



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.500/4
du 5 juin 2020

advies 67.500/4
van 5 juni 2020

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'de
pouvoirs spéciaux n° 2020/038
prolongeant certains délais du
Code bruxellois de
l'Aménagement du Territoire
et de l'ordonnance du
5 juin 1997 relative aux permis
d'environnement'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'nr. 2020/038 tot
verlening van sommige
termijnen van het Brussels
Wetboek van Ruimtelijke
Ordening en van ordonnantie
van 5 juni 1997 betreffende de
milieuvergunningen'

Le 28 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles 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° 2020/038 prolongeant certains délais du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 juin 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 Anne VAGMAN, 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 5 juin 2020.

*

Op 28 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'nr. 2020/038 tot verlening van sommige termijnen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 juni 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 Anne VAGMAN, 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 5 juni 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 :

« Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat de gezondheids crisis veroorzaakt door COVID-19 en de opgelegde lockdownmaatregelen , alsook de grootschalige toevlucht tot telewerk, het onderzoek en de behandeling van de stedenbouwkundige en milieuvergunningaanvragen moeilijker gemaakt en vertraagd hebben, in het bijzonder wanneer deze speciale regelen van openbaarmaking vereisen.

Om een degelijke en tijdige behandeling van de aanvragen niet in het gevaar te brengen, bevat het ontwerp van volmachtbesluit daarom (onder meer) een voorstel om de beslissingstermijnen voor een aanvraag tot een milieu- of stedenbouwkundige vergunning (of attest of verkavelingsvergunning) met zes maanden te verlengen.

Om de organisatie van de speciale regelen van openbaarmaking te garanderen, bevat het ontwerpbesluit eveneens een aantal aanpassingen aan de organisatie en werkingsregels van de openbare onderzoeken en overlegcommissies ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Le projet à l'examen entend prolonger certains délais prévus par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après « le CoBAT ») et par l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement' (ci-après « l'OPE ») aux fins de prendre en compte la difficulté ou l'impossibilité d'accomplir certains actes, émanant des demandeurs ou titulaires de permis ou incombant à l'administration au sens large, en raison de la crise sanitaire du COVID-19.

Si la nécessité de telles prolongations compte tenu des circonstances et impondérables liés à cette crise sanitaire peut être comprise, la question se pose toutefois de savoir si certaines des prolongations prévues revêtent, dans leur durée, un caractère nécessaire et proportionné, notamment au regard du principe général de droit selon lequel les autorités administratives sont tenues d'agir et d'adopter les actes administratifs qu'elles posent dans un délai raisonnable.

À titre d'exemples les plus significatifs :

1° Les articles 1^{er} et 2 du projet entendent prolonger de six mois le délai prévu à l'article 197/13 du CoBAT, alors que celui-ci n'est que de sept jours ; ainsi, cette disposition prévoit que :

« La décision du fonctionnaire délégué octroyant ou refusant le permis est notifiée par pli recommandé à la poste ou par voie électronique conformément à l'ordonnance visée à l'article 197/2, alinéa 2, simultanément au demandeur et à la commune dans les sept jours suivant la réception de l'avis de la commission de concertation ».

2° Il est permis de se demander si la date butoir du 31 décembre 2020, telle que prévue aux articles 2, 4, 6, alinéa 2, et 10, alinéa 2, revêt un caractère nécessaire dans tous les cas.

Il appartient en tous cas à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier la durée des prolongations prévues, et le cas échéant, à défaut de justification adéquate, de réduire la durée de celles-ci.

Le projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

1.2. Par ailleurs, s'agissant des procédures qui ont fait l'objet d'une suspension en vertu de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 2 avril 2020 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci', et des arrêtés du 16 avril 2020 et du 14 mai 2020 ayant prolongé les délais prévus par l'arrêté n° 2020/001, il y a lieu de préciser si les prolongations prévues par le texte en projet incluent ou non les périodes de suspension résultant de ces arrêtés.

2. Fondé sur l'article 1^{er} 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', le projet devra faire l'objet d'une confirmation ultérieure par voie d'ordonnance conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020.

