

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 127.700 van 3 februari 2004

A. 139.211/XIII-3066

In zake: **de Belgische Staat**, vertegenwoordigd door de
Minister van Mobiliteit,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Anne FEYT, advocaat,
Kapitein Crespelstraat 2-4
1050 Brussel,

tegen:

het Waals Gewest,
vertegenwoordigd door zijn regering

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Etienne ORBAN de XIVRY, advocaat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

DE WND. VOORZITTER VAN DE XIIIe KAMER, RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,

Gezien de vordering die de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Mobiliteit en Vervoer, op 16 juli 2003 heeft ingesteld met het oog op de schorsing van de tenuitvoerlegging van het Waalse "ministerieel besluit van 21 mei 2003 waarbij de vestiging van het vliegveld van Cerfontaine wordt toegelaten" (Belgisch Staatsblad van 27 juni 2003);

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift waarbij dezelfde verzoekende partij de nietigverklaring van dezelfde handeling vordert;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 8 september 2003 waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 14 oktober 2003 om 9.30 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van de beschikking tot bepaling van de rechtsdag en van het verslag;

Gehoord het verslag van mevr. GUFFENS, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. M. UYTTENDAELE en Mr. A. FEYT, advocaten, die voor de verzoekende partij verschijnen, en van Mr. E. ORBAN de XIVRY, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer LOMBAERT, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende gegevens dienstig zijn voor het onderzoek van de vordering tot schorsing:

1. Op 27 september 1995 stuurt het federaal Bestuur van de Luchtvaart een voorafgaand inspectieverslag met betrekking tot het toekomstige vliegveld van Cerfontaine naar de "aéroclub des Riezes et des Sarts", vertegenwoordigd door Hermann METENS. Dat verslag betreft een inspectie uitgevoerd op 7 september 1995; in de conclusie daarvan staat dat er een andere inspectie zal plaatsvinden nadat de werkzaamheden voltooid zijn die opgelegd zijn door de inspecteurs met het oog op de eventuele afgifte van een vergunning om het vliegveld te exploiteren.

2. In 1996 wordt op de plaats van het toekomstige vliegveld van Cerfontaine een tweede inspectie uitgevoerd door de diensten van het federaal Bestuur van de Luchtvaart, op verzoek deze keer van het Waalse Gewest. Tussen de maanden mei en november 1996 wordt er een briefwisseling gevoerd tussen het Ministerie van Infrastructuur en Vervoer van het Waalse Gewest en het federaal

Bestuur van de Luchtvaart aangaande een verzoek om goedkeuring van een gras piste (12/30) voor het toekomstige vliegveld van Cerfontaine.

3. Een besluit van de Waalse Regering van 3 juni 1999 strekt tot "oprichting van het vliegveld van Cerfontaine" als een vliegveld dat onder de bevoegdheid van het Waalse Gewest valt. Bij artikel 1 van dat besluit worden de woorden "het vliegveld van Cerfontaine" ingevoegd in artikel 1 van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden, waarbij de andere de luchthaven van Charleroi-Brussel-Zuid, de luchthaven van Luik-Bierset, het vliegveld van Saint-Hubert en het vliegveld van Spa zijn.

Dit besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 juli 1999 en luidt als volgt:

" 3 JUNI 1999. - Besluit van de Waalse Regering tot oprichting van het vliegveld van Cerfontaine

De Waalse Regering,

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

Gelet op het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden, inzonderheid op artikel 1;

Gelet op het besluit van 9 december 1993 tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Philippeville-Couvin;

Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën;

Overwegende dat het vliegveld van Cerfontaine door het verkrijgen van het openbaar statuut de aan de uitbating van een openbaar vliegveld gebonden opdrachten kan formaliseren en uitvoeren;

Overwegende dat de gebouwen en aanhorigheden van het vliegveld van Cerfontaine daardoor in het openbaar domein van het Gewest kunnen worden opgenomen;

Overwegende dat bijgevolg retributies kunnen worden geheven voor het gebruik van het vliegveld zoals bepaald bij het besluit van 9 april 1998 tot vaststelling van de bijdragen voor het gebruik van de vliegvelden die onder het Waalse Gewest ressorteren;

Overwegende dat het tenslotte ook mogelijk wordt het investerings-, beheers- en bestuursbeleid van dat vliegveld te programmeren en zijn personeelsformatie vast te leggen;

Op de voordracht van de Minister van Ruimtelijke Ordening, Uitrusting en Vervoer,

Besluit:

Artikel 1. In artikel 1 van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden wordt een punt 5 ingevoegd, luidend als volgt: "het vliegveld van Cerfontaine".

