

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. 133.797 van 12 juli 2004

A. 151.066/VIII-4489

In zake: **het Waals Gewest**, vertegenwoordigd door
zijn Regering,

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

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van
Mobiliteit en Vervoer,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Marc UYTENDAELE en
Mr. Anne FEYT, advocaten,
Kapitein Crespelstraat 2-4
1050 Brussel.

DE VOORZITTER VAN DE VIIIe KAMER, RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,

Gezien de vordering die het Waals Gewest, vertegenwoordigd door zijn Regering, heeft ingesteld om de schorsing van de tenuitvoerlegging te verkrijgen van het koninklijk besluit van 27 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 februari 2004;

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de nietigverklaring van datzelfde besluit vordert;

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

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

Gelet op de beschikking van 17 juni 2004, waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de openbare terechtzitting van 30 juni 2004;

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

Gehoord het verslag van de heer GEUS, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. ORBAN de XIVRY, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. FEYT, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer AMELYNCK, auditeur;

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

Overwegende dat het bestreden besluit, dat bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 23 februari 2004, bepaalt dat de technische eisen voor het gebruik van de luchtvaartterreinen die openstaan voor internationaal luchtverkeer en beschikken over minstens één baan met een lengte die gelijk is aan of groter is dan 1.200 meter deze zijn van bijlage 14, deel I, bij het Verdrag betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart; overwegende dat het bestreden besluit de Minister bevoegd voor de luchtvaart of de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Luchtvaart voorts de mogelijkheid biedt om aanbevelingen uit die bijlage verplicht te maken om de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen; dat het genoemde besluit voor de rest de procedure regelt voor het afgeven en intrekken van de certificaties van de luchtvaartterreinen die aan de voormelde technische eisen voldoen; dat in de aanhef van het genoemde besluit staat dat de gewestregeringen bij het ontwerpen van dat besluit betrokken zijn;

Overwegende, ambtshalve, dat, volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State, de voorwaarde gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreffende het gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel alleen is vervuld als de bestreden handeling tot gevolg heeft dat de

organen van een deelentiteit de bevoegdheden die hen door of krachtens de Grondwet worden opgedragen, gedurende een langere periode dan wanneer geen schorsing wordt uitgesproken, niet kunnen uitoefenen of in de uitoefening ervan worden belemmerd; dat aldus het onderzoek van die vraag verband houdt met het onderzoek van de ernst van de middelen betreffende de uitoefening van die bevoegdheden, namelijk, in het onderhavige geval, het eerste middel en het tweede onderdeel van het tweede middel;

Overwegende dat het eerste middel ontleend is aan schending "van de artikelen 39 en 143, § 1, van de Grondwet, het beginsel van de federale loyaliteit en artikel 6, § 4, 3° of 4°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980"; dat de verzoekende partij de verwerende partij verwijt dat ze het bestreden besluit heeft uitgevaardigd zonder de procedure van het erbij betrekken van de Gewestregeringen te volgen die een substantieel vormvereiste is; dat die procedure, die niet mag worden gelijkgesteld met een gewone adviesprocedure, volgens haar ervoor moet zorgen "dat een echt debat tussen de betrokken entiteiten op gang kan komen"; dat ze aanvoert dat dit in dezen niet het geval is geweest; dat de verzoekende partij de verwerende partij ook verwijt dat ze in strijd met het principe van de federale loyaliteit heeft gehandeld, doordat ze zich niet heeft gehouden aan de voorschriften van het protocol van 24 april 2001 tot regeling van "de betrokkenheid van de Gewestregeringen bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer en van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, alsook bij 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"; dat ze inzonderheid opmerkt dat de verwerende partij haar niet heeft laten weten dat het ontwerp dat op de overlegvergadering behandeld werd al goedgekeurd was op het ogenblik dat de overlegvergadering plaatsvond;

Overwegende dat de verwerende partij op 29 juli 2002 aan de gewestregeringen "een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de technische eisen voor bepaalde internationale luchtvaartterreinen" heeft bezorgd om ze "ten volle bij de uitwerking van dat ontwerp te betrekken"; dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met het ontwerp heeft ingestemd, terwijl de Vlaamse Regering een negatief advies heeft uitgebracht op basis van verschillende opmerkingen die de verwerende partij ertoe gebracht hebben haar ontwerp te wijzigen; dat de Waalse Regering van haar kant een ongunstig advies heeft uitgebracht "doordat die tekst in strijd is met de bevoegdheden van het Waals Gewest voor de Waalse gewestelijke luchtvaartterreinen"; dat het Waals Gewest, door dat

radicale principiële standpunt in te nemen, zichzelf heeft uitgesloten van een procedure die moet leiden tot een tekst waarmee de verschillende entiteiten tevreden zijn; dat een eventuele schending van het beginsel van de federale loyaliteit niet juridisch wordt bestraft; dat het middel niet ernstig is;

Overwegende dat het tweede middel ontleend is aan onbevoegdheid van de steller van de handeling, schending van de artikelen 37, 105 en 108 van de Grondwet en de artikelen 6, § 1, X, 7°, 6, §3, 4°, 6, § 4, 3° en 4°, en 92bis, § 1, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 alsook van het beginsel van de federale loyaliteit; dat de verzoekende partij in het tweede onderdeel van het middel de verwerende partij verwijt dat ze inbreuk heeft gemaakt op haar bevoegdheden betreffende het beheer van de luchtvaartinstallaties;

Overwegende dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in zijn advies L.35.855/4 van 24 september 2003 over het ontworpen bestreden besluit het volgende heeft opgemerkt:

" 1. Krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de Gewesten, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd voor "de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal".