Par ailleurs, le Gouvernement ne perdra pas de vue qu'en vertu de l'article 4, alinéa 3, de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'arrêté en projet sera communiqué au Président et au greffier du Parlement avant sa publication au *Moniteur belge*.

Enfin, il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ne l'impose pas formellement, qu'un rapport au Gouvernement exposant la portée et les implications concrètes de l'arrêté soit publié en même temps que ce dernier, accompagné par le présent avis. Ce rapport au Gouvernement contiendra utilement les réponses et justifications apportées aux observations de la section de législation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les dispositions visées au préambule qui ne procurent pas de fondement juridique au projet et qui ne sont pas modifiées par celui-ci n'ont pas à être mentionnées sous la forme de visas mais peuvent néanmoins l'être sous la forme de considérants.

2. L'alinéa 4 sera complété par la mention de l'article 2 de l'ordonnance du 19 mars 2020.

3. En ce qui concerne la motivation de l'urgence justifiant le fait que l'avis du Conseil d'État a été réclamé dans un délai de cinq jours ouvrables, il convient, pour se conformer à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de reproduire fidèlement la motivation figurant dans la lettre de demande d'avis.

4. Un alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera inséré au préambule, rédigé comme suit :

« Vu l'avis 67.500/4 du Conseil d'État, donné le 5 juin 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 6

1.1. Au regard du principe d'égalité et du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution, la question se pose de savoir si la date du 16 décembre 2021 fixée à la première phrase de l'alinéa 1^{er} ne présente pas un caractère trop éloigné, et si, par conséquent, la dérogation prévue par l'alinéa 1^{er} de la disposition à l'examen ne présente pas elle-même un caractère excessif.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier la date retenue. À défaut de justification suffisante, la date concernée sera revue.

1.2. Dans la logique de la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}, la sécurité juridique serait mieux garantie si, outre l'arrêté n° 2020/001 de pouvoirs spéciaux qui y est mentionné, étaient également cités les arrêtés du 16 avril et du 14 mai 2020 qui ont prolongé, chaque fois d'un mois, les délais prévus à l'article 1^{er} de cet arrêté n° 2020/001.

La seconde phrase de l'alinéa 1^{er} sera complétée en conséquence.

2.1. L'alinéa 2 est rédigé comme suit :

« Lorsque les conditions visées à l'article 78/4, § 2 de l'OPE conditionnent la validité de l'enregistrement et que le titulaire de l'enregistrement est dans l'impossibilité de respecter cette condition avant le 31 décembre 2020, lesdites conditions sont suspendues ».

L'article 78/4 de l'OPE, qui a trait aux personnes soumises à enregistrement, dispose comme suit :

« Conditions générales et particulières.

§ 1^{er}. Préablement à la soumission d'une activité à la formalité de l'enregistrement, le Gouvernement peut définir les conditions générales d'exercice de l'activité.

§ 2. L'Institut, en même temps qu'il adresse l'accusé de réception visé à l'article 78/2 ou lorsqu'il constate, ultérieurement, que les activités visées par l'enregistrement causent un danger, une nuisance ou un inconvénient visés à l'article 2, peut également prescrire, à tout expéditeur, des conditions particulières relatives à l'exercice de son activité, notamment :

1. des conditions relatives à la souscription d'une police d'assurance couvrant la responsabilité civile de l'expéditeur, en cas de dommage consécutif à l'un des dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ;

2. des conditions relatives aux mesures à prendre, en cas d'accident ou d'incident susceptible de porter préjudice à l'environnement et aux personnes protégées en vertu de l'article 2 ;

3. des conditions d'horaire concernant le fonctionnement de l'activité ».

2.2. Au regard de l'article 78/4 de l'OPE, la dérogation prévue à l'alinéa 2 de l'article 6 du projet présente un caractère excessivement large : elle porte en effet sur toutes les conditions qui « conditionnent la validité de l'enregistrement », et ce sans limite.

