

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 ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 31 juillet 1991 déterminant la classification des aéronefs en catégories acoustiques", a donné le 27 janvier 1997 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 ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 31 juli 1991 tot vaststelling van de verdeling van de luchtvaartuigen in geluids-categorieën", heeft op 27 januari 1997 het volgend advies gegeven :

L'arrêté en projet se donne pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 31 juillet 1991 déterminant la classification des aéronefs en catégories acoustiques.

Comme il est indiqué dans la demande d'avis, ce projet entend traduire la volonté de son auteur de lutter contre les nuisances sonores. Il fait, d'ailleurs, partie d'un ensemble de dispositions réglementaires auxquels le ministre indique qu'il est lié, qui poursuivent le même objectif et qui ont été soumis simultanément à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat. Cette dernière a, en effet, été saisie, le 9 octobre 1996, d'une demande d'avis portant conjointement :

- 1° sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 1989 fixant les redevances dues pour l'utilisation de l'aéroport de Bruxelles National", projet sur lequel le Conseil d'Etat donne, ce jour, l'avis L. 25.624/9;
- 2° sur un projet d'arrêté royal "fixant les restrictions de décollage et d'atterrissage la nuit à Bruxelles National", projet sur lequel le Conseil d'Etat a donné, le 16 décembre 1966, l'avis L. 25.625/9;
- 3° sur l'arrêté ministériel en projet.

.../...

Au cours de l'instruction de cette demande par l'auditeur rapporteur, le délégué du ministre a toutefois fait savoir qu'il demandait "de "geler" provisoirement l'examen par le Conseil d'Etat de l'arrêté ministériel et de l'arrêté royal relatif aux redevances", c'est-à-dire du présent projet d'arrêté royal et du projet d'arrêté ministériel précité, "dans la mesure où des éléments imprévus pourraient nous amener à modifier légèrement ces deux projets d'arrêtés".

Une telle demande de "gel" de dossiers soumis à la consultation du Conseil d'Etat ne peut être admise : elle n'est pas prévue par la loi; elle se conçoit mal lorsqu'elle est justifiée, comme en l'espèce, par la possibilité d'une modification du projet; elle se conçoit moins encore, comme il appert de ce qui suit, lorsqu'un projet, même modifié, doit en tout état de cause faire l'objet de formalités qui n'ont pas été accomplies et que, dès lors, il n'est pas en état d'être examiné par la section de législation, ce qu'il appartient à celle-ci de constater le plus rapidement possible.

1. Dans l'avis précité L. 25.625/9 du 16 décembre 1996 sur le projet d'arrêté royal "fixant les restrictions de décollage et d'atterrissage la nuit à Bruxelles-National", le Conseil d'Etat a fait l'observation suivante :

"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°, 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°, 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°, 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, 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" (3)".

Cette observation vaut aussi pour le projet à l'examen.

En effet, nonobstant son contenu fiscal, ce projet instaure des mesures dont le but avéré et la portée sont de restreindre, à l'aéroport de Bruxelles-National, le trafic aérien. Les régions sont donc concernées, car il y va, en

(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.

(3) 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.

définitive, de mesures tendant à régler la police et le transport aériens et les régions doivent, à cet égard, pouvoir apprécier si de telles mesures, s'agissant du classement des aéronefs en catégories acoustiques, réaliseront l'objectif poursuivi compte tenu de l'intérêt de chacune d'elles.

Il s'ensuit que les Gouvernements des régions devaient être associés à l'élaboration de l'arrêté en projet.

Cette formalité n'a pas été accomplie en l'espèce.

2. Comme le Conseil d'Etat vient de le préciser, le projet d'arrêté examiné a pour objet "la lutte contre les nuisances sonores" en mettant en oeuvre un instrument de nature fiscale qui est basé sur une classification des aéronefs en catégories acoustiques. Cette classification est de nature mixte, à la fois juridique pour le calcul des "redevances" et technique en tant qu'elle implique la mesure des émissions sonores des aéronefs.

Or, l'application de cette réglementation aura un impact direct sur l'activité des transporteurs aériens, en particulier quant à l'emploi de leur flotte et le choix des appareils et de leurs destinations. La réglementation en projet affectera donc l'offre de transport aérien et les échanges entre Etats membres.

.../...

La directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil et par la directive 94/10/CE du Parlement européen et du Conseil fait obligation aux Etats membres de communiquer à la Commission les projets de règles techniques, y compris les dispositions législatives, réglementaires ou administratives d'un Etat membre qui renvoient à des spécifications techniques ou à d'autres exigences (voir les articles 1er, 9°, et 8).

