

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 24 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National", a donné le 27 mars 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 maart 1998 door de Minister van Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal", heeft op 27 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du bref délai qui lui a été imparti pour donner son avis sur le présent projet, ainsi que des nombreuses autres demandes dont elle est saisie concomitamment sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation n'a pas pu examiner le texte en projet de manière aussi approfondie qu'elle l'eût voulu et qu'aurait nécessité un projet aussi important et aussi complexe que celui-ci. Le Conseil d'Etat se voit, dès lors, contraint de se limiter aux quelques observations ci-après. Aucune déduction ne peut être tirée de l'absence de remarque à propos de telle ou de telle disposition du projet.

OBSERVATION PREALABLE

Parmi les nombreuses dispositions du projet, il y en a trois qui traitent de l'emploi des langues en matière administrative.

Il s'agit de l'article 10 (article 188 en projet de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques), de l'article 32 (article 174 en projet de la même loi) et de l'article 35, qui insère un nouvel alinéa à l'article 48 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

En vertu de l'article 61, § 2, de ces lois coordonnées,

"Les Ministres consultent la Commission (permanente de contrôle linguistique) sur toutes les affaires d'ordre général qui concernent l'application des présentes lois coordonnées. Si l'avis demandé n'est pas

.../...

émis dans les quarante-cinq jours, le Ministre intéressé saisit le Ministre de l'Intérieur qui se substitue à la Commission."

Des informations fournies au Conseil d'Etat, il apparaît que l'avis de Commission permanente de contrôle linguistique n'a pas été demandé (1).

Cet avis peut être de nature à amener le Gouvernement à amender ces trois dispositions de manière telle qu'elles ne sont pas, actuellement, en état d'être soumises à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation. Celui-ci n'examinera donc pas ces trois dispositions.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 3

Le renvoi dans le texte en projet à des dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, telles qu'elles sont modifiées dans le dispositif du texte en projet, avec mention de ces modifications entre parenthèses, ne constitue pas une bonne technique légistique.

La même observation vaut pour les autres articles du texte en projet où il est fait usage de ce procédé.

(1) Cet avis constitue une formalité substantielle (Voir en ce sens R. RENARD, "Talen in Bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen", Algemene Practische Rechtsverzameling, Gent, Story-Scientia, 1983, p. 197, n° 360).

Article 5

Cet article lie l'entrée en vigueur du contrat de gestion et la modification des statuts de la B.A.T.C. à la publication au Moniteur belge de l'arrêté approuvant le contrat de gestion ou, à défaut de promulgation avant cette date de la loi portant confirmation de l'arrêté en projet, au jour de la publication de la loi de confirmation au Moniteur belge.

Comme la date de la promulgation d'une loi n'est rendue publique qu'au moment de sa publication, il convient, afin d'éviter toute incertitude quant à l'entrée en vigueur du contrat de gestion et des modifications statutaires, de remplacer le mot "promulgation" par le mot "publication".

Article 6

Selon le fonctionnaire délégué, les règles provisoires, que le Roi pourrait fixer en l'absence d'approbation d'un premier contrat de gestion, ainsi que les modifications statutaires que le Roi arrêterait en lieu et place du comité ad hoc, ne pourraient entrer en vigueur que dans les mêmes délais que ceux prévus à l'article 5.

Une telle interprétation ne ressort toutefois pas du texte (1).

(1) L'article 5 vise en effet seulement le contrat de gestion visé à l'article 3 et les modifications statutaires visées à l'article 4, soumis à l'approbation du Roi.

Le texte doit être revu pour traduire clairement cette intention.

Article 10

1. L'article 181 en projet de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoit que Belgocontrol pourrait percevoir des redevances au nom et pour le compte de B.I.A.C. Or une telle mission n'entre pas dans l'objet de Belgocontrol, tel qu'il a été fixé par l'article 3 de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National. Cette disposition est dès lors dépourvue de fondement légal.

2. L'article 185 en projet confie la gestion journalière à un administrateur délégué, en dérogation à l'article 19 de la loi précitée du 21 mars 1991, mais ne prévoit pas de dérogation à l'article 17, de telle sorte qu'il n'est pas prévu que l'administrateur délégué doive faire rapport au conseil d'administration de sa gestion (1).

Aucune disposition ne prévoit non plus que l'administrateur délégué puisse être révoqué sur proposition du conseil d'administration, ainsi que le prévoit l'article 20 de la même loi que le présent projet rend inapplicable à B.I.A.C.