Art. 2. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Art. 3. De Minister van Vervoer is belast met de uitvoering van dit besluit".

4. Op 18 juli 2002 vraagt het Waals Ministerie van Infrastructuur en Vervoer (MIV) aan het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) de toekenning van drie frequenties voor het regionale vliegveld van Cerfontaine, waarvan de ingebruikneming gepland is voor juni 2003.

Op 22 juli 2002 zendt het BIPT dat verzoek om frequenties over aan het federaal Bestuur van de Luchtvaart en aan Belgocontrol. Op 30 juli 2002 laat Belgocontrol het MIV per fax het volgende weten:

- de aanvraag is overgezonden aan het federaal Bestuur van de Luchtvaart dat, als overheid die bevoegd is om de voorschriften en instructies met betrekking tot de aanwending van de frequenties vast te stellen, zijn advies moet uitbrengen over de toewijzing van frequenties aan het toekomstige vliegveld van Cerfontaine;
- in geval van een positief advies zal Belgocontrol de frequenties bepalen die aan het toekomstige vliegveld van Cerfontaine worden toegewezen.

5. Op 8 november 2002 schrijft het federaal Bestuur van de Luchtvaart naar het MIV dat het vliegveld van Cerfontaine "met toepassing van artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart" eerst een vestigingsvergunning moet krijgen, voordat het die frequenties kan krijgen. In die brief staat enerzijds dat de maatregelen genomen moeten worden die volgens de inspectieverslagen van 1995 en 1996 vereist zijn, en vervolgens een nieuwe inspectie door de federale diensten van de Luchtvaart gehouden moet worden zodat "kan worden nagegaan of aan alle technische en administratieve voorwaarden is voldaan", en anderzijds dat contact moet worden opgenomen met de Luchtmacht om de regels voor het plaatselijk vliegverkeer vast te stellen gezien de nabijheid van de basis van Florennes.

6. Op 12 december 2002 vindt een vergadering plaats tussen vertegenwoordigers van de militaire basis van Florennes en ambtenaren van het MIV, een vergadering bedoeld om "samen de verschillende operationele problemen onder de loep te nemen die verband houden met de toekomstige exploitatie van het vliegveld van Cerfontaine, en gezamenlijk oplossingen uit te werken die aan de burgerlijke en militaire overheden moeten worden voorgelegd". Tijdens die vergadering wordt niet over alle kwesties die op de agenda stonden overeenstemming bereikt.

7. Op 11 april 2003 bezorgt het MIV Belgocontrol de gegevens betreffende het vliegveld van Cerfontaine, zodat deze bekendgemaakt kunnen worden in de Aeronautical Information Publication (AIP).

Op 15 april 2003 antwoordt Belgocontrol dat het niet kan ingaan op dat verzoek om bekendmaking. In de betrokken brief staat dat de oprichting van een nieuw vliegveld en de operationele aspecten daarvan hoofdzakelijk ressorteren onder het directoraat-generaal Luchtvaart, en het dus aan dat federaal bestuur toekomt om in te stemmen met de exploitatie van een vliegveld en vervolgens het verzoek om bekendmaking toe te sturen naar de AIP.

Bij een brief van 23 april 2003 legt het MIV Belgocontrol uit dat alleen het Waalse Gewest bevoegd is voor de uitrusting en de exploitatie van haar openbare vliegvelden (artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980), en de federale overheid daaromtrent dus geen goedkeuring moet verlenen, en vraagt ze Belgocontrol opnieuw te zorgen voor de bekendmaking in de AIP.

8. Ondertussen stuurt het MIV op 17 april 2003 de kaarten met de vliegcircuits vertrekkende van het vliegveld van Cerfontaine, zoals die uitgetekend zijn "na officieuze contacten met de militaire basis van Florennes", naar het federaal Bestuur van de Luchtvaart.

