

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 9 octobre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les restrictions de décollage et d'atterrissage la nuit à Bruxelles-National", a donné le 16 décembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 9 oktober 1996 door de Minister van Vervoer verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de beperkingen van opstijging en landing tijdens de nacht te Brussel-Nationaal", heeft op 16 december 1996 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet entend restreindre, à l'aéroport de Bruxelles National, le droit, pour certains aéronefs, de décoller et d'atterrir.

En vertu de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements des régions doivent être associés "à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport".

Selon le délégué du ministre, l'arrêté en projet, n'énonce pas "de règle de police dans la mesure où cet arrêté règle simplement l'accès à une infrastructure aéroportuaire qui dépend uniquement du Ministre fédéral des Transports. Cette règle s'applique donc au seul gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National".

L'on n'aperçoit, toutefois, pas comment une telle règle pourrait n'être qualifiée, ni de règle de police, ni de réglementation relative aux transports. En outre, contrairement à l'article 6, § 3, 6^o, de la loi spéciale précitée, qui limite l'obligation de concertation à la réglementation du trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes, l'article 6, § 4, 3^o, de la même loi spéciale ne distingue pas ces aéroports régionaux et aérodromes de l'aéroport de Bruxelles-National. Une réglementation s'appliquant exclusivement à celui-ci doit donc faire l'objet d'une association.

.../...

Les Gouvernements des Régions devaient donc être associés à l'élaboration du projet d'arrêté royal examiné. Or, il ressort du dossier et des explications fournies au Conseil d'Etat que pareille formalité n'a pas été accomplie.

On rappelle qu'en vertu de l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'association est une formalité substantielle au sens de l'article 14 de ces mêmes lois coordonnées. La section d'administration du Conseil d'Etat peut donc être amenée à annuler les actes réglementaires adoptés en méconnaissance de cette formalité substantielle.

La procédure d'association n'étant pas définie par le législateur spécial, il y a lieu d'interpréter la notion d'association selon le sens commun (1). Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'Etat, "si la loyauté fédérale implique qu'aucune des parties ne puisse paralyser, par son inertie, l'adoption d'une loi, encore faut-il qu'il ressorte effectivement de la procédure suivie qu'une véritable association a été réalisée" (2). Selon la section d'administration du Conseil d'Etat, "associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions, mais,

(1) Voir M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", Actes des journées d'études des 30 et 31 janvier 1990, organisées par la Faculté de droit de Namur sur le thème "Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?", Bruges, La Charte, 1990, pp. 54 et suivantes.

(2) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 25.093/9 et 25.094/9 du 25 avril 1996, Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 577/1, p. 11.

en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire, au moins, de lui exposer, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible" (1).

Tant qu'une telle procédure n'aura pas été menée à son terme, le projet n'est pas en état d'être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

(1) Conseil d'Etat, arrêt n° 31.587 du 14 décembre 1988, Région wallonne c. Etat belge, J.L.M.B., 1988, p. 551 et l'observation de B. HAUBERT, "La prévention des conflits d'intérêts entre les différentes composantes de l'Etat belge : la notion d'association". Adde M. A. LEJEUNE, op. cit., p. 57.

Het ontworpen koninklijk besluit strekt ertoe het recht te beperken van bepaalde luchtvaartuigen om op de luchthaven Brussel-Nationaal op te stijgen en te landen.

Krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen worden betrokken bij "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".

Volgens de gemachtigde van de minister bevat het ontworpen besluit geen regel van politie, aangezien dat besluit alleen de toegang regelt tot een luchthaven-infrastructuur die uitsluitend onder de federale Minister van Vervoer ressorteert. Deze regel is dan ook alleen van toepassing op de beheerder van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Men ziet echter niet in hoe zulk een regel anders kan worden bestempeld dan als een regel van politie of als een "reglementering op het vervoer". In tegenstelling tot artikel 6, § 3, 6°, van de voormelde bijzondere wet, waarbij de verplichting tot overleg met de betrokken regeringen wordt beperkt tot de regeling van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en vliegvelden, maakt artikel 6, § 4, 3°, van dezelfde bijzondere wet bovendien geen onderscheid tussen die regionale luchthavens en vliegvelden en de luchthaven Brussel-Nationaal. De belanghebbende regeringen behoren dan ook te worden betrokken bij het opstellen van

.../...

een regeling die alleen voor de luchthaven Brussel-Nationaal geldt.

De Gewestregeringen dienden dan ook te worden betrokken bij het opstellen van het onderzochte ontwerp van koninklijk besluit. Uit het dossier en de aan de Raad van State verstrekte uitleg blijkt echter dat dat vormvereiste niet is vervuld.

Er wordt op gewezen dat de betrokkenheid krachtens artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een substantiële vorm is in de zin van artikel 14 van diezelfde gecoördineerde wetten. De afdeling administratie van de Raad van State kan er dan ook toe gebracht worden de verordeningen te vernietigen die zonder naleving van dat substantiële vormvereiste zijn aangenomen.

Aangezien de procedure van het betrekken van de Gewestregeringen bij het besluitvormingsproces niet door de bijzondere wetgever is gedefinieerd, dient het begrip erbij betrekken in de gebruikelijke zin te worden geïnterpreteerd (1). Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, "houdt de federale loyaleit (niet alleen) in dat geen enkele partij door haar dadeloosheid de goedkeuring van een wet kan stilleggen, doch (moet) uit de gevolgde procedure bovendien effectief blijken dat de

(1) Zie M.-A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", Actes des journées d'études des 30 et 31 janvier 1990, organisées par la Faculté de droit de Namur sur le thème 'Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?', Brugge, Die Keure, 1990, blz. 54 en volgende.

Gewestregeringen er werkelijk bij betrokken geweest zijn" (1). Volgens de afdeling administratie van de Raad van State houdt het betrekken van een orgaan bij de uitwerking van een verordening niet alleen in dat eventuele suggesties worden aanvaard en onderzocht, maar bovendien dat daarover met dat orgaan een debat wordt aangegaan, dat wil zeggen dat aan dat orgaan op zijn minst, voor de beslissing wordt genomen, de redenen worden uiteengezet waarom het niet opportuun geacht wordt op die suggesties in te gaan, als zulks het geval is, zodat dat orgaan de garantie heeft dat zijn standpunt niet zonder aanvaardbaar motief wordt afgewezen (2).

Zolang zulk een procedure niet is doorlopen, is het ontwerp niet in zoverre gereed dat het door de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden onderzocht.

-
- (1) Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State L. 25.093/9 en 25.094/9 van 25 april 1996, Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 577/1, blz. 11.
- (2) Raad van State, arrest nr. 31.587 van 14 december 1988, het Waals Gewest tegen de Belgische Staat, J.L.M.B., 1988, blz. 551 en de opmerking van B. HAUBERT, "La prévention des conflits d'intérêts entre les différentes composantes de l'Etat belge : la notion d'association". Addendum M.A. LEJEUNE, op. cit., blz. 57.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur
adjoint. La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par Mme P. VANDERNACHT,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. X. DELGRANGE,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door
Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.