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur cette obligation de notifier les normes et réglementations techniques. Cette procédure a, en effet, fait l'objet d'un important arrêt du 30 avril 1996 de la Cour de Justice des Communautés européennes (1). Dans cet arrêt, la Cour a jugé que les dispositions de la directive qui imposent l'obligation de notification sont d'effet direct et peuvent donc être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales. Selon l'arrêt, la méconnaissance de l'obligation de notification, constituant un vice de procédure dans l'adoption de la norme, entraîne

(1) CJCE, 30 avril 1996, CIA Security International SA et Signalson SA Securitel SPRL, aff. C-194/94, Europe juin 1996, comm. nos 233 et 245.

l'inapplicabilité de celle-ci, de sorte qu'elle ne peut pas être opposée aux particuliers (1).

Compte tenu de cette jurisprudence rigoureuse et pour autant que l'on puisse considérer que les aéronefs sont des produits au sens de la directive (2), il paraît s'indiquer de procéder à la notification du projet à la Commission des Communautés européennes, formalité qui n'a pas été accomplie en l'espèce.

*

*

*

Il résulte des considérations qui précèdent que le projet n'est pas en état d'être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

-
- (1) La circonstance, mise en avant, dans le cas d'espèce, par le Gouvernement du Royaume-Uni, que cette inapplicabilité crée un vide juridique qui peut présenter un grave inconvénient, notamment lorsqu'il s'agit d'une norme de sécurité, n'a pas été prise en considération. La directive prévoit, dans ce cas, une procédure d'urgence que l'Etat n'a qu'à utiliser (Marie-Chantal BOUTARD-LABARDE, Chronique de droit communautaire, La Semaine juridique, (JCP), 1996, n° 47, 3978).
- (2) Eu égard à la définition très large, "tout produit de fabrication industrielle ..." qu'en donne l'article 1er, 1°, de la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil et par la directive 94/10/CE du Parlement européen et du Conseil.

Het ontworpen besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 31 juli 1991 tot vaststelling van de verdeling van luchtvaartuigen in geluidscategorieën.

Zoals in de adviesaanvraag is aangegeven, strekt het ontwerp ertoe de wil van de steller ervan te vertolken om bij te dragen tot de strijd tegen de geluidshinder. Het ontwerp maakt trouwens deel uit van een pakket verordeningsoepalingen, waarmee het volgens de minister verband houdt, die hetzelfde doel nastreven en die terzelfder tijd ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn voorgelegd. Bij deze afdeling is immers op 9 oktober 1996 een adviesaanvraag ingediend die tegelijkertijd betrekking heeft op :

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 1989 houdende vaststelling van de vergoedingen verschuldigd voor het gebruik van de luchthaven Brussel-Nationaal", waarover de Raad van State heden advies L. 25.624/9 uitbrengt;
- 2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de beperkingen van opstijging en landing tijdens de nacht te Brussel-Nationaal", waarover de Raad van State op 16 december 1996 advies L. 25.625/9 heeft uitgebracht;
- 3° het ontworpen ministerieel besluit.

.../...

In de loop van het onderzoek van deze aanvraag door de auditeur-rapporteur, heeft de gemachtigde van de minister evenwel laten weten dat hij verzocht om de voorlopige "bevriezing" van het onderzoek door de Raad van State van het ministerieel besluit en van het koninklijk besluit betreffende de vergoedingen, dit wil zeggen van het onderhavige ontwerp van koninklijk besluit en van het voormelde ontwerp van ministerieel besluit, "dans la mesure où des éléments imprévus pourraient nous amener à modifier légèrement ces deux projets d'arrêtés".

Met zulk een verzoek om "bevriezing" van ter fine van advies aan de Raad van State voorgelegde dossiers kan niet worden ingestemd : de wet voorziet er niet in; het verzoek is niet goed denkbaar wanneer, zoals in dit geval, daarvoor als reden wordt opgegeven dat het ontwerp misschien nog zal worden gewijzigd; het is nog minder goed denkbaar wanneer, zoals blijkt uit hetgeen volgt, een ontwerp, zelfs al wordt het gewijzigd, in elk geval formaliteiten vereist die niet vervuld zijn en het bijgevolg niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht, wat deze afdeling zo snel mogelijk behoort vast te stellen.

