RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.986/1/3/4
van 5 oktober 2020

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘houdende bekrachtiging van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot uitvoering 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.986/1/3/4
du 5 octobre 2020

sur

un avant-projet d’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ‘portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution 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’

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

Op 4 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende bekrachtiging van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot uitvoering 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'.

De artikelen 1, 2, 7, 9 tot 12, 17, 18, 24, 28 tot 31, 38 tot 40 en 42 tot 44 van het voorontwerp zijn door de eerste kamer onderzocht op 24 september 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

De artikelen 1, 14, 16, 22, 26, 34, 37 en 44 van het voorontwerp zijn door de derde kamer onderzocht op 24 september 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur, en Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De artikelen 1, 3 tot 6, 8, 13, 15, 19 tot 21, 23, 25, 27, 32, 33, 35, 36, 41 en 44 van het voorontwerp zijn door de vierde kamer onderzocht op 5 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2020.

*

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

Le 4 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution 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'.

Les articles 1er, 2, 7, 9 à 12, 17, 18, 24, 28 à 31, 38 à 40 et 42 à 44 de l'avant-projet ont été examinés par la première chambre le 24 septembre 2020. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Les articles 1er, 14, 16, 22, 26, 34, 37 et 44 de l'avant-projet ont été examinés par la troisième chambre le 24 septembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur, et Cedric JENART, auditeur adjoint.

Les articles 1er, 3 à 6, 8, 13, 15, 19 à 21, 23, 25, 27, 32, 33, 35, 36, 41 et 44 de l'avant-projet ont été examinés par la quatrième chambre le 5 octobre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 octobre 2020.

*

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe om bijzonderemachtenbesluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering te bekrachtigen, die zijn genomen op grond van artikel 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'. De eerste paragraaf van dat artikel luidt:

> "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 crisisgetroffen 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."

De te bekrachtigden bijzonderemachtenbesluiten werden aangenomen tussen 20 maart 2020 en 20 juni 2020. Om hun rechtskracht te behouden is bekrachtiging vereist. Artikel 4, eerste en tweede lid, van ordonnantie van 19 maart 2020 bepaalt immers dat deze besluiten "bij ordonnantie [dienen] te worden bevestigd binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door deze ordonnantie worden georganiseerd" en dat ze verondersteld worden nooit effecten te hebben gesorteerd indien ze niet binnen die termijn bevestigd worden.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

ALGEMENE OPMERKING

3. Wat betreft de bijzonderemachtenbesluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die het voorwerp uitmaken van de bekrachtiging, die als gevolg heeft dat de ordonnantiegever zich de inhoud van die besluiten toe-eigent, wordt verwezen naar de adviezen die de afdeling Wetgeving over die besluiten heeft uitgebracht, waarbij evenwel inzonderheid rekening moet worden gehouden met het gevolg dat de stellers van de vastgestelde besluiten hebben gegeven aan de opmerkingen die in die adviezen zijn gemaakt en met het feit dat, wat betreft de juridische context van een voorontwerp van ordonnantie ter bekrachtiging van bijzonderemachtenbesluiten, geen rekening meer hoeft te worden gehouden met de grenzen van de rechtsgrond van die besluiten zoals die zijn afgebakend door de machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vervat in de ordonnantie van 19 maart 2020.

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak' worden, behoudens in een aantal uitzonderlijke gevallen, "aan de Inspecteur van Financiën, voor voorafgaandelijk advies, de voorontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing voorgelegd waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan of waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan". Krachtens artikel 10, § 1, van hetzelfde besluit is bovendien het voorafgaandelijk akkoord van de minister van Begroting vereist voor "de voorontwerpen van ordonnantie, de ontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing: 1° waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan; 2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan; (…)".

Blijkens het verslag aan de Regering wordt ervan uitgegaan dat de bekrachtiging van de bijzonderemachtenbesluiten geen weerslag heeft op de begroting.

