



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.221/1
van 16 april 2020

avis 67.221/1
du 16 avril 2020

over

sur

een ontwerp van 'Bijzonder
machtsbesluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering tot
tijdelijke depenalisering van de
overschrijdingen van de voor
het luchtverkeer vastgestelde
grenswaarden voor
geluidshinder in het kader
van de
COVID-19-gezondheidscrisis'

un projet 'd'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux dépenalisant
temporairement les
dépassements des valeurs
limites de bruit fixées pour le
trafic aérien dans le cadre de la
crise sanitaire du Covid-19'

Op 8 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ‘Bijzonder machtsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot tijdelijke depenalisering van de overschrijdingen van de voor het luchtverkeer vastgestelde grenswaarden voor geluidshinder in het kader van de COVID-19-gezondheids crisis’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2020.

*

Le 8 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet ‘d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux dépenalisant temporairement les dépassements des valeurs limites de bruit fixées pour le trafic aérien dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 avril 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de aanhef gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat het, rekening houdend met de hoogdringendheid om de bevoorradingszekerheid te waarborgen, aangewezen is om overeenkomstig artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020 tot toekenning van bijzondere volmachten aan de Regering, met spoed het advies van de Raad van State in te winnen;”¹.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe op basis van bijzondere machten te voorzien in een tijdelijke opschorting van de strafrechtelijke sanctionering van de overschrijdingen van de in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 ‘betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer’ opgelegde geluidsnormen die worden begaan door vracht- of passagiersvluchten in het kader van het beheer van de COVID-19-gezondheids crisis.

Hiertoe wordt artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 ‘betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving’ aangevuld met een nieuw lid (artikel 1 van het ontwerp).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gemachtigd om de regeling van opschorting van strafrechtelijke sanctionering in artikel 1, vroegtijdig te beëindigen (artikel 2).

¹ Het verzoek om spoedbehandeling wordt in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat: “En raison de la situation de crise actuelle lié à la pandémie de COVID-19 et comme demandé par le Gouvernement, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat.” In artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, wordt voorgeschreven dat, wanneer met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van die wetten, om een spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, de motivering van het spoedeisende karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit wordt overgenomen. De stellers van het ontwerp dienen er in de toekomst op toe te zien dat de motivering van de spoedeisendheid in de adviesaanvraag en die welke in de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, met elkaar overeenstemmen, zoals wordt voorgeschreven in artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het besluit heeft uitwerking met ingang van 16 maart 2020 en treedt in werking op de dag na zijn goedkeuringsdatum, voor een periode van één maand, die twee maal kan worden verlengd bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (artikel 3).

4.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, tweede gedachtestreepje, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19’².

Bijkomend wordt rechtsgrond gevonden in artikel 2, § 2, van dezelfde ordonnantie, dat toelaat dat de in paragraaf 1 bedoelde besluiten de geldende ordonnantiële bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.³

4.2. Gelet op artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020 moet het te nemen besluit worden “bevestigd” (lees: bekrachtigd) “binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door deze ordonnantie worden georganiseerd”, bij gebreke waarvan het besluit wordt “verondersteld nooit effecten te hebben gesorteerd”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Overeenkomstig artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden koninklijke besluiten “die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen” samen met het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en een verslag aan de Koning bekendgemaakt.

Deze bepaling is niet van toepassing op besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Toch is het zinvol om het te nemen besluit vergezeld te laten gaan van een verslag aan de regering, waarin de draagwijdte en de concrete gevolgen van de erin vervatte regeling nader worden toegelicht. Een dergelijke verduidelijking zal zowel de burger als de diensten van de uitvoerende macht te goede komen, alsook het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wanneer het

² “Art. 2. § 1. Teneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie kan de Regering alle passende maatregelen nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan, onder meer op de volgende gebieden:

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

³ Er kan worden aangenomen dat deze bepaling eveneens betrekking heeft op bepalingen in wetten die tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoren, aangezien de ordonnantiegever deze eveneens kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020 moet overgaan tot de bekrachtiging ervan.