Op 9 mei 2003 herinnert het MIV het federaal Bestuur van de Luchtvaart aan het verzoek om toekenning van frequenties dat enkele maanden daarvoor was ingediend en vraagt het, gezien de beslissing van de gewestminister van Economie om het vliegveld met ingang van de zomer van 2003 operationeel te maken, "alles in het werk te stellen opdat aan dat verzoek wordt voldaan".

9. Op 25 april en 16 mei 2003 herhaalt het federaal Bestuur van de Luchtvaart zijn standpunt dat voor het project voor een vliegveld te

Cerfontaine eerst een vestigingsvergunning moet worden toegekend krachtens artikel 43 van het genoemde koninklijk besluit van 15 maart 1954. In die brieven wordt erop gewezen dat niet voldaan is aan de voorwaarden opdat zulk een vergunning kan worden verleend - inzonderheid het opstellen van een protocolakkoord met de militaire overheden van de basis van Florennes.

10. Op 20 mei 2003 antwoordt het MIV het federaal Bestuur van de Luchtvaart dat de Waalse Regering zich bevoegd acht om een vergunning te verlenen voor de vestiging van het vliegveld van Cerfontaine, zonder dat ze daarvoor enige federale toestemming moet krijgen.

Bij een ministerieel besluit van 21 mei 2003 verleent de Waalse Minister van Economie, bevoegd inzake luchthavenbeheer, de vergunning voor de vestiging van het vliegveld te Cerfontaine. Dat ministerieel besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 juni 2003.

Dat is de bestreden handeling, die luidt als volgt:

" 21 MEI 2003. - Ministerieel besluit waarbij de vestiging van het vliegveld van Cerfontaine wordt toegelaten

De Minister van Economie, K.M.O.'s, Onderzoek en Nieuwe Technologieën,

Gelet op het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd door de wet van 30 april 1947, inzonderheid op bijlage 14, boek I;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, inzonderheid op artikel 6, § 1, X, 7°;

Gelet op de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart;

Gelet op het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, inzonderheid op artikel 43, § 1;

Gelet op het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden, inzonderheid op artikel 1;

Gelet op het besluit van de Waalse Regering van 3 juni 1999 tot oprichting van het vliegveld van Cerfontaine;

Gelet op het advies van de Minister van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Leefmilieu;

Overwegende dat de Waalse Minister bevoegd voor Luchthavenbeheer tot taak heeft de vestiging van een openbaar vliegveld in het Waalse Gewest toe te laten overeenkomstig artikel 43, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart

1954 en krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

Overwegende dat de Waalse Regering beslist heeft een nieuw onder het Waalse Gewest ressorterend vliegveld in Cerfontaine op te richten;

Overwegende dat dit vliegveld de aanbevelingen van bijlage 14, boek I van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) met betrekking tot het ontwerpen en de technische exploitatie van vliegvelden, volledig in acht neemt;

Overwegende dat een volledig en uitvoerig dossier met de kenmerken van dit vliegveld tegenover bijlage 14 van de ICAO, bij dit besluit gevoegd is,

Besluit:

Enig artikel. De vestiging van het openbaar vliegveld van Cerfontaine bedoeld in artikel 1 van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden, wordt vanaf 21 mei 2003 toegelaten";

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan schending van artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart, van artikel 43, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, en aan onbevoegdheid van de steller van de handeling; dat ze uiteenzet dat artikel 5 van de in het middel genoemde wet van 27 juni 1937 de Koning de bevoegdheid verleent om de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart vast te stellen; dat ze preciseert dat bij paragraaf 2 van dat artikel 5 de Koning opgedragen wordt alle maatregelen te nemen die vereist zijn om de internationale verplichtingen van België na te komen; dat ze uitlegt dat de Koning, ter uitvoering van die wet, het in het middel genoemde koninklijk besluit van 15 maart 1954 heeft uitgevaardigd, dat ertoe strekte de wet van 27 juni 1937 in werking te laten treden en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de internationale normen en aanbevolen praktijken worden gevolgd, die uitgewerkt zijn door de Internationale Organisatie van de Burgerlijke Luchtvaart (ICAO), en die als bijlagen zijn opgenomen bij het Verdrag van Chicago van 7 december 1944; dat ze stelt dat, wat artikel 43, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 betreft, - waarin staat dat "Geen burgerlijk luchtvaartterrein mag worden aangelegd zonder machtiging van de Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde" -, in het verslag aan de Koning staat dat die bepaling "ten doel (heeft) de veiligheid van de derden op de grond en van hun goederen, alsmede de veiligheid van de gebruikers van het luchtruim te verzekeren"; dat ze voorts de bepalingen citeert van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 die betrekking hebben op de luchtvaart, namelijk artikel 6, § 1, X,