Bekrachtiging kan echter wel een weerslag hebben op de begroting. Het al of niet tot bekrachtiging overgaan kan immers financiële implicaties hebben: volgt de bekrachtiging, dan wordt de regeling bestendigd. Ook als men zou aannemen dat de financiële impact op de gewestelijke begroting zich reeds heeft laten voelen door het tot stand brengen van de bijzonderemachtenbesluiten zelf en er door de bekrachtiging geen bijkomende impact is op de begroting, dan is er de vaststelling dat het advies en het begrotingsakkoord,[2] zoals de

[2] Volgens de afdeling Wetgeving was een begrotingsakkoord vereist. Zie bv. adv.RvS 67.467/3 van 2 juni 2020 bij het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit nr. 2020/036 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juni 2020 'betreffende de tijdelijke uitbreiding van het in het kader van de organisatie van de elektriciteits- en gasmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingevoerde statuut van beschermde afnemer', opmerking 6: "Overeenkomstig artikel 2, § 4, van de ordonnantie van 19 maart 2020 kan het ontworpen besluit worden aangenomen zonder dat de wettelijk of reglementair vereiste adviezen vooraf worden ingewonnen. Ook indien om die reden kan worden afgezien van het bij artikel 32 van het (...) besluit [van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006] voorgeschreven advies van de Inspectie van Financiën, rijst de vraag of het voormelde begrotingsakkoord niet alsnog moet worden ingewonnen. Een akkoord kan immers niet zonder meer worden gelijkgesteld met een advies en in de parlementaire voorbereiding van de voormelde ordonnantie komt geen aanwijzing voor dat aan het woord 'adviezen'

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

gemachtigde heeft bevestigd, niet voor alle ontwerpen van bijzonderemachtenbesluit zijn gevraagd.[3]

Op grond van de artikelen 10, § 1, en 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 dient het voorontwerp dan ook voor advies aan de Inspectie van Financiën te worden voorgelegd en zal bovendien het begrotingsakkoord moeten worden gevraagd.

5. Waar bij het tot stand brengen van de te bekrachtigen bijzonderemachtenbesluiten, bij hogere rechtsnormen – zodat de ordonnantiegever er niet kan van afwijken – opgelegde vormvereisten niet zijn nageleefd, is het raadzaam om die vormvereisten alsnog bij de totstandkoming van de ordonnantie na te leven.

In dit verband kan bij wijze van voorbeeld worden gewezen op het overleg conform artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen',[4] en het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit dat vereist is conform verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.[5]

een ruimere betekenis kan worden toegekend. De beraadslaging in de ministerraad op 10 mei 2020 kan volgens vaste adviespraktijk van de Raad van State ook niet het ontbreken van een niet-gevraagd begrotingsakkoord verhelpen."

[3] Dat is bv. het geval voor het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/045 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juni 2020 'betreffende de Proxi-lening' (artikel 42 van het voorontwerp).

[4] Adv.RvS 67.488/1 van 4 juni 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/31 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juni 2020 'tot tijdelijke wijziging van het besluit van 23 maart 1994 van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het beheer van afvalstoffen afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg in het kader van de COVID-19-gezondheidscrisis' (artikel 29 van het voorontwerp), opmerking 5. Minstens dient er nog een kennisgeving te gebeuren, daar de gemachtigde stelde: « Etant donné que les transports des déchets médicaux dangereux dont il question ont déjà eu lieu, il appert non pertinent d'entamer a posteriori une démarche pour ceux-ci, au stade de la confirmation par le présent projet d'ordonnance. Une information pourrait toutefois être fournie aux autorités fédérales. »

[5] Adv.RvS 67.422/1 van 25 mei 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/030 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 mei 2020 'betreffende de steun aan ondernemingen die een terugval van hun activiteit ondergaan als gevolg van de gezondheidscrisis Covid-19' (artikel 28 van het voorontwerp), opmerking 5.