Hoewel de bevoegdheid van de Gewesten inzake openbare werken en vervoer als een "beheersbevoegdheid in de ruime zin" is bestempeld, mogen de Gewesten zich niet begeven op het terrein van wat federaal is gebleven.

Artikel 6, § 3, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt evenwel als volgt:

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

4° voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen, havens, waterwegen, dijken, luchthavens en vliegvelden".

Artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de voormelde wet van 8 augustus 1980 is als volgt gesteld:

"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".

In advies 35.678/VR/V, dat ze op 23 juli 2003 heeft gegeven over een ontwerpbesluit van de Waalse Regering "relatif à l'attribution et au port des

badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne", heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State op het volgende gewezen:

"Il apparaît de la combinaison des dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que de leurs travaux préparatoires, que les régions sont effectivement compétentes pour régler l'équipement et l'exploitation, en ce compris la gestion, des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles visées à l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

Plus généralement, les règles relatives à la sécurité publique demeurent en principe de la compétence de l'autorité fédérale.

[...] Les régions peuvent édicter les réglementations aptes à assurer la gestion des aéroports et les aérodromes régionaux, et pas exclusivement dans leurs aspects purement patrimoniaux; ces réglementations peuvent, dans ce cadre, régler des aspects de la gestion qui portent sur la sécurité des installations aéroportuaires. Telle est la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans une matière voisine à celle qui fait l'objet du présent avis, soit celle des voies hydrauliques et des ports et de leurs dépendances: par les considérants B.3.1 et B.3.3 de son arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, portant sur l'article 23, § 1er, du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, elle a validé l'habilitation décréte faite au Gouvernement d'adopter des règlements de police pour les voies d'eau et les zones portuaires concernées, en ce compris la réglementation visant à sauvegarder "l'intégrité, la sécurité et l'hygiène du domaine du canal". La Cour ne valide cette disposition qu'après avoir relevé que cette habilitation devait être lue "dans les limites des compétences de la Région", c'est-à-dire sans qu'elle puisse empiéter sur le domaine de la compétence fédérale exclusive, soit en l'espèce celle qui résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980".

2. In verband met de inhoud van de bevoegdheden die federaal zijn gebleven, staat in de parlementaire voorbereiding van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 het volgende vermeld :

"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.

[...]

Het overleg voorzien in artikel 6, § 3, 4° (nieuw) zal betrekking hebben op de bouwtechnische voorschriften, die een minimum aan continuïteit en uniformiteit van de infrastructuur moeten waarborgen over de Gewestgrenzen heen.

[...]

Wat de regionale luchthavens en vliegvelden betreft, worden de standaarden en aanbevelingen van de internationale organisaties voor burgerluchtvaart (OACI) bedoeld".

In diezelfde parlementaire voorbereiding staat voorts het volgende vermeld:

"De algemene politie betreft 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".

In arrest 2/97 van 16 januari 1997 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat "de verkeersregels betrekking (hebben) op het verloop van het (verkeer) in zijn geheel en erop gericht (zijn) dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden";

3. Bijlage 14, deel I, van het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart bevat bepalingen die aansluiten bij hetzij artikel 6, § 3, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 (bijvoorbeeld de punten 3.1.21. en 3.1.22. betreffende de aanleg van de bedekking van start- en landingsbanen of punt 9.4.10. betreffende het onderhoud van start- en landingsbanen), hetzij artikel 6, § 4, 3°, (bijvoorbeeld punt 5.4.2. betreffende gebodsborden), hetzij artikel 6, § 4, 4° (bijvoorbeeld de punten 3.4.1. en 3.4.2. betreffende de veiligheidsstroken aan de rand van start- en landingsbanen).

Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, dat betrekking heeft op de "aanbevelingen" van bijlage 14, deel I, valt weliswaar buiten het kader van de "minimale technische normen" waarvan sprake is in artikel 6, § 3, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980. Aangezien van die aanbevelingen alleen dan gebodsbepalingen kunnen worden gemaakt wanneer dat nodig blijkt om de veiligheid van het luchtverkeer te garanderen, ressorteert die aangelegenheid evenwel hoe dan ook onder de bevoegdheid van de federale overheid overeenkomstig artikel 6, § 4, 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het ontwerpbesluit behoort dus tot de bevoegdheid van de federale overheid";

Overwegende dat de Raad van State, afdeling Administratie, prima facie geen reden ziet om van dat advies af te wijken; dat het tweede onderdeel van het middel niet ernstig is;

Overwegende dat uit het vorengaande volgt dat de verzoekende partij niet aantoont dat er een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zou bestaan;

Overwegende dat niet is voldaan aan een van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten die vervuld moeten zijn wil de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling kunnen bevelen; dat de vordering tot schorsing niet kan worden toegewezen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt afgewezen.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op
twaalf juli tweeduizend vier door:

de Hr.	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	HONDERMARCQ,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Cl. HONDERMARCQ

J.-Cl. GEUS

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