



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.463/1
van 29 mei 2020

avis 67.463/1
du 29 mai 2020

over

sur

een ontwerp van ‘bijzonder
machtsbesluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/26
houdende verlenging voor één maand
van het bijzonder machtsbesluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr.
2020/009 van 30 april 2020 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 n° 2020/26
prorogeant d’un mois l’arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux
n° 2020/009 du 30 avril 2020
dépénalisant temporairement les
dépassements des valeurs limites de
bruit fixées pour le trafic aérien dans le
cadre de la crise sanitaire du
COVID-19’

Op 20 mei 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 nr. 2020/26 houdende verlenging voor één maand van het bijzondere machtsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/009 van 30 april 2020 tot tijdelijke depenalisering van de overschrijdingen van de voor het luchtverkeer vastgestelde grenswaarden voor geluidshinder in het kader van de COVID-19-gezondheidscrisis’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is 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 29 mei 2020.

*

Le 20 mai 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 n° 2020/26 prorogeant d'un mois l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/009 du 30 avril 2020 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 28 mai 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 Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté 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 29 mai 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 adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“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.”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 bijzonderemachtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de geldigheidsduur van het bijzonder machtsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/009 van 30 april 2020 ‘tot tijdelijke depenalisering van de overschrijdingen van de voor het luchtverkeer vastgestelde grenswaarden voor geluidshinder in het kader van de COVID-19-gezondheidscrisis’ met één maand te verlengen tot 16 juni 2020 (artikel 1 van het ontwerp) en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering te machtigen om die verlenging vroegtijdig te beëindigen (artikel 2).

Het te nemen besluit heeft uitwerking op 16 maart 2020 (artikel 3).

4.1 Het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 2, §§ 1, tweede gedachtestreepje, en 2, 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’.

¹ Het verzoek om spoedbehandeling wordt 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.” 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 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.

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

Bepaalde overwegingen die nu in de aanhef van het ontwerp voorkomen kunnen in het verslag worden opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

6. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp dient de zinsnede “uitwerking te hebben” te worden vervangen door de zinsnede “uitwerking hebben”.

Artikel 2

7. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, met een bijzonder machtsbesluit, de datum waarop het in artikel 1 vermelde besluit² ophoudt uitwerking te hebben, vroegtijdig kan bepalen.

² Het bijzonder machtsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/009 van 30 april 2020.

Er dient te worden opgemerkt dat, voor wat betreft de in artikel 2 van het ontwerp aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toegekende machtiging, het niet nodig en af te raden is dat een overheid aan zichzelf een machtiging toekent. In het voorliggende geval lijkt het de bedoeling te zijn dat het te nemen bijzonderemachtenbesluit op zijn beurt een “gewone” machtiging toekent aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

De aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toegekende delegatie impliceert dat het volledige temporele toepassingsgebied van de ontworpen regeling, door de Regering kan worden bepaald. De ontworpen delegatie lijkt op zichzelf te moeten worden beschouwd als een bijzondere machtiging, die echter alleen door de ordonnantiegever zelf kan worden verleend.³

Er lijkt 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 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 immers weinig waarschijnlijk dat de in artikel 2 van het ontwerp beoogde vroegtijdige beëindiging van het ogenblik waarop het bijzonder machtsbesluit 2020/009 van 30 april 2020 ophoudt uitwerking te hebben 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.⁴

Slotopmerking

8. Het ontwerp bevat geen uitvoeringsbepaling.

*

³ Zie in dezelfde zin: adv.RvS 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel ‘dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19’ (wat betreft de verlengingsmogelijkheid voorzien in artikel 7, § 1, van dat voorstel).

⁴ Zie in dezelfde zin: advies 67.221/1 van 16 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het bijzonder machtsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/009 van 30 april 2020.

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 la demande d'avis comme suit :

« 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. »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 de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis a pour objet de proroger d'un mois jusqu'au 16 juin 2020 la durée de validité de l'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n° 2020/009 du 30 avril 2020 'dépenalisant temporairement les dépassements des valeurs limites de bruit fixées pour le trafic aérien dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19' (article 1^{er} du projet) et d'habiliter le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à mettre fin anticipativement à cette prorogation (article 2).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 16 mars 2020 (article 3).

4.1. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, deuxième tiret, et § 2, 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'.

4.2. Vu l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, il y a lieu de « confirmer » (en néerlandais « bekrachtigen ») 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 ».

¹ Le préambule justifie l'urgence comme suit : « Considérant, compte tenu de l'urgence extrême à garantir la sécurité d'approvisionnement du pays, qu'il convient, conformément 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'État ». L'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État prescrit 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 d'avis est reproduite dans le préambule de l'arrêté. Les auteurs du projet devront veiller à ce que la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis corresponde à celle qui est reproduite dans le préambule du projet, comme le prescrit l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Conformément à l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Certains considérants, qui figurent actuellement dans le préambule du projet, peuvent être insérés dans le rapport.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

6. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, du projet, il convient de remplacer le segment de phrase « uitwerking te hebben » par le segment de phrase « uitwerking hebben ».

Article 2

7. L'article 2 du projet dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, par arrêté de pouvoirs spéciaux, arrêter par anticipation la date à laquelle l'arrêté visé à l'article 1^{er}² cesse de produire ses effets.

Il y a lieu d'observer qu'en ce qui concerne l'habilitation accordée par l'article 2 du projet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il est superflu et déconseillé qu'une autorité accorde une habilitation à elle-même. En l'espèce, l'intention semble 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.

² L'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n° 2020/009 du 30 avril 2020.

La délégation accordée au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale implique que le champ d'application temporel global du règlement en projet peut être fixé par le gouvernement. Il apparaît que la délégation en projet doit être considérée en soi comme une habilitation spéciale qui ne peut toutefois être octroyée que par le pouvoir législatif bruxellois lui même ³.

Il ne paraît pas y avoir de motif justifiant que sur la base de l'ordonnance du 19 mars 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas décider, par un arrêté de pouvoirs spéciaux, 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 en effet peu probable que la fin anticipée, visée à l'article 2, de la date à laquelle l'arrêté de pouvoirs spéciaux 2020/009 du 30 avril 2020 cesse de produire ses effets, 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 ⁴.

Observation finale

8. Le projet ne comporte aucune disposition d'exécution.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Voir en ce sens l'avis 67.142/AG de 25 mars 2020 sur une proposition de loi 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19' (en ce qui concerne la possibilité de prolongation prévue à l'article 7, § 1^{er}, de cette proposition).

⁴ Voir en ce sens l'avis 67.221/1 du 16 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n° 2020/009 du 30 avril 2020.