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking over de bekrachtigingsbepalingen

6. Het voorontwerp voorziet in de bekrachtiging van de verschillende besluiten "met uitwerking op de datum van zijn inwerkingtreding". Aangezien bepaalde van de te bekrachtigen besluiten terugwerkende kracht hadden,[6] dient aan het einde van elke bekrachtigingsbepaling van het voorontwerp te worden geschreven "wordt bekrachtigd" in plaats van "wordt bekrachtigd met uitwerking op de datum van zijn inwerkingtreding".[7] De gemachtigde stemde hiermee in.

Artikel 2

7. Artikel 2, § 1, van het voorontwerp strekt tot bekrachtiging van het "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'. Artikel 1, eerste lid, van dat besluit voorziet in de opschorting van bepaalde termijnen "voor een duur van één maand, die tweemaal met eenzelfde duur verlengd kan worden door een besluit waarin de regering de noodzaak om dit te doen in het licht van de evolutie van de gezondheidssituatie verantwoordt".

In advies 67.146/1 van 27 maart 2020 heeft de afdeling Wetgeving omtrent de verlengingsmogelijkheid het volgende opgemerkt:[8]

> "12.2. Het is niet nodig 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 Hoofdstelijke Regering. Een dergelijke delegatie is echter niet mogelijk en niet noodzakelijk.
>
> De delegatie impliceert immers dat het volledige temporele toepassingsgebied van de opschortingsregeling, met inbegrip van de verlengde geldigheid van alle akten en beslissingen waarvan de geldigheidsduur tijdens de opschortingsperiode afloopt, door de regering kan worden bepaald. Zoals eerder is opgemerkt heeft deze regeling een zeer ruim toepassingsgebied en zal zij een aanzienlijke impact hebben. De ontworpen delegaties lijken bijgevolg op zichzelf te moeten worden beschouwd als bijzondere machtigingen, die echter alleen door de ordonnantiegever zelf kunnen worden verleend.[9]

---

[6] Zie bijvoorbeeld artikel 2 van het bijzonderemachtenbesluit 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' (artikel 2, § 1, van het voorontwerp).

[7] Vgl. adv.RvS 67.578/1-2-3 van 3 juli 2020 over een voorontwerp van wet 'tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van 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)', algemene opmerking 4.

[8] Adv.RvS 67.146/1 van 27 maart 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het "volmachtbesluit" nr. 2020/001 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 april 2020.

[9] *Voetnoot 6 in de geciteerde tekst:* Zie in dezelfde zin: advies 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).

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

> 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 beëindiging(...)) van de opschortingstermijn 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 beide verlengingen waarin artikel 1, § 1, van het ontwerp voorziet binnen deze periode van drie maanden zullen vallen. Bovendien kan in dat geval 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."

In weerwil van die opmerking is in het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/001 de machtiging aan de Regering behouden, en zijn op die basis de (gewone) besluiten van 16 april 2020 en 14 mei 2020 tot stand gebracht. Gelet op de zo-even geciteerde opmerking uit advies 67.146/1 is het raadzaam dat ook de besluiten van 16 april 2020 en 14 mei 2020 worden bekrachtigd. In die bekrachtiging wordt ook effectief voorzien in artikel 2, §§ 2 en 3, van het voorontwerp.

Die besluiten zijn echter op hun beurt gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juni 2020 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 april 2020 houdende verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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 het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 mei 2020 houdende een tweede verlenging van de termijnen bepaald in artikel 1 van het volmachtbesluit nr. 2020/001 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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'. Dit besluit zocht eveneens rechtsgrond in artikel 1, eerste lid, van het bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/001.

Bijgevolg moet ook het besluit van 15 juni 2020 worden bekrachtigd.

8. In de Franse tekst dient in het opschrift van het besluit vermeld in paragraaf 2 te worden geschreven "prolongeant les" in plaats van "prévoyant la prolongation des".