Ainsi, la dérogation n'exclut pas, par exemple, les conditions qui sont essentielles à la protection d'un environnement sain garantie par l'article 23 de la Constitution, ni les conditions qui seraient imposées par ou en vertu d'une norme supérieure, comme des règles de droit international ou européen. De même, elle vise, de manière générale, l'impossibilité du titulaire de l'enregistrement de respecter une condition d'enregistrement, sans limiter celle-ci à la seule impossibilité résultant d'aléas liés à la crise sanitaire du COVID-19.

Pour résoudre cette difficulté, il pourrait être envisagé d'inscrire ces différentes limites dans le texte en projet, tout en conférant à une autorité administrative un pouvoir de décision individuelle, décidant d'octroyer au cas par cas la ou les dérogations concernées.

L'alinéa 2 sera revu à la lumière de ces observations.

3. Dans l'avis n° 67.142/AG donné le 25 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)', la section de législation a commenté en ces termes la possibilité pour le pouvoir exécutif de rechercher un fondement juridique à la fois dans des habilitations ordinaires et dans une disposition législative octroyant au pouvoir exécutif des pouvoirs spéciaux :

« 8. La proposition prévoit la confirmation obligatoire de tous les arrêtés pris sur la base de la réglementation proposée, même lorsque cela ne s'avère pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Ainsi, il est possible que le Roi prenne des mesures ou modifie des dispositions réglementaires qui relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités.

Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, a toujours déconseillé par le passé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'arrêtés de pouvoirs spéciaux¹ »².

Or, à alinéa 3, l'arrêté en projet entend prolonger de six mois les délais fixés aux articles 23, § 2, 1^o, et 30, § 2, a), de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 2018 'relatif aux dépôts de liquides inflammables utilisés comme combustible'. Il entend donc, en réalité, modifier ces dispositions, de sorte que les délais prévus par celles-ci expirent, non plus, respectivement le 27 août 2020 et le 27 février 2021 mais le 27 février 2021 et le 27 août 2021.

L'attention est attirée sur ce que la modification de l'arrêté du 1^{er} février 2018 par un arrêté de pouvoirs spéciaux, fondé sur l'ordonnance du 19 mars 2020, entraînera donc les difficultés relevées par la section de législation dans son avis n° 67.142/AG.

¹ *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis C.E. 25.669/8 du 24 octobre 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en application du chapitre I du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25669> ; l'avis C.E. 25.671/8 du 24 octobre 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25671> ; l'avis C.E. 25.992/1/2/8 du 23 janvier 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 13 juin 1997 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25992>.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1104/002, pp. 10 et 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>.

Article 8

Dès lors que, fondé sur l'ordonnance du 19 mars 2020, le texte en projet entend avoir valeur législative, il n'y a pas lieu de prévoir que celui-ci « déroge » le cas échéant à telle ou telle autre disposition de nature réglementaire.

Par conséquent, au paragraphe 1^{er}, la phrase introductive sera rédigée comme suit :

« Pour les demandes visées aux articles 1^{er} à 5 du présent arrêté, tels que ces actes sont prévus par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 relatif aux enquêtes publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement, lors de la tenue de l'enquête publique, les actes suivants doivent intervenir sur rendez-vous :

[...] ».

Une observation similaire vaut pour l'article 9.

*

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:

“Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat de gezondheids crisis veroorzaakt door COVID-19 en de opgelegde lockdownmaatregelen, alsook de grootschalige toevlucht tot telewerk, het onderzoek en de behandeling van de stedenbouwkundige en milieuvergunningaanvragen moeilijker gemaakt en vertraagd hebben, in het bijzonder wanneer deze speciale regelen van openbaarmaking vereisen.

Om een degelijke en tijdige behandeling van de aanvragen niet in het gevaar te brengen, bevat het ontwerp van volmachtbesluit daarom (onder meer) een voorstel om de beslissingstermijnen voor een aanvraag tot een milieu- of stedenbouwkundige vergunning (of attest of verkavelingsvergunning) met zes maanden te verlengen.

