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 Affaires étrangères, le 27 novembre 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif au transport aérien, et Annexe, signé à Bruxelles le 8 décembre 1993", a donné le 16 décembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 27 november 1996 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie, en Bijlage, ondertekend te Brussel op 8 december 1993", heeft op 16 december 1996 het volgend advies gegeven :

1. L’avant-projet de loi à l’examen a pour objet de porter assentiment à un Accord international relatif au transport aérien qui contient des dispositions, dont certaines sont directement applicables, sur le territoire belge - il s’agit de règles relatives aux droits d’utilisation (article 10), aux droits de douane et d’accise (article 11), - et dont les autres portent réglementation du transport aérien ou touchent à l’organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne.

L’article 6, § 3, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles dispose qu’une concertation associant les gouvernements régionaux et l’autorité nationale compétente aura lieu "pour le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes ainsi que pour les droits y afférents". L’article 6, § 4, 3° et 4°, de la même loi spéciale prévoit que les gouvernements régionaux seront associés "à l’élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu’aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport" et "à l’élaboration des règles relatives à l’organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics".

L’autorité fédérale doit donc se concerter avec les gouvernements régionaux pour le trafic aérien et ceux-ci doivent être associés à l’élaboration de la réglementation relative au transport aérien.

Il fallait même procéder à la concertation et à l'association lors de l'élaboration de l'accord international lui-même. En effet, la réglementation relative au transport aérien est contenue dans l'accord international qui est, en certaines de ses dispositions, directement applicable, car comme l'a reconnu le fonctionnaire délégué, aucune réglementation interne n'est nécessaire pour permettre l'application de ces dispositions de l'accord.

Le fait que la réglementation soit élaborée dans un traité international ne dispensait pas l'autorité fédérale de l'obligation de respecter les formalités substantielles de la concertation et de l'association. Ainsi que la Cour d'arbitrage l'a souligné, "le Constituant, qui interdit que le législateur adopte des normes législatives internes contraires aux normes visées par l'article 107ter (devenu l'article 142) de la Constitution, ne peut être censé autoriser ce législateur à le faire indirectement par le biais de l'assentiment donné à un traité international" (1). Or, l'article 124bis de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage range les procédures de collaboration, telles celles de la concertation et de l'association, parmi les règles répartitrices de compétence dont la Cour d'arbitrage doit assurer le respect. L'article 6, §§ 3 et 4, de la loi spéciale est donc une norme visée par l'article 142 de la Constitution.

---

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 12/94 du 3 février 1994, C.A.-A., p. 229, B.4.

En l’espèce, la formalité de la concertation a eu lieu conformément au Protocole relatif au trafic des aéroports régionaux et des aérodromes publics et les droits y afférents (Moniteur belge du 27 novembre 1990). Ce protocole prévoit que les Régions sont simplement informées de la tenue de négociations bilatérales, dès le début de celles-ci. Cette information ne saurait, toutefois, suffire pour qu’il soit satisfait aux exigences de la concertation. En effet, s’agissant de formes substantielles touchant à l’ordre public régissant les relations entre les différentes composantes de l’Etat, les autorités régionales ainsi appelées à prendre part à l’élaboration de réglementations fédérales ne peuvent renoncer à ce que l’autorité fédérale leur ménage une réelle faculté de mettre cette prérogative en oeuvre.

Quand à l’association des Gouvernements des Régions à l’élaboration des règles contenues dans l’Accord, elle n’a tout simplement pas eu lieu. Selon le fonctionnaire délégué, "bilatérale luchtvaartakkoorden hebben geen uitstaans met artikel 6, § 4, 3° en 4° van de wet".

Cette manière de voir ne peut être admise car l’Accord contient bien des dispositions relatives à la réglementation du transport aérien (par exemple l’article 3) et l’organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics (par exemple l’article 14).

On rappelle qu'en l'absence de toute intervention du 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 de 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).

---

(1) Voir LEJEUNE, M.-A., "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?, 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.

2. Contenant des dispositions ayant trait, notamment, aux droits d'utilisation (article 10) et aux droits de douane et d'accises (article 11), l'accord auquel la loi en projet entend porter assentiment est de nature à avoir des répercussions budgétaires.

