 wordt beschreven, doet de in het geding zijnde bepaling, zonder redelijke verantwoording, afbreuk aan de waarborg van rechtszekerheid die met de verjaring wordt beoogd en die in strafzaken inhoudt dat de dader van een misdrijf niet meer kan worden vervolgd of berecht na het verstrijken van een bepaalde termijn sedert de feiten zich hebben voorgedaan.

B.8. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord in zoverre zij betrekking heeft op de inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet¹².

Het voorstel moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

De griffier,

Béatrice DRAPIER

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT

¹² GwH 12 december 2019, nr. 200/2019; in dezelfde zin: GwH 4 april 2019, nr. 54/2019, B.3 tot B.7.