7°, artikel 6, § 3, 4°, en artikel 6, § 4, 3° en 4°; dat ze onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van de wet tot hervorming der instellingen, inzonderheid naar de memorie van toelichting ervan, stelt dat de bevoegdheid om de normen die uitgaan van de ICAO op te nemen in de interne regelgeving, uitsluitend in handen van de federale overheid is gelegd; dat ze tevens de rechtspraak van het Arbitragehof aanhaalt waaruit blijkt dat de materies genoemd in artikel 6, § 4, van de bijzondere wet, inzonderheid de algemene politie op het luchtverkeer en de regelgeving inzake verkeer en vervoer, onder de federale bevoegdheid vallen, ook al moeten de gewesten betrokken worden bij de uitvoering daarvan; dat ze daaruit afleidt dat alleen de federale Staat bevoegd is voor de veiligheid van het luchtverkeer en om regels inzake de politie over het luchtverkeer op te leggen; dat ze onderstreept dat de beslissing om de vestiging van een luchthaven of een vliegveld toe te staan, afhankelijk is van de internationale verplichtingen van de Belgische Staat, die ervoor moet zorgen dat voldaan wordt aan de veiligheidsverplichtingen vervat in bijlage 14 van het Verdrag van Chicago; dat ze ten slotte stelt dat de federale Staat, wegens de restbevoegdheden die hieraan toekomen, als enige bevoegd is gebleven om de oprichting en de vestiging van een vliegveld toe te staan; dat ze, in de veronderstelling dat de bestreden handeling niet los gezien kan worden van het besluit van de Waalse Regering van 3 juni 1999, luidens hetwelk het vliegveld van Cerfontaine een vliegveld is dat onder het Waals Gewest ressorteert, vraagt vast te stellen dat dat besluit van 3 mei 1999 onregelmatig is en de toepassing ervan van de hand te wijzen op grond van artikel 159 van de Grondwet; dat ze immers aanvoert dat het terrein van Cerfontaine niet als vliegveld bestempeld kan worden zolang er geen beslissing is van de federale Staat waarbij de oprichting en de vestiging ervan wordt toegestaan; dat ze van oordeel is dat, ingeval artikel 1 van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden zo zou moeten worden uitgelegd dat het gewest op basis daarvan de oprichting en vestiging van nieuwe vliegvelden kan toestaan, wat niet blijkt uit de bewoordingen daarvan, dat decreet de bevoegdheidsverdelende regels schendt, en ze voorstelt daarover een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof;

Overwegende dat de verwerende partij in hoofdzaak het volgende stelt in haar memorie van antwoord:

- de wet van 27 juni 1937 en het koninklijk besluit van 15 maart 1954 - dat wil zeggen de twee in het middel aangevoerde regelgevende teksten die de grondslag vormen van de regeling van het luchtverkeer in het Belgische recht, en die in de aanhef van de bestreden handeling worden genoemd - dateren van

vóór de regionalisering; meer bepaald artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 is niet aangepast aan de defederalisering van de materie vervoer: het tweede lid van § 1 van die bepaling heeft het over de minister van ruimtelijke ordening, stedenbouw of diens gemachtigde, wat ontegensprekelijk verwijst naar een gedefederaliseerde bevoegdheid; het eerste lid van die paragraaf van zijn kant had gewijzigd moeten worden als gevolg van het feit dat de bevoegdheid inzake luchthavens en openbare vliegvelden bij de wet van 8 augustus 1988 aan de gewesten is toegekend;

- verscheidene bepalingen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen hebben betrekking op de luchtvaart (artikel 6, § 1, X, 7°, artikel 6, § 3, 4°, en artikel 6, § 4, 3° en 4°), maar geen van die bepalingen gaat uitdrukkelijk over de bevoegdheid om een luchthaven of een vliegveld op te richten; op basis van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet en de arresten van het Arbitragehof kan alleen maar bevestigd worden dat het de bedoeling was van de bijzondere wetgever de federale overheid de regelgevende bevoegdheid inzake vervoer toe te vertrouwen, alsook de bevoegdheid inzake het beheer van het luchtvaartverkeer; bij artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen wordt aan de gewesten de bevoegdheid toevertrouwd van het beheer, in ruime zin, van de luchthavens en vliegvelden, maar die bepaling heeft het ook over de uitrusting van de luchthavens en vliegvelden, wat de oprichting daarvan inhoudt (alvorens een luchthaven geëxploiteerd kan worden, moet ze kunnen worden opgericht); de bijzondere wetgever heeft die bewoordingen bewust gebruikt om een duidelijk onderscheid te maken tussen de gewestelijke en de federale bevoegdheden op het stuk van de enige federale bevoegdheid die niet regelgevend is, namelijk het beheer van het "luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en de rechten die er betrekking op hebben"(artikel 6, § 3); de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies over het genoemde decreet van 23 juni 1994 geen enkele opmerking ten gronde gemaakt aangaande artikel 1, dat duidelijk is;
- de bijzondere wetgever heeft het bevoegdheidspakket vervoer naar de gewesten overgeheveld, maar ook in enkele uitzonderingen voorzien die tot de bevoegdheid van de federale Staat blijven behoren, en die in enge zin geïnterpreteerd moeten worden; in zulk een geval behoren de restbevoegdheden tot het hoofdpakket van bevoegdheden en komen ze toe aan het gewest; indien er bijgevolg van uitgegaan wordt dat de oprichting van een openbaar vliegveld in het Waalse Gewest behoort tot de bevoegdheid van de overheid aan wie de restbevoegdheden inzake vervoer te beurt vallen, dan

komt die bevoegdheid het gewest toe; wat betreft het toezicht op de regels die terzake worden uitgevaardigd, is het het gewest niet duidelijk welke rechtsregel hem zou beletten toe te zien op de naleving ervan, en meent het, in voorkomend geval, te kunnen steunen op zijn restbevoegdheid inzake vervoer;

- het is de taak van de deelcollectiviteiten om, binnen hun bevoegdheidsdomein, te zorgen voor de uitvoering van internationale overeenkomsten die België binden; in de bestreden handeling staat uitdrukkelijk dat het vliegveld conform is met de aanbevelingen van bijlage 14, boek 1, van de ICAO met betrekking tot het ontwerpen en de technische exploitatie van vliegvelden; in de bestreden handeling staat tevens dat daar een volledig en omstandig dossier is bijgevoegd met de kenmerken van het vliegveld in het licht van bijlage 14 van de ICAO;
- het besluit van de Waalse regering van 3 juni 1999 tot oprichting van het vliegveld van Cerfontaine heeft veel meer weg van een individuele handeling dan van een verordening; de Raad van State weigert om op basis van artikel 159 van de Grondwet een bepaalde individuele administratieve handeling niet van toepassing te verklaren wanneer de beroepstermijn is verstreken;
- over de kwestie of de Raad van State een prejudiciële vraag moet stellen naar aanleiding van het onderzoek van een vordering tot schorsing bestaat discussie; bovendien is het antwoord op die vraag niet nodig om het geschil te beslechten; het Waals Gewest is immers van mening dat het de grondslag voor zijn bevoegdheid om openbare vliegvelden op te richten rechtstreeks kan putten uit de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988;

Overwegende dat artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet, de gewesten, wat openbare werken en vervoer betreft, meer bepaald de volgende bevoegdheid toekent:

" (...)

7° de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal;

(...)"

Overwegende dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de

bevoegdheid die aan de gewesten is opgedragen inzake openbare werken en vervoer, beschouwd moet worden als een beheersbevoegdheid in ruime zin;

Overwegende dat artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de genoemde bijzondere wet het volgende bepaalt:

" De Regeringen worden betrokken bij :

(...)

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;

4° het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden;

(...)"