In het bijzonder kan in een dergelijk verslag worden ingegaan op hetgeen hierna wordt opgemerkt. Ook bepaalde overwegingen die nu in de aanhef van het ontwerp voorkomen kunnen in het verslag worden opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

6. Het om advies voorgelegde ontwerp betreft een bijzonderemachtenbesluit op grond van de ordonnantie van 19 maart 2020.

Het verdient aanbeveling de gewoonte te volgen om bijzonderemachtenbesluiten te nummeren.

Als de bedoelde besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren, in het bijzonder wanneer verschillende bijzonderemachtenbesluiten op dezelfde datum zouden worden uitgevaardigd.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt, namelijk dat het gaat om een tekst die de ordonnantie onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij ordonnantie moet worden bekrachtigd, van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

Artikel 1

7. Artikel 1 van het ontwerp beoogt een in de tijd beperkte wijziging aan te brengen in artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat een wijzigingsbepaling slechts eenmalig uitwerking heeft als gevolg waarvan de ontworpen wijziging plaatsvindt. De buitenwerkingtreding van de wijzigingsbepaling zal de aangebrachte wijziging niet ongedaan maken. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt immers dat het ontworpen besluit “uitwerking [heeft] op 16 maart 2020 en (...) in werking [treedt] op de dag na zijn goedkeuringsdatum, voor een periode van één maand, die twee maal kan worden verlengd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” en wijkt daarmee af van de gebruikelijke en daardoor voorspelbare wijze waarop wetgeving uitwerking heeft in de tijd.

Rekening houdend met wat voorafgaat verdient het aanbeveling dat artikel 1 van het ontwerp het best wordt geconcipieerd als een autonome bepaling waarin weliswaar kan worden vermeld dat ermee tijdelijk wordt afgeweken van de voornoemde bepaling van de ordonnantie van 17 juli 1997. In dat geval kan wel degelijk ook worden bepaald dat de ontworpen regeling op een vastgestelde datum buiten werking zal treden.⁴

8. Tevens dient te worden opgemerkt dat in het ontworpen artikel 20, tweede lid, van de ordonnantie van 17 juli 1997 in de Nederlandse tekst de woorden “door de Regering” en de woorden “overschrijdingen van de” tussen de woorden “vastgestelde” en “geluidsnormen” en in de Franse tekst de woorden “par le Gouvernement” dienen te worden geschrapt.

9. Tot slot dient erop te worden gewezen dat in het dertiende lid van de aanhef wordt gesteld dat het gepast voorkomt de vaststellingen van overtredingen en de strafrechtelijke en administratieve sancties die van toepassing zijn op de overschrijding van de grenswaarden voor geluidshinder die zijn vastgelegd in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 die zou worden voortgebracht door vracht- of passagiersvluchten in verband met of tijdens het beheer van de COVID-19-gezondheids crisis op te schorten, terwijl het ontwerp zelf geen bepaling bevat die deze sancties opschort.

Gevraagd of er administratieve sancties gelden voor overtreding van de hier bedoelde geluidsnormen en waar deze bepaald zijn, antwoordde de gemachtigde:

“Les infractions en cause sont susceptibles de faire l’objet soit de poursuites pénales, soit de poursuites administratives.

Voy. en effet :

L’article 20, 4° de l’ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain dispose ce qui suit :

‘Est puni de la peine prévue à l’article 31, § 1^{er}, du Code de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale celui qui :

[...]

4° crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement’

L’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien ;

L’article 31, §1^{er} du Code de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale, qui dispose ce qui suit : ‘§ 1^{er}. Est passible d’un emprisonnement de huit jours à deux ans et d’une amende de 50 à 100.000 euros, ou d’une de ces peines seulement [...]’.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 159, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Les articles 42 et s. du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (l'art. 42 dispose ce qui suit : 'Les infractions visées à l'article 31 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative alternative').

Le projet d'arrêté vise à suspendre tant les sanctions pénales que les sanctions administratives applicables pour les dépassements des valeurs limites de bruit prévues par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien qui seraient commis par des vols de fret ou de passagers opérés en rapport avec et pendant la gestion de la crise sanitaire du Covid-19.