1. In het voormelde advies L. 25.625/9 van 16 december 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de beperkingen van opstijging en landing tijdens de nacht te Brussel-Nationaal" heeft de Raad van State de volgende opmerking gemaakt :

.../...

"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 luchthaveninfrastructuur 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 loyauteit (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 Gewestregeringen er werkelijk bij betrokken geweest zijn" (2). 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

(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.

(2) 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.

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 (1).

Deze opmerking geldt tevens voor het ontwerp dat thans wordt onderzocht.

Hoewel dit ontwerp een fiscale inhoud heeft, voert het immers maatregelen in waarvan het erkende doel en de strekking erin bestaan het luchtverkeer in de luchthaven Brussel-Nationaal te beperken. Dit belangt dus de Gewesten aan daar het uiteindelijk gaat om maatregelen inzake politie en luchtverkeer en de Gewesten in dat opzicht moeten kunnen beoordelen of met zulke maatregelen, inzake de verdeling van luchtvaartuigen in geluidscategorieën, het nagestreefde doel zal kunnen worden bereikt, gelet op het belang van elk ervan.

Daaruit volgt dat de Gewestregeringen bij het opstellen van het ontworpen besluit dienden te worden betrokken.

In casu is dit vormvereiste niet vervuld.

(1) 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.

2. Zoals de Raad van State er zopas op heeft gewezen, heeft het onderzochte ontwerp-besluit de strijd tegen de geluidshinder tot doel, door een instrument van fiscale aard aan te wenden dat steunt op een indeling van de luchtvaartuigen in geluidscategorieën. Deze indeling is van gemengde aard, zowel juridisch, voor de berekening van de "vergoedingen", als technisch, inzoverre zij impliceert dat de geluidsemissies van de luchtvaartuigen worden gemeten.

De toepassing van deze voorschriften zal evenwel een rechtstreekse weerslag hebben op de bedrijvigheid van de luchtvervoerders, meer bepaald wat het gebruik van hun vloot en de keuze van de toestellen en de bestemmingen ervan betreft. De ontworpen regelgeving zal dus een weerslag hebben op het aanbod inzake luchtvervoer en op het verkeer tussen Lid-Staten.

Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad en bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad verplicht de Lid-Staten de Commissie in kennis te stellen van de ontwerpen van technische voorschriften, met inbegrip van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een Lid-Staat die verwijzen naar technische specificaties of naar andere eisen (zie artikelen 1, 9°, en 8).

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op deze verplichting om de normen en technische voorschriften ter kennis te brengen. In verband met deze

.../...

procedure is immers op 30 april 1996 een belangrijk arrest gewezen door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (1). In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen van de richtlijn die de verplichting tot kennisgeving opleggen rechtstreeks gevolg hebben en dus door particulieren kunnen worden aangevoerd voor de nationale rechtscolleges. Luidens het arrest heeft de schending van de verplichting tot kennisgeving, wat een procedurefout vormt bij de goedkeuring van de norm, de niet-toepasbaarheid ervan tot gevolg, zodat hij niet aan particulieren kan worden tegengeworpen (2).

Gelet op deze strikte rechtspraak en voor zover men ervan kan uitgaan dat de luchtvaartuigen producten zijn in

(1) HJEG, 30 april 1996, CIA Security International SA en Signalson SA Securitel SPRL, zaak C-194/94, Europe juni 1996, comm. nrs. 233 en 245.

(2) De in dit geval door de Regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde omstandigheid dat die niet-toepasbaarheid een rechtsvacuüm doet ontstaan dat een ernstig nadeel kan vormen, inzonderheid wanneer het om een veiligheidsnorm gaat, is niet in aanmerking genomen. De richtlijn voorziet in dat geval in een urgentieprocedure die de Staat maar moet aanwenden (Marie-Chantal BOUTARD-LABARDE, Chronique de droit communautaire, La semaine juridique, (JCP), 1996, nr. 47, 3978).

de zin van de richtlijn (1), lijkt het aangewezen de Commissie van de Europese Gemeenschappen in kennis te stellen van het ontwerp, welke formaliteit in het onderhavige geval niet is vervuld.

*

* *

Uit de voorgaande beschouwingen blijkt dat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden onderzocht.

(1) Gelet op de zeer ruime definitie "alle produkten die industrieel worden vervaardigd ..." die ervan wordt gegeven in artikel 1, 1°, van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften, gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad en bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad.

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. M. BAUWENS, 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. M. BAUWENS,
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.