Overwegende dat in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet staat dat de "algemene politie" waarvan sprake in het genoemde artikel 6, § 4, 3°, betrekking heeft op de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals: de politie over het wegverkeer, het algemeen reglement van de scheepvaartwegen, het politiereglement op de spoorwegen, de politie van het personenvervoer per tram, pré-metro, metro, autobus en autocar, de politie op de zeevaart en de luchtvaart (Gedr. St., Kamer, zitting 1988, nr. 516/1, blz. 21); dat de reglementen en technische voorschriften bedoeld zijn om "een minimum aan continuïteit en uniformiteit van de infrastructuur te waarborgen over de Gewestgrenzen heen" (Ibidem, blz. 20);

Overwegende dat uit die bepaling en uit de preciseringen in de parlementaire voorbereiding blijkt dat het goedkeuren van regels van algemene politie en van de regelgeving inzake verkeer en vervoer niet valt onder de bevoegdheid die op het stuk van openbare werken en vervoer aan de gewesten is toegewezen, dat die bevoegdheid een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de gewestregeringen betrokken worden bij de uitoefening daarvan; dat zo ook de bevoegdheid genoemd in artikel 6, § 4, 4°, met betrekking tot het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden, een federale bevoegdheid is gebleven; dat daarover in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet staat dat "wat de regionale luchthavens en vliegvelden betreft, (...) de standaarden en aanbevelingen van de

internationale organisatie voor burgerluchtvaart (OACI) (worden) bedoeld" (ibidem, blz. 20);

Overwegende dat artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 luidt als volgt:

" Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de bevoegde federale overheid:

(...)

6° voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en voor de rechten die er betrekking op hebben;

(...)"

Overwegende dat het ook hier gaat om een bevoegdheid die in handen van de federale overheid is gebleven, maar niettemin uitgeoefend moet worden in overleg met de gewestregeringen (Gedr. St., Kamer, zitting 1988, nr. 516/1, blz. 15-16);

Overwegende dat daaruit blijkt dat, om te bepalen welke bevoegdheid de gewesten bezitten inzake uitrusting en exploitatie van luchthavens en openbare vliegvelden, rekening gehouden moet worden met de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale Staat zijn blijven behoren, en die genoemd worden in artikel 6, § 3, 6°, en § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen; dat de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de gewesten in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen als volgt wordt omschreven:

- "voor de regionalisering van het vervoer is duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds het algemeen beleid, de normen en de technische voorschriften inzake vervoersmiddelen - aangelegenheden die nationaal blijven - en anderzijds het sectorieel economische beleid, dat aan de Gewesten wordt toegewezen" (Gedr. St., Senaat, zitting 1988, nr. 405/2, blz. 116);
- "met uitzondering van de luchthaven van Brussel-Nationaal wordt de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden toevertrouwd aan het Gewest waarin deze gelegen zijn; de nationale overheid blijft belast met de activiteiten die betrekking hebben op de organisatie en het verzekeren van de veiligheid van het luchtverkeer; de voor de veiligheid vereiste uitrustingen blijven ter beschikking van de bevoegde dienst" (Gedr. St., Kamer, zitting 1988, nr. 516/1, blz. 15);

Overwegende dat artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart het volgende bepaalt:

" § 1. Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is.

§ 2. De Koning kan, met betrekking tot de aangelegenheden vermeld in de eerste paragraaf, alle nodige maatregelen treffen voor de uitvoering van verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen of uit krachtens die verdragen vastgestelde internationale akten.

Die maatregelen kunnen wetsbepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen.

(...)"

Overwegende dat ter uitvoering van die wetsbepaling het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart is aangenomen; dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 de inwerkingtreding van de genoemde wet van 27 juni 1937 vaststelt op 31 maart 1954; dat artikel 43 van dat koninklijk besluit het volgende bepaalt:

" § 1. Geen burgerlijk luchtvaartterrein mag worden aangelegd zonder machtiging van de Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde.

(...)

§ 2. De Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde stelt, voor elk geval, de technische eisen vast inzake gebruik van de luchtvaartterreinen.

In uitvoering van de internationale bepalingen inzake de beveiliging van de luchthavens en hun aanhorigheden, stelt de Minister belast met het bestuur der luchtvaart of de directeur-generaal van het bestuur der luchtvaart de beveiligingsvoorschriften vast geldend op de luchtvaartterreinen en hun aanhorigheden en hun uitvoeringsmodaliteiten. Voormelde Minister wijst de ambtenaren van het bestuur der luchtvaart aan die toezicht uitoefenen op de naleving van deze voorschriften. Zij hebben toegang tot de plaatsen waar deze voorschriften gelden";

Overwegende dat het onderwerp van het koninklijk besluit in het daaraan voorafgaande verslag aan de Koning als volgt wordt omschreven:

" Het ontwerp van koninklijk besluit dat wij de eer hebben Uwe Majesteit ter goedkeuring voor te leggen wordt genomen ter uitvoering van de wet van

27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling van de luchtvaart.