Afin que cela soit reflété au mieux par le texte du projet d'arrêté, il est proposé, à l'article 1^{er} *in fine* du projet d'arrêté de remplacer les mots 'ne sont pas pénalement sanctionnés' par 'ne sont pas constitutifs d'infractions'."

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de hier bedoelde overschrijdingen van de geluidsnormen eveneens met een (alternatieve) administratieve geldboete kunnen worden bestraft en dat de stellers van het ontwerp wel degelijk de bedoeling hebben om ook de mogelijke administratieve bestraffing op te schorten.

De door de gemachtigde voorgestelde tekstaanpassing van het bij artikel 1 van het ontwerp ontworpen artikel 20, tweede lid, *in fine* van de ordonnantie van 17 juli 1997 kan worden bijgetreden.

Artikelen 2 en 3

10.1. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de in artikel 1 voorziene stopzetting van de wijziging van artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 vroegtijdig kan beëindigen.

In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 16 maart 2020 en in werking treedt op de dag na zijn goedkeuringsdatum, voor een periode van één maand, die twee maal kan worden verlengd bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.⁵

10.2. In artikel 2 van het ontwerp dienen vooreerst de woorden "voorziene stopzetting van de wijziging" te worden vervangen door de woorden "voorziene afwijking".

10.3. Daarnaast rijst de vraag, daargelaten de vaststelling dat de ontworpen bepaling onduidelijk is geformuleerd, naar het nut van de mogelijkheid van "vroegtijdige beëindiging", nu in artikel 1 van het ontwerp geen einddatum wordt bepaald, de ontworpen regeling uitwerking heeft met ingang van 16 maart voor een periode van één maand⁶ en de adviestermijn van de Raad van State verstrijkt op 16 april.

⁵ Het is duidelijker om in de Nederlandse tekst, net zoals in de Franse tekst even, enkel te bepalen dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van een welbepaalde datum, zonder dat ook de inwerkingtreding uitdrukkelijk wordt bepaald.

⁶ Cfr. Artikel 3 van het ontwerp.

De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“L'article 3 en projet prévoit que l'arrêté produit ses effets le 16 mars 2020 pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Etant donné que le délai du Conseil d'Etat pour remettre son avis vient à échéance le 16 avril 2020, l'article 3 pourrait être modifié comme suit : ‘Le présent arrêté produit ses effets le 16 mars 2020 pour une durée de deux mois, prorogeable une fois pour un mois supplémentaire par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale’.

Quant à la possibilité d'arrêt anticipé prévu par l'article 2, elle permet au besoin de mettre fin à la modification en question avant l'échéance prévue à l'article 3 (i.e., dans la version modifiée ci-dessus, avant le 16 mai 2020 éventuellement prorogé d'un mois).”

Met deze aanpassing kan worden ingestemd.

10.4. Desalniettemin dient er, voor wat betreft de in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toegekende machtigingen, op te worden gewezen dat het niet nodig is en af te raden dat een overheid aan zichzelf een machtiging toekent. In het voorliggende geval lijkt het evenwel de bedoeling van de stellers dat het te nemen bijzonderemachtenbesluit op zijn beurt een ‘gewone’ machtiging toekent aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

De aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toegekende delegaties impliceren immers dat het volledige temporele toepassingsgebied van de ontworpen regeling, door de regering kan worden bepaald. De ontworpen delegaties lijken op zichzelf te moeten worden beschouwd als bijzondere machtigingen, die echter alleen door de ordonnantiegever zelf kunnen worden verleend.⁷

Omgekeerd lijkt er geen enkele reden te zijn waarom de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet op basis van de ordonnantie van 19 maart 2020 bij een bijzonderemachtenbesluit tot de verlenging (of de vroegtijdige beëindiging) van de ontworpen wijziging zou kunnen beslissen. Overeenkomstig artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 is de machtiging “die aan de Regering krachtens artikel 2 van deze ordonnantie toegekend wordt (...) drie maanden geldig vanaf de inwerkingtreding ervan” en kan deze termijn “eenmaal verlengd worden voor een even lange duur”. Het is zeer waarschijnlijk dat de volgens het tekstvoorstel van de gemachtigde beoogde verlenging waarin artikel 3 van het ontwerp voorziet binnen deze periode van drie maanden zal vallen. Bovendien kan in dat geval een beroep worden gedaan op de in artikel 2, § 4, van de ordonnantie van 19 maart 2020 opgenomen mogelijkheid voorbij te gaan aan de meeste voorgeschreven vormvereisten of om de toepasselijke termijn daarvan te verkorten.

