CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.371/4
du 3 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'obligation de port du masque dans les services de transport public de personnes en Région wallonne pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'

‡LW-ADMUQBCDH-GIDHBQW‡

Le 27 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'obligation de port du masque dans les services de transport public de personnes en Région wallonne pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 décembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2020.

*

‡LW-ADMUQBCDH-GIDHBQW‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 :

« Vu l'urgence de la demande motivée en raison de l'existence d'un risque sanitaire élevé pour la population belge provenant de la pandémie de coronavirus COVID-19, de la nécessité d'envisager des mesures fondées sur les constats épidémiologiques qui se maintiennent à des niveaux très élevés et de permettre aux agents légalement habilités de constater et sanctionner le défaut de port du masque dans la gare de bus, sur le quai ou un point d'arrêt, dans le bus, le (pré)métro, le tram, ou tout autre moyen de transport organisé par la Région wallonne ;

Considérant les concertations entre les Gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil National de Sécurité qui s'est réuni les 10, 12, 17, et 27 mars 2020, les 15 et 24 avril 2020, les 6, 13,20 et 29 mai 2020, les 3, 24 et 30 juin 2020, les 10, 15, 23, et 27 juillet 2020, le 20 aout 2020, ainsi que le 23 septembre 2020 ;

Considérant les concertations entre les Gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes dans le cadre des arrêtés ministériels des 18, 28 octobre et 1er novembre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;

Considérant les avis du GEES et de CELEVAL ;

Considérant la déclaration de l'OMS sur les caractéristiques du coronavirus COVID-19, en particulier sur sa forte contagiosité et son risque de mortalité ;

Considérant la qualification par l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 ;

Considérant l'urgence et le risque sanitaire que présente le coronavirus COVID-19 pour la population belge ;

Considérant que la situation épidémiologique continue de s'aggraver ; qu'une croissance incontrôlée de l'épidémie doit être évitée ;

Considérant que le coronavirus COVID-19 est une maladie infectieuse qui touche généralement les poumons et les voies respiratoires ;

Considérant que le coronavirus COVID-19 semble se transmettre d'un individu à un autre, par voie aérienne ; que la transmission de la maladie semble s'opérer par tous les modes possibles d'émission par la bouche et le nez ;

Considérant que, aux termes de l'art 36*bis* du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, le Gouvernement peut établir des amendes administratives contre les infractions aux dispositions du Titre II de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar ».

‡LW-ADMUQBCDH-GIDHBQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté à l'examen tend, d'une part, à insérer dans l'arrêté royal du 15 septembre 1976 'portant le règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar' un nouvel article 38*bis* visant à imposer en principe le port d'un masque couvrant la bouche et le nez à toute personne de plus de 12 ans fréquentant les transports en commun organisés par la Région wallonne (article 1er du projet) et, d'autre part, à modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 2008 'relatif aux amendes administratives en matière de service de transport public de personnes en Région wallonne' afin de rendre l'infraction à l'article 38*bis* en projet passible d'une amende administrative de 250 euros (articles 2 et 3 du projet).

2. Selon l'alinéa 1er du préambule, le projet se donne pour fondement légal « le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, et en particulier son chapitre IV ».

Le décret du 21 décembre 1989, en son article 36*bis*, habilite le Gouvernement à « établir des amendes administratives contre les infractions aux dispositions du titre II de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar ».

Cette disposition confère un fondement légal aux articles 2 et 3 du projet examiné, qui ont spécifiquement pour objet d'établir un régime d'amendes administratives se rapportant aux infractions aux dispositions du titre II de l'arrêté royal du 15 septembre 1976. Cette disposition ne confère par contre pas de fondement légal à l'article 1er du projet, qui tend à insérer dans l'arrêté royal du 15 septembre 1976 l'obligation de port d'un masque couvrant la bouche et le nez valant à l'égard de toute personne de plus de 12 ans fréquentant les transports en commun organisés par la Région wallonne.

‡LW-ADMUQBCDH-GIDHBQW‡

Invité à indiquer la base légale sur laquelle se fonde l'article 1er du projet, le délégué du Ministre a mentionné, outre le fondement visé à l'alinéa 1er du préambule, lequel ne vaut toutefois pas pour l'article 1er du projet, la disposition visée à l'alinéa 4 du préambule, à savoir l'article « 6, § 1er, X, 8°, et § 3, 4° [lire : § 3*bis*, 3°] », de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'. Si ces dispositions de la loi spéciale établissent la compétence des régions pour régler notamment le transport en commun urbain et vicinal, elles attribuent cependant cette compétence au législateur et ne sont la source d'aucune habilitation au profit du Gouvernement en la matière.

En l'état du dossier, compte tenu des informations communiquées à la section de législation et des éléments dont elle a pu prendre connaissance dans le cadre d'une demande d'avis sollicitée dans le délai de cinq jours ouvrables, il apparait que l'article 1er du projet, dont les articles suivants du projet découlent, est dépourvu de fondement légal, en l'absence d'une disposition de valeur législative habilitant le Gouvernement à édicter la règle qui y figure.

2. Il apparait cependant à la section de législation que l'article 38*bis* en projet pourrait trouver un fondement légal dans l'article 1er, § 1er, du décret wallon du 29 octobre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19', aux termes duquel

> « [a]fin de permettre à la Région wallonne de faire face à la pandémie de la COVID-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie de la COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».

Selon le paragraphe 2 de cette disposition, les arrêtés pris sur le fondement du paragraphe 1er peuvent, notamment, « compléter […] les dispositions décrétales en vigueur […] ».

Il s'ensuit que sur la base de l'article 1er du décret du 29 octobre 2020, le Gouvernement wallon est compétent pour insérer dans le droit régional en vigueur la règle prévue à l'article 38*bis* en projet.

Le choix d'un tel fondement juridique suppose de transformer le projet d'arrêté, à tout le moins son article 1er [1], en arrêté de pouvoirs spéciaux, lequel sera numéroté, sera utilement accompagné d'un rapport au Gouvernement, devra être communiqué au Président du Parlement sans délai et en tout cas avant sa publication au *Moniteur belge*, conformément à l'article 2, § 2, du décret du 29 octobre 2020, et sera ultérieurement soumis à confirmation législative en application de l'article 3, § 1er, de ce décret.

[1] Le projet d'arrêté dans son ensemble peut faire l'objet d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Dans ce cas, il devra être confirmé pour le tout par le législateur, étant entendu que les dispositions de celui-ci correspondant aux articles 2 et 3 du projet, pour lesquels le Gouvernement dispose en l'état d'une habilitation, demeureront susceptibles, après confirmation, d'être modifiées par le Gouvernement sur la base des habilitations existantes et encore en vigueur, conformément à l'article 3, § 2, du décret du 29 octobre 2020.

‡LW-ADMUQBCDH-GIDHBQW‡

Si le Gouvernement décide de suivre la suggestion faite dans la présente observation, il veillera à viser au préambule de l'arrêté, au titre du fondement juridique de celui-ci, l'article 1er du décret du 29 octobre 2020 et rédigera le visa relatif à l'avis de la section de législation comme suit :

« Vu l'avis n° 68.371/4 du Conseil d'État, donné le 3 décembre 2020, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [2].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.2 et formule F 3-5-3.

‡LW-ADMUQBCDH-GIDHBQW‡