Conformément aux articles 5, 2° et 14, 1°, b), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'avant-projet devait être soumis, pour avis préalable, à l'Inspecteur des Finances et, pour accord, au Ministre du Budget.

Selon le fonctionnaire délégué, ces formalités préalables n'étaient pas requises, car l'Accord n'impose pas de charge financière à l'Etat et n'a pas d'incidence budgétaire directe. Cependant, les dispositions précitées de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 requièrent ces formalités pour les projets de loi "qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes". Tel est bien le cas de l'Accord auquel le projet de loi examiné entend porter assentiment.

*

* *

Tant que les diverses formalités précitées n'auront pas été accomplies, le texte en projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation.

---

1. Het voorontwerp van wet dat in studie is heeft tot doel instemming te verlenen met een internationaal akkoord betreffende het luchtvervoer dat bepalingen bevat waarvan sommige rechtstreeks van toepassing zijn op het Belgische grondgebied - de regels betreffende de gebruiksrechten (artikel 10), de douane- en accijnsrechten (artikel 11) - en waarvan andere het luchtvervoer regelen of te maken hebben met het organiseren en het in toepassing brengen van de beveiliging van het luchtverkeer.

Artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalt dat overleg wordt gepleegd tussen de Gewestregeringen en de bevoegde nationale overheid "voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en voor de rechten die er betrekking op hebben". Artikel 6, § 4, 3° en 4°, van dezelfde bijzondere wet bepaalt dat 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" en 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".

De federale overheid moet dus overleg plegen met de Gewestregeringen voor het luchtverkeer en deze moeten betrokken worden bij het ontwerpen van de regelgeving betreffende het luchtvervoer.

Zelfs bij het opstellen van het internationaal akkoord zelf behoorde overleg te worden gepleegd met de Gewestregeringen en behoorden zij erbij te worden betrokken. De regelgeving betreffende het luchtvervoer is immers vervat in het internationaal akkoord waarvan sommige bepalingen rechtstreeks van toepassing zijn, daar geen enkele interne regelgeving noodzakelijk is om de toepassing van die bepalingen van het akkoord mogelijk te maken; de gemachtigde ambtenaar is het daarmee eens.

Het feit dat de regelgeving wordt ontworpen in een internationaal akkoord, ontslaat de federale overheid niet van de verplichting om de substantiële vormvereisten inzake overleg en het erbij betrekken van de Gewestregeringen in acht te nemen. Zoals het Arbitragehof erop heeft gewezen, "kan de Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever interne wettelijke normen aanneemt die in strijd zijn met de in artikel 107ter van de Grondwet bedoelde normen, niet geacht worden die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag" (4). Artikel 124bis van de bijzondere wet op het Arbitragehof deelt de samenwerkingsprocedures, zoals die terzake van het overleg en het erbij betrekken van de Gewestregeringen, in bij de bevoegdheidsverdelende regels voor de inachtneming waarvan het Arbitragehof moet zorgen. Artikel 6, §§ 3 en 4, van de bijzondere wet is dus een rechtsregel bedoeld in artikel 142 van de Grondwet.

---

(4) Arbitragehof, arrest nr. 12/94 van 3 februari 1994, Verz., blz. 229, B.4.

In dit geval heeft overleg plaatsgehad overeenkomstig het protocol betreffende "het verkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden en de rechten die erop betrekking hebben (Belgisch Staatsblad van 27 november 1990). Dit protocol bepaalt dat de Gewesten gewoon worden ingelicht over het aanknopen van nieuwe bilaterale onderhandelingen, van bij de aanvang ervan. Deze informatie kan evenwel niet volstaan om te voldoen aan de vereisten inzake het overleg. Aangezien het immers substantiële vormvereisten betreft die verband houden met de openbare orde, waarbij de betrekkingen tussen de onderscheiden bestanddelen van de Staat worden geregeld, mogen de Gewestoverheden die aldus geacht worden deel te nemen aan het uitwerken van de federale verordeningen, niet afzien van de reële mogelijkheid die de federale overheid hun biedt om dat prerogatief uit te oefenen.

De Gewestregeringen van hun kant zijn, volgens de gemachtigde ambtenaar, gewoonweg niet betrokken geweest bij het uitwerken van de in het Akkoord vervatte regels, want, zo schrijft hij, "bilaterale luchtvaartakkoorden hebben geen uitstaans met artikel 6, § 4, 3° en 4° van de wet".

Deze zienswijze kan niet worden aanvaard, daar het Akkoord wel degelijk bepalingen bevat betreffende de reglementering van het luchtvervoer (bij voorbeeld artikel 3) en het organiseren en in toepassing brengen van de beveiliging van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden (bij voorbeeld artikel 14).

Er zij op gewezen dat bij gebrek aan enig optreden van de bijzondere wetgever het begrip van het erbij betrekken dient te worden opgevat in de algemene betekenis van het woord (5). De afdeling wetgeving heeft op het volgende gewezen : "Niet alleen houdt de federale loyauteit in dat geen enkele partij door haar dadeloosheid de goedkeuring van een wet kan stilleggen, doch uit de gevolgde procedure moet bovendien effectief blijken dat de gewestregeringen er werkelijk bij betrokken geweest zijn" (6). Zoals de afdeling administratie van de Raad van State in dit verband heeft gesteld, impliceert "het betrekken van een orgaan bij het ontwerpen van normatieve bepalingen niet alleen dat eventuele voorstellen in ontvangst worden genomen en er een onderzoek aan wordt gewijd, doch bovendien ook dat ze met dat orgaan worden besproken, wat betekent dat, alvorens een beslissing wordt genomen, het orgaan tenminste een uiteenzetting krijgt van de redenen waarom het in voorkomend geval niet raadzaam wordt geacht op de bewuste voorstellen in te gaan, zodat dit orgaan over een garantie beschikt dat er niet zonder aanvaardbare reden aan zijn standpunt voorbij zal worden gegaan" (7).

---

(5) Zie LEJEUNE, M.-A., "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?, Die Keure, 1990, blz. 54 e.v.

(6) 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.

(7) Raad van State, arrest nr. 31.587 van 14 december 1988, Waals Gewest tegen Belgische Staat, J.L.M.B., 1988, blz. 551 en de noot van 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., blz. 57.

2. Aangezien het akkoord waarmee de ontworpen wet wenst in te stemmen bepalingen bevat die betrekking hebben onder meer op de gebruiksrechten (artikel 10) en de douane- en accijnsrechten (artikel 11), kan het budgettaire gevolgen hebben.

Overeenkomstig de artikelen 5, 2°, en 14, 1°, b), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, behoorde het voorontwerp ter fine van voorafgaand advies te worden voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën en voor akkoordbevinding aan de Minister van Begroting.

Volgens de gemachtigde ambtenaar waren deze voorafgaande formaliteiten niet vereist, daar het Akkoord de Staat geen financiële last oplegt en geen rechtstreeks budgettaire gevolgen heeft. De voormelde bepalingen van het koninklijk besluit van 16 november 1994 vereisen evenwel dat die formaliteiten worden vervuld voor de wetsontwerpen "waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed". Zulks is wel degelijk het geval met het Akkoord waarmee het onderzochte wetsontwerp wenst in te stemmen.

*

* *

Zolang de verschillende voormelde formaliteiten niet zijn vervuld, is de ontworpen tekst niet in zoverre gereed dat hij door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

---

| | | |
|---|---|---|
| La chambre était composée de | | De kamer was samengesteld uit |
| Messieurs<br>de Heren | C.-L. CLOSSET, | président de chambre,<br>kamervoorzitter, |
| | C. WETTINCK,<br>P. LIENARDY, | conseillers d'Etat,<br>staatsraden, |
| | J. van COMPERNOLLE,<br>J.-M. FAVRESSE, | assesseurs de la section de législation,<br>assessoren van de afdeling wetgeving, |
| Madame<br>Mevrouw | M. PROOST, | greffier,<br>griffier. |

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. M. BAUWENS, auditeur adjoint et exposée par M. B. CUVELIER, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. M. BAUWENS, adjunct-auditeur en toegelicht door de H. B. CUVELIER, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée 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.