⁷ Zie in dezelfde zin: advies 67.142/AV van 25 maart 2020 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’ en de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’ (wat betreft de verlengingsmogelijkheid voorzien in artikel 7, § 1, van dat voorstel), *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/002.

Evenmin is het weinig waarschijnlijk dat de in artikel 2 van het ontwerp beoogde vroegtijdige beëindiging van de voorziene afwijking van artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 buiten de overeenkomstig artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 bepaalde periode van drie maanden zal vallen. Omwille van de rechtszekerheid, de transparantie en de voorspelbaarheid van de regelgeving, zal de regering er evenwel op moeten toezien dat de regels betreffende de vroegtijdige beëindiging voldoende op voorhand worden aangekondigd, dat een redelijke termijn wordt voorzien om ze te laten ingaan en dat ze niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans le préambule comme suit :

« Considérant, compte tenu de l'urgence extrême à garantir la sécurité d'approvisionnement du pays, il convient, conformément à l'article 2 de l'Ordonnance du 19 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement, de solliciter en urgence l'avis du Conseil d'Etat ; »¹.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de prévoir, sur la base de pouvoirs spéciaux, une suspension temporaire de la sanction pénale des dépassements des normes de bruit imposées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 'relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien', commis par des vols de fret ou de passagers opérés en rapport avec la gestion de la crise sanitaire du COVID-19.

À cette fin, l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 'relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain' est complété par un nouvel alinéa (article 1^{er} du projet).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est habilité à mettre un terme anticipativement au régime de suspension de la sanction pénale contenu à l'article 1^{er} (article 2).

L'arrêté produit ses effets le 16 mars 2020 [et entre en vigueur le jour suivant la date de son approbation,] pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 3).

¹ L'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit : « En raison de la situation de crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19 et comme demandé par le Gouvernement, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ». L'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, prévoit que lorsque, par application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de ces lois, l'urgence est invoquée pour une demande d'avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté. Les auteurs du projet veilleront à l'avenir à ce que la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis corresponde à celle reproduite dans le préambule du projet, conformément aux prescriptions de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

4.1. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, deuxième tiret, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19' ².

Le projet tire un fondement juridique complémentaire de l'article 2, § 2, de la même ordonnance, qui permet que les arrêtés visés au paragraphe 1^{er} abrogent, complètent, modifient ou remplacent les dispositions ordonnantielles en vigueur ³.

4.2. Vu l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, il y a lieu de confirmer l'arrêté envisagé « dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par la présente ordonnance », à défaut de quoi l'arrêté est « réputé (...) n'avoir jamais produit [ses] effets ».

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Conformément à l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les arrêtés royaux « qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur » sont publiés avec l'avis du Conseil d'État, section de législation, et un rapport au Roi.

Cette disposition n'est pas applicable aux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est pourtant utile que l'arrêté envisagé soit accompagné d'un rapport au gouvernement, précisant la portée et les effets concrets de la réglementation qui y est contenue. Une telle précision bénéficiera tant au citoyen qu'aux services du pouvoir exécutif, ainsi qu'au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale lorsque, conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, il devra procéder à sa confirmation.

Plus particulièrement, pareil rapport permettra de répondre aux observations formulées ci-après. De même, certains considérants qui figurent actuellement dans le préambule du projet, pourront y être insérés.