Artikel 3

9. In het opschrift van het besluit vermeld in paragraaf 1 dient de vermelding "COVID-19" te vervallen. In de Nederlandse tekst dient bovendien de datum van het besluit te worden toegevoegd.

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

Artikel 4

10. In de Franse tekst moet het opschrift van het te bekrachtigen besluit aangevuld worden met de woorden "dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19".

Artikel 7

11. In de Franse tekst dienen de woorden "d'insertion affectées par les mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVIED-19" te worden weggelaten. Dat zinsdeel komt immers tweemaal na mekaar voor in de tekst.

Artikel 23

12. In de Franse tekst dient het zinsdeel ", les organismes et les autres entités régionales" vervangen te worden door de woorden "et les organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale".

Artikel 31

13. In de Franse tekst ontbreekt in het opschrift van het te bekrachtigen bijzonderemachtenbesluit het woord "relatif".

Artikel 37

14. De datum van het te bekrachtigen bijzonderemachtenbesluit is niet correct: dat besluit dateert van 11 juni 2020 (niet: 10 juni 2020).

Artikel 41

15. In de Franse tekst dient het woord "relevant" te worden geschrapt. Dat woord maakt geen deel uit van het opschrift van het te bekrachtigen bijzonderemachtenbesluit

Artikel 44

16. De Nederlandse tekst van artikel 44 van het voorontwerp moet beter worden afgestemd op de Franse tekst: het woord "beschikkingen" dient te worden vervangen door het woord "bepalingen". Bovendien moet "voor zover" worden geschreven in plaats van "aangezien". Ook de woorden "préexiste" en "bestaat" lijken niet helemaal overeen te stemmen.

*

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de confirmer des arrêtés de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui ont été pris sur la base de l'article 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'. Le premier paragraphe de cet article s'énonce comme suit :

> « 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 ».

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux à confirmer ont été adoptés entre le 20 mars 2020 et le 20 juin 2020. Une confirmation est requise pour maintenir leur force obligatoire. L'article 4, alinéas 1er et 2, de l'ordonnance du 19 mars 2020 dispose en effet que ces arrêtés « doivent être confirmés par ordonnance dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par la présente ordonnance » et qu'ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets à défaut de confirmation dans ce délai.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. En ce qui concerne les arrêtés de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui font l'objet de la confirmation, dont il résulte que le législateur régional bruxellois s'approprie le contenu de ces arrêtés, il est renvoyé aux avis que la section de législation a émis à leur sujet, tenant compte toutefois, notamment, des suites apportées par les

[1] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

auteurs des arrêtés adoptés aux observations formulées dans ces avis et de ce qu'il n'y a plus lieu de prendre en considération, quant au contexte juridique d'un avant-projet d'ordonnance de confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux, les limites apportées au fondement juridique de ces arrêtés tels qu'ils sont circonscrits par les habilitations au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contenues dans l'ordonnance du 19 mars 2020.

FORMALITÉS

4. L'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget' dispose que, sauf dans un certain nombre de cas exceptionnels, « sont soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances les avant-projets d'ordonnance, les avant-projets d'arrêté, de circulaire ou de décision pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistants ou qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ». Selon l'article 10, § 1er, du même arrêté, l'accord budgétaire préalable du Ministre du Budget est en outre requis pour « les avant-projets d'ordonnance, les projets d'arrêté du Gouvernement et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision : 1° pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistants; 2° qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses; (…) ».

Selon le rapport au Gouvernement, il est considéré que la confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux n'a pas d'impact sur le budget.

Or, la confirmation peut bel et bien avoir un impact budgétaire. Le fait de procéder ou non à la confirmation peut en effet avoir des implications financières : si la réglementation est confirmée, elle est alors maintenue. Même si l'on supposait que l'impact financier sur le budget régional s'est déjà fait sentir par l'adoption des arrêtés de pouvoirs spéciaux proprement dits et que la confirmation n'a pas d'impact supplémentaire sur le budget, force est de constater que l'avis et l'accord budgétaire [2], ainsi que l'a confirmé le délégué, n'ont pas été demandés pour tous les projets d'arrêté de pouvoirs spéciaux [3].