(1) Comparer avec l'article 59/2, § 4, de la même loi concernant BELGACOM.

Article 13

Dans un souci de sécurité juridique, au paragraphe 4, on remplacera le mot "promulgation" par le mot "publication".

La même observation vaut pour l'article 26, § 1er.

Article 19

Le paragraphe 2 attribue au Tribunal de commerce de Bruxelles la compétence d'annuler, sur requête de l'Etat, les actes de la B.A.T.C. qui seraient adoptés en violation des dispositions du paragraphe 1er.

L'attribution de compétences à une juridiction de l'Ordre judiciaire est une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Or la loi du 19 décembre 1997 (article 1er) n'a prétendu régler qu'une matière visée à l'article 78 de la Constitution. Elle ne peut donc être censée avoir attribué au Roi des pouvoirs de régler des matières visées à l'article 77 (1).

(1) "On ne saurait, en effet, admettre que le Roi puisse régler une matière qui relève de la compétence conjointe des Chambres législatives si le Sénat n'a pas, de manière concomitante avec la Chambre, donné son habilitation". (avis L. 25.166/2, donné le 3 juin 1996 sur un projet de loi "visant à réaliser les conditions de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", doc. parl., Chambre, n° 608/1-95/96).

La disposition doit donc être omise.

Article 32

L'article 177 en projet abroge le statut de la R.V.A. Il conviendrait également, compte tenu de l'économie générale du projet, d'abroger l'arrêté royal du 10 décembre 1987 autorisant la Régie des Voies aériennes à participer à la société anonyme à constituer sous la dénomination "N.V. Brussels Airport Terminal Company S.A.", en abrégé : "B.A.T.C.".

Gezien het korte tijdsbestek waarin zij over het onderhavige ontwerp een advies heeft moeten uitbrengen, alsmede de talrijke andere aanvragen die haar terzelfder tijd voorgelegd zijn op basis van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving de ontworpen tekst niet zo grondig kunnen nazien als zij wenste en als nodig zou zijn geweest voor zulk een belangrijk en complex ontwerp. De Raad van State ziet zich dan ook genoodzaakt zich te bepalen tot de hierna volgende opmerkingen. Er mag geen enkele gevolgtrekking worden gemaakt uit het feit dat over deze of gene bepaling van het ontwerp geen opmerking is gemaakt.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Van de talrijke bepalingen van het ontwerp zijn er drie die handelen over het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Het gaat om artikel 10 (het ontworpen artikel 188 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven), artikel 32 (het ontworpen artikel 174 van dezelfde wet) en artikel 35, waarbij een nieuw lid wordt ingevoegd in artikel 48 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Artikel 61, § 2, van die gecoördineerde wetten luidt als volgt :

.../...

"De Ministers raadplegen de (Vaste) Commissie (voor Taaltoezicht) over alle zaken van algemene aard die de toepassing van deze gecoördineerde wetten betreffen. Wordt het gevraagde advies niet binnen vijfenveertig dagen verleend, dan legt de betrokken Minister de zaak voor aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die in de plaats van de Commissie adviseert."

Uit de uitleg die aan de Raad van State verstrekt is, blijkt dat het advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht niet gevraagd is (1).

Dat advies kan de Regering ertoe aanzetten die drie bepalingen te amenderen zodat ze thans niet in zoverre gereed zijn om voor advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving. De Raad zal die drie bepalingen dus niet onderzoeken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het niet wenselijk in de ontworpen tekst te verwijzen naar bepalingen van de wet van 21 maart 1991 tot hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, zoals die gewijzigd worden in het bepalend gedeelte van de ontworpen tekst, en die wijzigingen te vermelden tussen haakjes.

(1) Dat advies is een substantiële vormvereiste (Zie in die zin R. RENARD, "Talen in Bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen", Algemene Practische Rechtsverzameling, Gent, Story-Scientia, 1983, blz. 197, nr. 360).

Dezelfde opmerking geldt voor de andere artikelen van de ontworpen tekst waar op die manier te werk wordt gegaan.