² « Art. 2. § 1^{er}. Afin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de COVID-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences, notamment dans les domaines suivants :

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

³ Il peut être admis que cette disposition concerne également des dispositions figurant dans des lois qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, dès lors que le législateur régional bruxellois peut également les abroger, compléter, modifier ou remplacer.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

6. Le projet soumis pour avis concerne un arrêté de pouvoirs spéciaux pris sur la base de l'ordonnance du 19 mars 2020.

Il est recommandé de se conformer à l'usage pour numéroter les arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Lorsque les arrêtés visés sont numérotés, il suffit en effet d'en mentionner simplement le numéro et la date pour pouvoir les identifier avec une grande certitude, en particulier dans le cas où plusieurs arrêtés de pouvoirs spéciaux auraient été élaborés à la même date.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté, à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement l'ordonnance et promis à une confirmation prochaine par l'ordonnance, est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

Article 1^{er}

7. L'article 1^{er} du projet vise à apporter une modification, limitée dans le temps, à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997.

Il faut garder à l'esprit qu'une disposition modificative ne produit ses effets qu'une seule fois, à la suite de quoi la modification en projet se concrétise. La fin de vigueur de la disposition modificative n'annulera pas la modification apportée. L'article 3 du projet dispose en effet que l'arrêté en projet « produit ses effets le 16 mars 2020 [et entre en vigueur le jour suivant la date de son approbation,] pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » et déroge ainsi à la manière usuelle et, partant, prévisible, dont la législation produit ses effets dans le temps.

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de concevoir l'article 1^{er} du projet de préférence comme une disposition autonome, qui certes peut mentionner qu'il est ainsi temporairement dérogé à la disposition précitée de l'ordonnance du 17 juillet 1997. Dans cette hypothèse, on peut effectivement aussi prévoir que le dispositif en projet cessera d'être en vigueur à une date déterminée ⁴.

8. On observera par ailleurs qu'à l'article 20, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, il convient, dans le texte français, de supprimer les mots « par le Gouvernement » et, dans le texte néerlandais, les mots « door de Regering » et « overschrijdingen van de » entre les mots « vastgestelde » et « geluidsnormen ».

⁴ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 159, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

9. On notera enfin que le treizième alinéa du préambule précise qu'il convient de suspendre les constats d'infraction et les sanctions pénales et administratives applicables pour les dépassements des valeurs limites de bruit prévues par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 qui seraient commis par des vols de fret ou de passagers opérés en rapport avec et pendant la gestion de la crise sanitaire du COVID-19, alors que le projet même ne contient pas de disposition suspendant ces sanctions.

À la question de savoir si des sanctions administratives sont applicables en cas de dépassement des normes de bruit visées en l'occurrence et où ces sanctions sont prévues, le délégué a répondu en ces termes :

« Les infractions en cause sont susceptibles de faire l'objet soit de poursuites pénales, soit de poursuites administratives.

Voy. en effet :

L'article 20, 4° de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain dispose ce qui suit :

‘Est puni de la peine prévue à l'article 31, § 1^{er}, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale celui qui :

[...]

4° crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement’

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien ;

L'article 31, § 1^{er} du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, qui dispose ce qui suit : ‘§ 1^{er}. Est passible d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 50 à 100.000 euros, ou d'une de ces peines seulement [...]’.

Les articles 42 et s. du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (l'art. 42 dispose ce qui suit : ‘Les infractions visées à l'article 31 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative alternative’).

Le projet d'arrêté vise à suspendre tant les sanctions pénales que les sanctions administratives applicables pour les dépassements des valeurs limites de bruit prévues par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien qui seraient commis par des vols de fret ou de passagers opérés en rapport avec et pendant la gestion de la crise sanitaire du Covid-19.

Afin que cela soit reflété au mieux par le texte du projet d'arrêté, il est proposé, à l'article 1^{er} *in fine* du projet d'arrêté de remplacer les mots ‘ne sont pas pénalement sanctionnés’ par ‘ne sont pas constitutifs d'infractions’ ».

Il ressort de la réponse du délégué que les dépassements des normes de bruit visés en l'espèce sont aussi passibles d'une amende administrative (alternative) et que les auteurs du projet entendent bel et bien suspendre également les éventuelles sanctions administratives.

L'adaptation, proposée par le délégué, du texte de l'article 20, alinéa 2, *in fine*, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, en projet à l'article 1^{er} du projet, peut être accueillie.

Articles 2 et 3

10.1. L'article 2 du projet dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut arrêter anticipativement la modification de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, prévue à l'article 1^{er}.

L'article 3 du projet prévoit que l'arrêté envisagé produit ses effets le 16 mars 2020 [et entre en vigueur le jour suivant la date de son approbation,] pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ⁵.

10.2. À l'article 2 du projet, on remplacera tout d'abord les mots « fin de la modification de » par les mots « dérogation à ».

10.3. Indépendamment de la constatation que la disposition en projet est formulée de manière confuse, se pose en outre la question de l'utilité de la possibilité d'un « arrêt anticipé », dès lors que l'article 1^{er} du projet ne fixe pas de date limite, que le dispositif en projet produit ses effets le 16 mars pour une période d'un mois ⁶ et que le délai imparti au Conseil d'État pour donner son avis expire le 16 avril.

À ce sujet, le délégué a donné l'explication suivante :

« L'article 3 en projet prévoit que l'arrêté produit ses effets le 16 mars 2020 pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Etant donné que le délai du Conseil d'Etat pour remettre son avis vient à échéance le 16 avril 2020, l'article 3 pourrait être modifié comme suit : 'Le présent arrêté produit ses effets le 16 mars 2020 pour une durée de deux mois, prorogeable une fois pour un mois supplémentaire par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Quant à la possibilité d'arrêt anticipé prévu par l'article 2, elle permet au besoin de mettre fin à la modification en question avant l'échéance prévue à l'article 3 (i.e., dans la version modifiée ci-dessus, avant le 16 mai 2020 éventuellement prorogé d'un mois) ».

Cette adaptation peut être accueillie.

10.4. Il convient néanmoins d'observer, en ce qui concerne les habilitations données au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans les articles 2 et 3 du projet, qu'il est superflu et déconseillé qu'une autorité s'accorde elle-même une habilitation. En l'espèce, l'intention des auteurs semble toutefois être de prévoir que l'arrêté de pouvoirs spéciaux envisagé accorde à son tour une habilitation 'ordinaire' au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵ Dans le texte néerlandais, il serait plus clair, à l'instar du texte français, d'indiquer uniquement que l'arrêté envisagé produit ses effets à une date déterminée sans en mentionner également de manière explicite l'entrée en vigueur.

⁶ Voir l'article 3 du projet.

En effet, les délégations accordées au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale impliquent que le champ d'application temporel global du régime en projet peut être fixé par le gouvernement. Il apparaît que les délégations en projet doivent être considérées en soi comme des habilitations spéciales qui ne peuvent toutefois être octroyées que par le pouvoir législatif bruxellois lui-même⁷.

À l'inverse, il ne paraît y avoir aucun motif justifiant que sur la base de l'ordonnance du 19 mars 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne puisse pas décider, par un arrêté de pouvoirs spéciaux, la prolongation (ou la fin anticipée) de la modification en projet. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'habilitation « conférée au Gouvernement par l'article 2 de la présente ordonnance est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur » et ce délai est « prorogeable une fois pour une durée équivalente ». Il est très probable que la prolongation prévue à l'article 3 du projet et visée dans la proposition de texte du délégué, interviendra au cours de cette période de trois mois. En outre, il peut, dans ce cas, être recouru à la possibilité offerte à l'article 2, § 4, de l'ordonnance du 19 mars 2020, d'ignorer la plupart des formalités prescrites ou d'en raccourcir le délai applicable.

De même, il est très peu probable que la fin anticipée, visée à l'article 2 du projet, de la dérogation prévue à l'article 20, 4^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 se produise en dehors de la période de trois mois fixée conformément à l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020. Dans un souci de sécurité juridique, de transparence et de prévisibilité de la réglementation, le gouvernement devra toutefois veiller à ce que les règles relatives à la fin anticipée soient annoncées suffisamment à l'avance, qu'un délai raisonnable soit prévu pour les faire entrer en vigueur et qu'elles ne soient pas instaurées avec effet rétroactif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

⁷ Voir en ce sens l'avis 67.142/AG du 27 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' (en ce qui concerne la possibilité de prolongation prévue à l'article 7, § 1^{er}, de la proposition), *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1104/002.