Het heeft ten doel de gelijktijdige inwerkingtreding te verzekeren van voornoemde wet en van een samengeschakelde regeling van de luchtvaart die aangepast is aan de vorderingen van de luchtvaart.

Wanneer België op 5 mei 1947 de Overeenkomst betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart, op 7 december 1944 ondertekend te Chicago, bekrachtigd heeft, verbond het zich in de mate van het mogelijke eenheid te brengen in sommige voorschriften van publiek recht.

De huidige reglementering vloeit dienvolgens hoofdzakelijk voort uit de internationale standaarden en aanbevolen praktijken die door de Organisatie van de Internationale Burgerlijke Luchtvaart werden opgemaakt en de bijlagen tot die Overeenkomst vormen.

Er moest dan ook op goedkeuring van de voornaamste bijlagen worden gewacht om de datum van inwerkingtreding van de wet van 27 juni 1937 vast te stellen en dit ontwerp voor te bereiden.

(...)

De wet van 27 juni 1937, de voorgestelde regeling (...) en de Ministeriele besluiten die ter uitvoering daarvan zullen genomen worden, zullen de luchtcode vormen";

Overwegende dat in het verslag aan de Koning de volgende commentaar staat over artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954:

" Artikel 43 vereist de ministeriële toelating om onroerende goederen als luchtvaartterrein te bezigen. Dit artikel beperkt in genen dele het eigendomsrecht. Het heeft ten doel de veiligheid van de derden op de grond en van hun goederen, alsmede de veiligheid van de gebruikers van het luchtruim te verzekeren";

Overwegende dat uit die uitleg in het verslag aan de Koning blijkt dat de procedure betreffende het verlenen van een vergunning geregeld bij artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot doel heeft de veiligheid op de grond met betrekking tot het luchtverkeer te waarborgen, dat de minister, voordat hij een exploitatievergunning verleent voor een burgerlijk vliegveld, moet nagaan of de veiligheidsvereisten die uitgevaardigd zijn bij de bijlagen bij het Verdrag van Chicago van 7 december 1944, in acht genomen zijn, en hij krachtens artikel 43, § 2, in ieder geval de technische voorwaarden voor het gebruik van de vliegvelden kan vaststellen; dat de ministeriële vergunning bijgevolg verleend moet worden voordat het vliegveld in gebruik wordt genomen;

Overwegende dat daaruit volgt dat de procedure betreffende de voorafgaande machtiging voor de exploitatie van een vliegveld een preventieve controlemaatregel is, die deel uitmaakt van de "regels van algemene politie" en de "regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het

luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden", genoemd in artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980; dat het aannemen van die regels, net als het toezicht op de naleving daarvan, zoals reeds is uiteengezet, een bevoegdheid van de federale Staat is gebleven; dat er bijgevolg geen grond is om ervan uit te gaan dat artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 impliciet gewijzigd zou zijn geweest bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988; dat het krachtens artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 nog altijd toekomt aan de federale minister bevoegd voor de luchtvaart om de exploitatie toe te staan van een burgerlijk vliegveld;

Overwegende dat het Waals decreet van 23 juni 1994 betrekking heeft op "de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden"; dat in artikel 1, eerste lid, van dat decreet "de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden" worden opgesomd; dat in het tweede lid van dat artikel 1 het volgende staat: "de Regering kan deze lijst aanvullen"; dat op die basis bij een besluit van de Waalse regering van 3 juni 1999 een 5° is toegevoegd aan de lijst van het eerste lid, dat "het vliegveld van Cerfontaine" betrof; dat de overige bepalingen van het decreet de voorwaarden vaststellen voor de exploitatie van de luchthavens en vliegvelden die onder het Waals Gewest ressorteren: openingstijden (artikel 1bis), het in concessie geven van de uitrusting, het onderhoud en de exploitatie van één of verschillende luchthavens of vliegvelden (artikelen 2 tot 5), vaststellen en innen van heffingen voor het gebruik van de luchthavens of vliegvelden (artikel 5) en administratieve sancties in het kader van de bestrijding van de geluidshinder (artikel 6); dat het decreet aldus geenszins strekt tot het waarborgen van de veiligheid op de grond met betrekking tot het luchtverkeer; dat de Waalse Regering bijgevolg, wanneer ze de lijst met "de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden" in artikel 1, eerste lid, van het decreet van 23 juni 1994 aanvult, alleen maar de werkingssfeer van de bepalingen van het decreet afbakt; dat die handeling van de Waalse regering, ook al wordt daarbij een nieuw vliegveld ingedeeld bij de vliegvelden die onder het Waals Gewest ressorteren en wordt daardoor aan dat vliegveld de status van openbaar vliegveld verleend, niet de strekking heeft van een exploitatievergunning voor de luchthaven of het vliegveld, een vergunning die krachtens artikel 43 van het genoemde koninklijk besluit van 15 maart 1954 alleen kan worden afgegeven door de federale minister voor de luchtvaart; dat daaruit enerzijds volgt dat er geen grond is om aan het Arbitragehof de prejudiciële vraag te stellen die in bijkomende orde is gesuggereerd door de verzoekende partij, en er anderzijds geen grond is om de regelmatigheid van het besluit van de Waalse regering van 3

juni 1999 waarbij het vliegveld van Cerfontaine ingedeeld wordt bij de vliegvelden die onder het Waals gewest ressorteren, ter discussie te stellen;

Overwegende bovendien dat het bestreden ministerieel besluit "de vestiging van het openbaar vliegveld van Cerfontaine (toelaat) vanaf 21 mei 2003";

Overwegende dat in de motivering van de bestreden handeling staat dat de Waalse minister belast met het luchthavenbeheer zich bevoegd acht om de vestiging van een openbaar vliegveld in het Waalse Gewest toe te staan, overeenkomstig artikel 43, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 en krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980; dat voorts in die motivering gesteld wordt dat het vliegveld van Cerfontaine "de aanbevelingen van bijlage 14, boek I van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) met betrekking tot het ontwerpen en de technische exploitatie van vliegvelden, volledig in acht neemt", waarvan het bewijs zou worden geleverd in een volledig en omstandig dossier dat bij het bestreden ministerieel besluit is gevoegd; dat uit die motivering blijkt dat het bestreden besluit strekt tot de organisatie en de verwezenlijking van de veiligheid van het luchtverkeer op het vliegveld, wat volgens de genoemde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet echter tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, aangezien het gaat om normen en aanbevelingen van de ICAO; dat het middel ernstig is;

Overwegende dat de Belgische Staat terecht als moeilijk te herstellen ernstig nadeel aanvoert dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden handeling de uitoefening door het federaal bestuur van de bevoegdheid die daaraan toekomt krachtens artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954, onmogelijk maakt; dat de federale minister voor de luchtvaart zich niet heeft kunnen uitspreken over de vestigingsvergunning voor het vliegveld van Cerfontaine; dat de federale diensten van het Bestuur van de Luchtvaart niet hebben kunnen nagaan of de veiligheidsvoorschriften opgelegd voor de exploitatie van het vliegveld in acht genomen zijn; dat het niet-kunnen uitoefenen van die bevoegdheid op zich voor de Staat een moeilijk te herstellen ernstig nadeel inhoudt;

Overwegende dat in casu voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn opdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling kan worden bevolen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Geschorst wordt de tenuitvoerlegging van het in het Belgisch Staatsblad van 27 juni 2003 bekendgemaakte besluit van de Minister van Economie, Kleine en Middelgrote Ondernemingen, Onderzoek en Nieuwe Technologieën van 21 mei 2003 waarbij de vestiging van het vliegveld van Cerfontaine wordt toegelaten.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het besluit waarvan de tenuitvoerlegging is geschorst.

Artikel 3.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, rechtsprekend in kort geding, op drie februari tweeduizend vier door:

Mevr. GUFFENS,
Mevr. MALCORPS

staatsraad, wnd. voorzitter,
griffier.

De Griffier,

De wnd. Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS

S. GUFFENS

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.