En vertu des articles 10, § 1er, et 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006, l'avant-projet doit par conséquent être soumis pour avis à l'Inspection des Finances et il conviendra en outre de demander l'accord budgétaire.

---

[2] Selon la section de législation, un accord budgétaire était requis. Voir par ex. l'avis C.E. 67.467/3 du 2 juin 2020 sur le projet devenu l'arrêté n° 2020/036 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juin 2020 'relatif à l'extension temporaire du statut de client protégé mis en place dans le cadre de l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale', observation 6 : « Selon l'article 2, § 4, de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'arrêté en projet peut être adopté sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis. Même s'il est permis pour ce motif de passer outre l'avis de l'inspection des Finances, prescrit par l'article 32 de l'arrêté [du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2006], la question se pose de savoir si l'accord budgétaire précité ne doit pas encore être obtenu. Un accord ne peut en effet pas être purement et simplement assimilé à un avis et les travaux préparatoires de l'ordonnance précitée n'indiquent pas qu'une signification plus étendue peut être donnée au mot 'avis'. Selon une jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État, la délibération en Conseil des ministres du 10 mai 2020 ne peut pas non plus pallier l'absence d'un accord budgétaire non sollicité ».

[3] Tel est par exemple le cas de l'arrêté n° 2020/045 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 19 juin 2020 'relatif au prêt Proxi' (article 42 de l'avant-projet).

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

5. Dès lors que des formalités imposées par des normes supérieures – de sorte que le législateur régional bruxellois ne peut y déroger – n'ont pas été respectées lors de l'adoption des arrêtés de pouvoirs spéciaux à confirmer, il est conseillé d'encore accomplir ces formalités lors de l'adoption de l'ordonnance.

À cet égard, on relèvera à titre d'exemple la concertation prévue conformément à l'article 6, § 2, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' [4], et l'avis de l'Autorité de protection des données, qui est requis conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' [5].

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale relative aux dispositions de confirmation

6. L'avant-projet prévoit la confirmation de différents arrêtés « avec effet à la date de [leur] entrée en vigueur ». Dès lors que certains des arrêtés à confirmer avaient un effet rétroactif [6], il convient d'écrire à la fin de chaque disposition de confirmation de l'avant-projet « est confirmé » plutôt que « est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur » [7]. Le délégué a marqué son accord sur ce point.

Article 2

7. L'article 2, § 1er, de l'avant-projet vise la confirmation 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'. L'article 1er, alinéa 1er, de cet arrêté prévoit la suspension de certains délais « pour une durée d'un mois

[4] Avis C.E. 67.488/1 du 4 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté n° 2020/31 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 18 juin 2020 'modifiant temporairement l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 1994 relatif à la gestion des déchets résultant d'activités de soins de santé dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19' (article 29 de l'avant-projet), observation 5. Une notification doit à tout le moins encore avoir lieu, puisque le délégué a déclaré : « Étant donné que les transports des déchets médicaux dangereux dont il question ont déjà eu lieu, il appert non pertinent d'entamer a posteriori une démarche pour ceux-ci, au stade de la confirmation par le présent projet d'ordonnance. Une information pourrait toutefois être fournie aux autorités fédérales ».

[5] Avis C.E. 67.422/1 du 25 mai 2020 sur un projet devenu l'arrêté n° 2020/030 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 28 mai 2020 'relatif à l'aide aux entreprises qui subissent une baisse d'activité en raison de la crise sanitaire du COVID-19' (article 28 de l'avant-projet), observation 5.

[6] Voir par exemple l'article 2 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' (article 2, § 1er, de l'avant-projet).

[7] Comp. l'avis C.E. 67.578/1-2-3 du 3 juillet 2020 sur un avant-projet de loi 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', observation générale 4.

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel ledit gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ».