Om de organisatie van de speciale regelen van openbaarmaking te garanderen, bevat het ontwerpbesluit eveneens een aantal aanpassingen aan de organisatie en werkingsregels van de openbare onderzoeken en overlegcommissies”.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe bepaalde termijnen waarin het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: “het BWRO”) en de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’ (hierna: “de OMV”) voorzien, te verlengen teneinde er rekening mee houden dat bepaalde handelingen die uitgaan van de vergunningaanvragers of -houders of die verricht dienen te worden door de administratie in ruime zin, vanwege de COVID-19-gezondheids crisis moeilijk of onmogelijk kunnen worden verricht.

Gelet op de omstandigheden en de imponderabilia van die gezondheids crisis valt weliswaar te begrijpen dat dergelijke termijnverlengingen nodig zijn, maar toch rijst de vraag of de duur van bepaalde verlengingen waarin wordt voorzien wel noodzakelijk en evenredig is, met name ten aanzien van het algemene rechtsbeginsel dat overheidsinstanties binnen een redelijke termijn dienen te handelen en hun bestuurshandelingen binnen een redelijke termijn dienen te verrichten.

Ter illustratie volgen hier de meest significante voorbeelden:

1° Bij de artikelen 1 en 2 van het ontwerp zou de termijn waarin artikel 197/13 van het BWRO voorziet, met zes maanden worden verlengd, terwijl die momenteel niet meer dan zeven dagen bedraagt. De laatstgenoemde bepaling luidt namelijk als volgt:

“De beslissing van de gemachtigde ambtenaar tot verlening of weigering van de vergunning wordt gelijktijdig aan de aanvrager en de gemeente meegedeeld bij een ter post aangetekende brief of via elektronische weg, overeenkomstig de ordonnantie bedoeld in artikel 197/2, tweede lid, binnen zeven dagen na de ontvangst van het advies van de overlegcommissie”.

2° Men kan zich afvragen of de uiterste datum van 31 december 2020 zoals die in de artikelen 2, 4, 6, tweede lid, en tweede lid, wordt bepaald, in alle gevallen aan een noodzaak beantwoordt.

De steller van het ontwerp moet de duur van de verlengingen waarin hij voorziet, in ieder geval kunnen rechtvaardigen. Anders moet hij, in voorkomend geval, die duur inkorten.

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

1.2. In verband met de procedures die zijn opgeschort krachtens volmachtbesluit nr. 2020/001 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 april 2020 ‘betreffende de tijdelijke opschorting van de verval- en beroepstermijnen die vastgelegd zijn in de Brusselse wetgeving en reglementering of die op grond daarvan zijn ingevoerd’ en krachtens de besluiten van 16 april 2020 en van 14 mei 2020 waarbij de termijnen vastgesteld in besluit nr. 2020/001 werden verlengd, moet voorts nader worden aangegeven of de verlengingen waarin de ontwerptekst voorziet al dan niet de periodes van opschorting omvatten die uit de voornoemde besluiten voortvloeien.

2. Het ontwerp, dat steunt op artikel 1 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’, moet later bij ordonnantie worden bevestigd, overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020.

De regering mag ook niet uit het oog verliezen dat het ontworpen besluit krachtens artikel 4, derde lid, van de ordonnantie van 19 maart 2020 aan de voorzitter en aan de griffier van het Parlement moet worden meegedeeld voordat het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Hoewel artikel 3bis, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ dat niet expliciet voorschrijft, wordt ten slotte voorgesteld om gelijktijdig met dit besluit ook een verslag aan de regering bekend te maken waarin de strekking en de concrete implicaties van dat besluit worden uiteengezet, en om dit advies erbij te voegen. Het is raadzaam om in dat verslag aan de regering de antwoorden en rechtvaardigingen op te nemen waarmee aan de opmerkingen van de afdeling Wetgeving gevolg wordt gegeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De in de aanhef vermelde bepalingen die het ontwerp geen rechtsgrond geven en door het ontwerp niet worden gewijzigd, hoeven niet te worden vermeld in de vorm van een aanhefverwijzing beginnende met de woorden “Gelet op”, maar kunnen wel als overwegingen worden vermeld.
2. Het vierde lid moet worden aangevuld met de vermelding van artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020.
3. De motivering van de spoedeisendheid op grond waarvan het advies van de Raad van State binnen vijf werkdagen wordt gevraagd, dient, om in overeenstemming te zijn met artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, exact te worden overgenomen zoals ze in de brief met de adviesaanvraag staat.
4. In de aanhef moet een lid worden ingevoegd betreffende het advies van de Raad van State, dat als volgt luidt:

“Gelet op advies 67.500/4 van de Raad van State, gegeven op 5 juni 2020 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

DISPOSITIEF

Artikel 6

- 1.1. Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu dat wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet rijst de vraag of de datum van 16 december 2021 die in de eerste zin van het eerste lid wordt bepaald, niet te veraf ligt en of, bijgevolg, de afwijking waarin het eerste lid van de voorliggende bepaling voorziet, zelf ook niet buitensporig is.

De steller van het ontwerp moet kunnen rechtvaardigen waarom voor de datum in kwestie wordt geopteerd. Zo niet, moet die datum herzien worden.

- 1.2. Volgens de logica van de tweede zin van het eerste lid zou het voor de rechtszekerheid beter zijn om, behalve het reeds vermelde volmachtbesluit nr. 2020/001, ook de besluiten van 16 april 2020 en van 14 mei 2020 te vermelden, waarbij de termijnen bepaald in artikel 1 van dat besluit nr. 2020/001 telkens met een maand worden verlengd.

De tweede zin van het eerste lid moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

2.1. Het tweede lid is als volgt gesteld:

“Als de voorwaarden bedoeld in artikel 78/4, § 2 van de OVM (lees: OMV) de geldigheid van de registratie bepalen en als de registratiehouder die voorwaarde onmogelijk voor 31 december 2020 kan naleven, worden de desbetreffende voorwaarden opgeschort.”

In artikel 78/4 van de OMV, dat betrekking heeft op de personen onderworpen aan registratie, wordt het volgende bepaald:

“Algemene en bijzondere voorwaarden.

§ 1. Vóór een activiteit onderworpen [...] wordt aan de registratieformaliteit kan de Regering de algemene voorwaarden met betrekking tot de uitoefening van die activiteit bepalen.

§ 2. Het Instituut kan, op het ogenblik dat het in artikel 78/2 bedoelde ontvangstbewijs verstuurt of wanneer het later vaststelt dat de activiteiten waarvan sprake in de registratie een als in artikel 2 bedoeld gevaar, hinder of ongemak veroorzaken, elke verzender ook bijzonder voorwaarden opleggen betreffende de uitoefening van zijn activiteit, met name:

1. voorwaarden voor het sluiten van een verzekeringspolis die de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de verzender dekt in geval van schade ten gevolge van een vorm van gevaar, hinder of ongemak zoals bedoeld in artikel 2;

2. voorwaarden voor de maatregelen die moeten worden genomen wanneer er zich een voorval of ongeluk voordoet dat schade kan berokkenen aan het leefmilieu en aan de personen die krachtens artikel 2 beschermd worden;

3. voorwaarden voor de tijdstippen waarop de inrichting in werking mag zijn.”

2.2. De afwijking ten opzichte van artikel 78/4 van de OMV waarin het tweede lid van artikel 6 van het ontwerp voorziet, is buitensporig ruim: ze slaat namelijk op alle voorwaarden die “de geldigheid van de registratie bepalen”, en dat zonder enige beperking.

Zo sluit die afwijking bijvoorbeeld niet de voorwaarden uit die essentieel zijn voor de bescherming van een gezond leefmilieu, die bij artikel 23 van de Grondwet wordt gewaarborgd, noch de voorwaarden die zouden zijn voorgeschreven bij of krachtens een hogere rechtsnorm, zoals regels van internationaal of Europees recht. Evenzo slaat die afwijking in het algemeen op de onmogelijkheid voor de registratiehouder om een voorwaarde voor de registratie na te leven, maar wordt aan die onmogelijkheid niet de beperking opgelegd dat ze louter mag voortkomen uit de ongewisheden in verband met de COVID-19-gezondheids crisis.

Om die moeilijkheid op te lossen, zou men kunnen overwegen om die verschillende beperkingen in de ontwerp tekst op te nemen en om een overheidsinstantie een individuele beoordelingsbevoegdheid te verlenen op grond waarvan zij in elk afzonderlijk geval kan beslissen over de toekenning van de betreffende afwijking(en).

Het tweede lid moet in het licht van die opmerkingen worden herzien.

3. In advies 67.142/AV, op 25 maart 2020 gegeven over een voorstel dat heeft geleid 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 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 (II)', heeft de afdeling Wetgeving de volgende commentaar gegeven over de kwestie of de uitvoerende macht een rechtsgrond tegelijk kan vinden in gewone machtigingen en in een wettelijke bepaling tot toekenning van bijzondere machten aan de uitvoerende macht:

"8. Er wordt voorzien in de verplichte bekrachtiging van alle besluiten die op grond van de voorgestelde regeling worden genomen, ook wanneer dit vanuit juridisch oogpunt niet strikt noodzakelijk is. Zo is het mogelijk dat de Koning maatregelen neemt of wijzigingen aanbrengt in reglementaire bepalingen die reeds op grond van de actueel geldende wetgeving tot zijn bevoegdheid behoren, maar daarbij toch rechtsgrond zoekt in artikel 5, § 1, van het voorstel, bijvoorbeeld omdat deze samenhangen met maatregelen waarvoor wel degelijk een beroep moet worden gedaan op de bijzondere machten of omdat de bijzonderemachtenwet hem toelaat voorbij te gaan aan bepaalde vormvereisten.

Als gevolg van de bekrachtiging verkrijgen alle bij bijzonderemachtenbesluit vastgestelde of gewijzigde bepalingen kracht van wet. Zij kunnen daarna enkel nog worden gewijzigd door middel van een formele wet. De Koning zal ze niet meer eigenmachtig kunnen wijzigen, zelfs niet indien een specifieke wetsbepaling hem machtigt om ter zake maatregelen te nemen. Om die reden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden steeds afgeraden om in gewone uitvoeringsbesluiten wijzigingen aan te brengen bij bijzonderemachtenbesluiten.^{1,2}

In het derde lid beoogt het ontwerp echter de termijnen die zijn vastgesteld in de artikelen 23, § 2, 1°, en 30, § 2, a), van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 februari 2018 'betreffende de opslag van ontvlambare vloeistoffen die worden gebruikt als brandstof', met zes maanden te verlengen. In werkelijkheid zouden die bepalingen dus worden gewijzigd zodat de daarin vastgestelde termijnen niet verstrijken op respectievelijk 27 augustus 2020 en 27 februari 2021, maar wel op 27 februari 2021 en op 27 augustus 2021.

¹ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie onder meer: adv.RvS 26.669/8 van 24 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 november 1996 'streckende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25669.pdf>; adv.RvS 25.671/8 van 24 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 november 1996 'houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25671.pdf>; adv.RvS 25.992/1/2/8 van 23 januari 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 juni 1997 'tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25992.pdf>.

² Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-1104/002, 10 en 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67142.pdf>.

Er wordt op geattendeerd dat de wijziging van het besluit van 1 februari 2018 bij een volmachtbesluit steunend op de ordonnantie van 19 maart 2020, dus zal leiden tot de moeilijkheden waarop de afdeling Wetgeving in haar advies 67.142/AV heeft gewezen.

Artikel 8

Aangezien het de bedoeling is dat de ontwerptekst, steunend op de ordonnantie van 19 maart 2020, wetgevende waarde heeft, is er geen reden om te bepalen dat hij “afwijkt” van, in voorkomend geval, deze of gene andere verordenende bepaling.

De inleidende zin van paragraaf 1 moet dan ook als volgt worden geredigeerd:

“Voor de aanvragen bedoeld in de artikelen 1 tot en met 5 van dit besluit, zoals die handelingen worden bepaald bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 met betrekking tot de openbare onderzoeken inzake ruimtelijke ordening, stedenbouw en leefmilieu, vinden tijdens de periode waarin het openbaar onderzoek wordt gehouden, de volgende handelingen op afspraak plaats:

(...).”

Voor artikel 9 geldt een gelijkaardige opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET