



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.269/4
du 22 avril 2020

advies 67.269/4
van 22 april 2020

sur

over

une proposition de loi
‘contenant des mesures à
prendre dans la lutte contre la
propagation de la pandémie
COVID-19 en ce qui concerne
les amendes administratives au
niveau du transport aérien et de
la navigation aérienne et le
système tarifaire de l’aéroport
de Bruxelles-National’

een wetsvoorstel ‘houdende
maatregelen te nemen in de
strijd tegen de verspreiding van
de COVID-19 pandemie voor
wat betreft de administratieve
geldboeten met betrekking tot
het luchtvervoer en de
luchtvaartnavigatie en het
tariefsysteem van de
luchthaven Brussel-Nationaal’

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 'contenant des mesures à prendre dans la lutte contre la propagation de la pandémie COVID-19 en ce qui concerne les amendes administratives au niveau du transport aérien et de la navigation aérienne et le système tarifaire de l'aéroport de Bruxelles-National', déposée par MM. Vincent SCOURNEAU et Emmanuel BURTON (*Doc. parl*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1163/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 22 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

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 22 avril 2020.

*

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 'houdende maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van de COVID-19 pandemie voor wat betreft de administratieve geldboeten met betrekking tot het luchtvervoer en de luchtvaartnavigatie en het tariefsysteem van de luchthaven Brussel-Nationaal', ingediend door de heren Vincent SCOURNEAU en Emmanuel BURTON (*Parl. St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-1163/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 22 april 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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 22 april 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 :

« De spoedeisendheid 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 ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La proposition de loi relève de la compétence de l'Autorité fédérale en matière de réglementation relative au transport, au sens de l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

Elle doit par conséquent être soumise à la procédure d'association des Gouvernements de région prévue par cette disposition¹.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. L'article 2 de la proposition vise à suspendre, à partir du 18 mars 2020 et pour une durée de 6 mois, renouvelable par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

– le délai d'un an dans lequel la décision d'entamer la procédure d'infliction d'une amende administrative doit être notifiée à l'intéressé (article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne') ;

– le délai de deux ans après le jour où le fait a été commis, après lequel aucune amende administrative ne peut plus être imposée (article 49 de la loi du 27 juin 1937).

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir également l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 ainsi que l'article 97, § 1^{er}, du règlement de la Chambre.

Si le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19) à laquelle la Belgique est confrontée peut justifier un allongement temporaire de ces délais, ces circonstances ne pourraient par contre pas justifier que cette mesure aboutisse à faire courir à nouveau des délais de poursuite et de sanction administrative qui seraient arrivés à échéance avant la date de publication de la loi proposée ; ce qui heurterait en effet le principe de sécurité juridique.

La proposition sera donc revue afin d'ôter tout caractère rétroactif à son article 2 ².

2. L'article 3, § 1^{er}, 2°, de la proposition, lequel vise également à prolonger un délai de procédure « prévu à peine de nullité de l'ensemble de la procédure d'amende administrative », appelle la même observation.

*

² En ce sens, voir l'avis n° 67.181/1 donné le 3 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 'portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67181.pdf>.

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 wordt gemotiveerd als volgt:

– dit wetsvoorstel regelt een materie die had kunnen opgenomen worden in een [bijzonderemachtenbesluit welk] 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 [coronaviruspandemie]”.

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 voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het wetsvoorstel ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid voor de reglementering op het vervoer, in de zin van artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

Bijgevolg moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorstel, zoals bepaald bij dat artikel.¹

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Artikel 2 van het voorstel voorziet in de opschorting vanaf 18 maart 2020 en voor een periode van 6 maanden, door de Koning verlengbaar bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad van:

– de termijn van één jaar waarbinnen de beslissing om de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete in te stellen ter kennis van de betrokkene moet worden gebracht (artikel 46, § 1, eerste lid, van de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart’);

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie ook artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 97, § 1, van het reglement van de Kamer.

– de termijn van twee jaar na de dag waarop het feit werd gepleegd, waarna geen enkele administratieve boete meer kan worden opgelegd (artikel 49 van de wet van 27 juni 1937).

Hoewel de context van de coronaviruspandemie (COVID-19) waarmee België geconfronteerd wordt, een tijdelijke verlenging van die termijnen kan rechtvaardigen, kunnen deze omstandigheden daarentegen niet verantwoorden dat die maatregel ertoe leidt dat de termijnen voor vervolging en voor het opleggen van administratieve sancties die vóór de datum van bekendmaking van het wetsvoorstel zouden zijn verstreken, opnieuw in werking zouden worden gesteld; dit zou immers in strijd zijn met het beginsel van de rechtszekerheid.

Het voorstel moet bijgevolg worden herzien teneinde de terugwerkende kracht van artikel 2 op te heffen.²

2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3, § 1, 2°, van het voorstel, dat eveneens voorziet in de verlenging van een proceduretermijn “voorgeschreven op straffe van nietigheid van de hele procedure van administratieve geldboete”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

² Zie in die zin advies 67.181/1, gegeven op 3 april 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 ‘houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de coronavirus-pandemie’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67181.pdf>.