Dans l'avis 67.146/1 du 27 mars 2020, la section de législation a formulé l'observation suivante au sujet de la possibilité de prolongation [8] :

> « 12.2. Il est superflu et déconseillé qu'une autorité accorde une habilitation à elle-même. 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. Une telle délégation n'est cependant ni possible ni nécessaire.
>
> En effet, la délégation implique que le champ d'application temporel global du régime de suspension – y compris la validité prolongée de tous les actes et décisions dont la durée de validité expire pendant la période de suspension – peut être fixé par le gouvernement. Comme il a été relevé précédemment, ce régime a un champ d'application très étendu et aura un impact considérable. Il apparaît dès lors 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-même [9].
>
> À l'inverse, 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 prolongation (ou la fin) de la période de suspension. Conformément à l'article 5, § 1er, 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 les deux prolongations prévues à l'article 1er, § 1er, du projet, interviendront 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 ».

En dépit de cette observation, l'habilitation au Gouvernement a été maintenue dans l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/001 et les arrêtés (ordinaires) des 16 avril 2020 et 14 mai 2020 ont été élaborés sur cette base. Compte tenu de l'observation précitée de l'avis 67.146/1, il est conseillé de confirmer également les arrêtés des 16 avril 2020 et 14 mai 2020. Cette confirmation est aussi prévue effectivement dans l'article 2, §§ 2 et 3, de l'avant-projet.

Ces arrêtés ont toutefois été eux-mêmes modifiés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juin 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 avril 2020 prolongeant les délais prévus à l'article 1er de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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 l'arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale du 14 mai 2020 prévoyant une seconde

[8] Avis C.E. 67.146/1 du 27 mars 2020 sur un projet devenu l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 2 avril 2020.

[9] *Note de bas de page 6 du texte cité* : Voir en ce sens l'avis 67.142/AG d[u] 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, § 1er, de cette proposition).

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

prolongation des délais prévus à l'article 1er de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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'. Cet arrêté recherchait lui aussi un fondement juridique dans l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/001.

Par conséquent, l'arrêté du 15 juin 2020 doit également être confirmé.

8. Dans le texte français, on écrira, dans l'intitulé de l'arrêté mentionné au paragraphe 2, « prolongeant les » au lieu de « prévoyant la prolongation des ».

Article 3

9. Dans l'intitulé de l'arrêté mentionné au paragraphe 1er, la mention « COVID-19 » sera omis. Dans le texte néerlandais, on ajoutera en outre la date de l'arrêté.

Article 4

10. Dans la version française, l'intitulé de l'arrêté confirmé sera complété par les mots « dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19 ».

Article 7

11. Dans le texte français, il convient d'omettre les mots « d'insertion affectées par les mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ». En effet, ce segment de phrase apparaît deux fois de suite dans le texte.

Article 23

12. Dans la version française, il convient de remplacer le segment de phrase « , les organismes et les autres entités régionales » par les mots « et les organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Article 31

13. Dans le texte français, il manque le mot « relatif » dans l'intitulé de l'arrêté de pouvoirs spéciaux à confirmer.

Article 37

14. La date de l'arrêté de pouvoirs spéciaux à confirmer n'est pas correcte : cet arrêté date du 11 juin 2020 (et non du 10 juin 2020).

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡

Article 41

15. Dans le texte français, on supprimera le mot « relevant ». Ce mot ne fait pas partie de l'intitulé de l'arrêté de pouvoirs spéciaux à confirmer.

Article 44

16. Il y a lieu de rendre le texte néerlandais de l'article 44 de l'avant-projet davantage conforme au texte français : le mot « beschikkingen » doit être remplacé par le mot « bepalingen ». Par ailleurs, on écrira « voor zover » au lieu de « aangezien ». Les mots « préexiste » et « bestaat » ne semblent pas non plus correspondre tout à fait.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Wilfried VAN VAERENBERGH

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-AIKUMAFDC-GHJIGUQ‡