Artikel 5

In dit artikel wordt bepaald dat het beheerscontract en de wijzigingen van de statuten van B.A.T.C. pas uitwerking hebben na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit waarbij het beheerscontract wordt goedgekeurd of, ingeval de wet tot bekrachtiging van het ontworpen besluit niet vóór die datum is afgekondigd, de dag waarop de bekrachtigingswet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Om alle onzekerheid te vermijden ten aanzien van de inwerkingtreding van het beheerscontract en van de wijzigingen van de statuten, behoort het woord "afkondiging" te worden vervangen door het woord "bekendmaking", aangezien de datum van afkondiging van een wet pas op het ogenblik van de bekendmaking ervan openbaar wordt gemaakt.

Artikel 6

Volgens de gemachtigde ambtenaar zouden de voorlopige regels, die de Koning kan vaststellen indien het eerste beheerscontract niet wordt aangenomen, alsmede de wijzigingen van de statuten die de Koning vaststelt in de plaats van het ad hoc-comité, alleen uitwerking kunnen hebben binnen dezelfde termijnen als die welke in artikel 5 zijn bepaald.

.../...

Zulke interpretatie blijkt evenwel niet uit de tekst (1).

De tekst behoort te worden herzien om die bedoeling duidelijk weer te geven.

Artikel 10

1. In het ontworpen artikel 181 van de wet van 21 maart 1991 tot hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wordt bepaald dat Belgocontrol vergoedingen zou kunnen ontvangen namens en voor rekening van B.I.A.C. Zulke taak behoort evenwel niet tot het doel van Belgocontrol, zoals dit bepaald is in artikel 3 van de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Internationaal. Die bepaling mist dan ook rechtsgrond.

2. Het ontworpen artikel 185 bepaalt dat het dagelijks bestuur toevertrouwd wordt aan een gedelegeerd bestuurder, in afwijking van artikel 19 van de voormelde wet van 21 maart 1991, maar wordt niet voorzien in een afwijking van artikel 17, zodat niet bepaald wordt dat de gedelegeerd

(1) Artikel 5 heeft immers alleen betrekking op het in artikel 3 genoemde beheerscontract en op de in artikel 4 genoemde wijzigingen van de statuten, die ter goedkeuring aan de Koning worden voorgelegd.

bestuurder over zijn bestuur verslag moet uitbrengen aan de raad van bestuur (1).

Evenmin voorziet enige bepaling in de mogelijkheid om de gedelegeerd bestuurder op de voordracht van de raad van bestuur te ontslaan, hoewel die mogelijkheid wel geboden wordt door artikel 20 van diezelfde wet, welk artikel door het onderhavige ontwerp niet op B.I.A.C. van toepassing wordt verklaard.

Artikel 13

Met het oog op de rechtszekerheid dient in paragraaf 4 het woord "afkondiging" te worden vervangen door het woord "bekendmaking".

Deze opmerking geldt ook voor artikel 26, § 1.

Artikel 19

In paragraaf 2 wordt aan de Rechtbank van koophandel van Brussel de bevoegdheid opgedragen om op verzoek van de Staat de handelingen te vernietigen die B.A.T.C. met schending van de bepalingen van paragraaf 1 heeft gesteld.

(1) Vergelijk met artikel 59/2, § 4, van dezelfde wet betreffende BELGACOM.

Het opdragen van bevoegdheden aan een justitieel gerecht is een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

De wet van 19 december 1997 (zie artikel 1 van die wet) had echter alleen tot doel een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet te regelen. Die wet kan dan ook niet worden geacht aan de Koning de bevoegdheid te hebben opgedragen aangelegenheden als bedoeld in artikel 77 te regelen (1).

Die bepaling behoort dan ook te vervallen.

Artikel 32

Bij het ontworpen artikel 177 wordt het statuut van de R.L.W. opgeheven. Gelet op de algemene strekking van het ontwerp, behoort ook het koninklijk besluit van 10 december 1987 waarbij de Regie der Luchtwegen gemachtigd wordt deel te nemen aan de naamloze vennootschap, op te richten onder de benaming "N.V. Brussels Airport Terminal Company S.A.", afgekort B.A.T.C., te worden opgeheven.

(1) "Er kan immers niet worden aangenomen dat de Koning een aangelegenheid kan regelen die tot de gezamenlijke bevoegdheid van de Wetgevende Kamers behoort, als de Senaat Hem daartoe niet vooraf, samen met de Kamer, heeft gemachtigd". (advies L. 25.166/2 dat op 3 juni 1996 is gegeven over een ontwerp van wet "streckende tot realisatie van de voorwaarden tot deelname van België aan de Europese economische en monetaire Unie", Gedr. St., Kamer, nr. 608/1-95/96.).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. AMELYNCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN