

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 6 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des dispositions complémentaires relatives à la réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National", a donné le 9 juillet 1998 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 juli 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 "houdende bijkomende bepalingen betreffende de hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-National", heeft op 9 juli 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

Article 4

Selon le rapport au Roi, cet article est prévu "pour autant que de besoin", l'explication étant que "l'application de cette disposition (l'article 442bis du Code des impôts sur les revenus 1992) n'a aucune raison d'être dans le cas d'espèce".

Cette explication ne convainc guère. En effet, de deux choses l'une, ou bien l'article 442bis du CIR 1992 n'est pas applicable et, dans ce cas, la disposition envisagée est inutile, ou bien il est applicable et dans ce cas, le rapport au Roi doit justifier pourquoi il y aurait lieu d'y déroger.

Articles 9 et 10

1. Les articles 9 et 10 du projet attribuent un pouvoir réglementaire respectivement à BELGOCONTROL et à la société anonyme de droit public "Brussels International Airport Company" en abrégé "B.I.A.C.", toutes deux entreprises publiques autonomes.

De manière générale la section de législation du Conseil d'Etat se montre réticente à l'attribution de pouvoirs réglementaires à des institutions ou organismes autonomes.

.../...

La raison principale réside dans le principe constitutionnel selon lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent être personnellement exercés par les autorités que la Constitution investit de la fonction réglementaire.

Ces autorités sont des autorités responsables politiquement devant les assemblées législatives de l'usage qu'elles font du pouvoir réglementaire qui leur est ainsi attribué (1).

Tout au plus le Conseil d'Etat a-t-il admis qu'un pouvoir réglementaire autonome puisse être accordé à des organismes, qui ne sont pas politiquement responsables devant les Chambres législatives, mais à la condition qu'un membre du Gouvernement assume la responsabilité politique des règlements pris par ces organismes, par exemple par la technique de l'approbation, afin que les dispositions adoptées aient force obligatoire pour les administrés (2).

En l'espèce, il semble bien qu'une telle solution puisse être admise compte tenu du caractère technique des matières énumérées aux articles 177bis et 194, en projet, et de la catégorie de personnes auxquelles ces règlements sont destinés à s'appliquer (3).

(1) Voir l'avis L. 21.755/2, donné le 29 octobre 1992, sur un projet de loi, devenu la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

(2) Voir l'avis L. 25.835/9, donné le 11 décembre 1996, sur un projet d'arrêté, devenu l'arrêté royal du 5 février 1997 exécutant la directive du Conseil des Communautés européennes (91/440/CEE) du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires.

(3) Voir également l'arrêt n° 24/98 du 10 mars 1998 de la Cour d'arbitrage (Moniteur belge du 20 mai).

Il ne faut pas se cacher que cette solution présente certains inconvénients, notamment le fait que les règlements adoptés par l'organisme autonome ne devront pas être soumis préalablement pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet sur ce qu'on se trouvera, en l'espèce, en présence de deux autorités investies du pouvoir réglementaire, d'une part, l'organisme autonome sur la base des articles 177bis et 194 en projet et, d'autre part, le Roi sur la base, notamment, de l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne (1).

Il ne faut pas non plus perdre de vue que, dans l'exercice de leur pouvoir, ces deux autorités auront à tenir compte de l'existence du contrat de gestion à conclure entre l'Etat et respectivement BELGOCONTROL et B.I.A.C.

Aussi serait-il, à tout le moins souhaitable que, dans le Rapport au Roi, les auteurs du projet fournissent de plus amples éclaircissements sur la manière dont ces pouvoirs réglementaires concurrents seront ordonnés et dont ils se concilieront avec les principes de base et limites fixées dans le contrat de gestion.

(1) Voir à cet égard l'article 10 du projet. Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, le maintien du pouvoir réglementaire du Roi doit lui permettre de remédier à l'inertie de l'organisme autonome qui s'abstiendrait de régler telle ou telle matière.

2. Les articles examinés appellent encore les observations particulières suivantes :

- 1° l'article 177bis en projet doit être entièrement réécrit, la technique de référence qui y est utilisée rendant la disposition inintelligible;
- 2° en ce qui concerne l'article 195, alinéa 1er, en projet, il y a lieu de généraliser la publication au Moniteur belge, en tant que mode de publication des règlements arrêtés par BELGOCONTROL et B.I.A.C.; en effet, s'agissant d'actes à caractère réglementaire destinés à un large public, il ne se conçoit pas que la notification puisse tenir lieu de publication au Moniteur belge;
- 3° en ce qui concerne l'article 196 en projet, le Conseil d'Etat, section de législation, renvoie les auteurs du projet aux multiples avis qu'il a déjà donnés en matière de sanctions administratives.

Article 11

Cet article permet au Roi d'"accorder des fonctions" d'inspecteur en chef, d'inspecteur et d'agent de la police aéronautique à des membres du personnel de B.I.A.C.

L'article 4 de la loi 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National exclut de l'objet statutaire de la B.I.A.C. "toutes tâches de police générale et d'inspection aéronautique".

.../...

Cette disposition du projet, dans la mesure où elle vise à conférer la qualité d'agent judiciaire ou d'officier de police judiciaire à des agents de la B.I.A.C., est dès lors contraire à cette disposition de la loi d'habilitation.

En outre, elle va directement à l'encontre de projets de loi en cours d'élaboration qui tendent à unifier la police et à intégrer dans celle-ci les corps spéciaux de police.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites ans la version néerlandaise du présent avis.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot het maken van de volgende opmerkingen.

Artikel 4

Volgens het verslag aan de Koning is dit artikel "voor zover nodig" opgenomen. Voor die omstandigheid wordt als reden opgegeven dat "de toepassing van deze bepaling (artikel 442bis van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992) in het onderhavige geval geen zin (heeft)".

Die uitleg is lang niet overtuigend. Het is immers van tweeën één : ofwel is artikel 442bis van het WIB 1992 niet van toepassing en is de voorgenomen bepaling overbodig, ofwel is die bepaling van het WIB 1992 wél van toepassing en dient in het verslag aan de Koning te worden aangegeven waarom daarvan dient te worden afgeweken.

Artikelen 9 en 10

1. In de artikelen 9 en 10 van het ontwerp wordt respectievelijk aan BELGOCONTROL en aan de publiekrechtelijke naamloze vennootschap "Brussels International Airport Company", afgekort als "B.I.A.C.", die beide autonome overheidsbedrijven zijn, verordeningsbevoegdheid verleend.

.../...

In de regel betoont de afdeling wetgeving van de Raad van State zich terughoudend ten aanzien van het toekennen van verordeningsbevoegdheden aan autonome instellingen of organisaties.

De belangrijkste reden voor die terughoudendheid is het grondwettelijk beginsel dat bevoegdheden toegewezen bevoegdheden zijn die persoonlijk moeten worden uitgeoefend door de overheden waaraan de Grondwet de verordenende taak opdraagt.

Die overheden zijn politieke verantwoording verschuldigd aan de wetgevende vergaderingen over de manier waarop ze gebruik maken van de verordeningsbevoegdheid die aan hen aldus is opgedragen (1).

De Raad van State staat hooguit toe dat een autonome verordeningsbevoegdheid wordt opgedragen aan organen die aan de Wetgevende Kamers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn op voorwaarde dat een lid van de Regering de politieke verantwoordelijkheid voor de reglementen die deze organen uitvaardigen op zich neemt,

(1) Zie advies L. 21.755/2, gegeven op 29 oktober 1992, over een wetsontwerp dat de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen is geworden.

bijvoorbeeld via een goedkeuring, opdat de aangenomen bepalingen voor de burgers verbindende kracht hebben (1).

In casu lijkt zulk een oplossing wel aanvaardbaar, gelet op de technische aard van de aangelegenheden vermeld in de ontworpen artikelen 177bis en 194 en op de categorie personen op wie die reglementen van toepassing zullen zijn (2).

Er mag niet uit het oog worden verloren dat die oplossing bepaalde nadelen inhoudt, inzonderheid het feit dat de reglementen die door deze autonome instellingen uitgevaardigd worden niet vooraf om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State behoeven te worden voorgelegd.

Voorts dient de aandacht van de stellers van het ontwerp te worden gevestigd op het feit dat in casu twee overheden verordnungsbevoegdheid zullen bezitten : enerzijds, de autonome instelling op grond van de ontworpen artikelen 177bis en 194 en, anderzijds, de Koning op voet van inzonderheid artikel 5 van de wet van 27 juni 1937

(1) Zie advies L. 25.835/9 dat op 11 december 1996 is gegeven over een ontwerpbesluit dat het koninklijk besluit van 5 februari 1997 tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen (91/440/EEG) van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap is geworden.

(2) Zie eveneens arrest nr. 24/98 d.d. 10 maart 1998 van het Arbitragehof (Belgisch Staatsblad van 20 mei 1998).

houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart (1).

Evenmin mag uit het oog worden verloren dat die beide overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheid rekening zullen moeten houden met het bestaan van het beheerscontract dat de Staat respectievelijk met BELGOCONTROL en B.I.A.C. dient te sluiten.

Daarom zou het op zijn minst wenselijk zijn dat de stellers van het ontwerp in het verslag aan de Koning meer uitleg verschaffen over de wijze waarop die concurrerende verordnungsbevoegdheden zullen worden geregeld en hoe ze zich zullen verdragen met de in het beheerscontract bepaalde basisbeginselen en grenzen.

2. Bij de onderzochte artikelen dienen nog de volgende bijzondere opmerkingen te worden gemaakt :

- 1° het ontworpen artikel 177bis moet volledig worden herschreven omdat de verwijzingsmethode die erin wordt gebruikt de bepaling onbegrijpelijk maakt;

(1) Zie in dit verband artikel 10 van het ontwerp. Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, moet de Koning, doordat Hij zijn verordnungsbevoegdheid behoudt, in staat zijn om deze of gene aangelegenheid te regelen, ingeval de autonome instelling in gebreke zou blijven.

- 2° wat het ontworpen artikel 195, eerste lid, betreft, dienen alle door BELGOCONTROL en B.I.A.C. uitgevaardigde reglementen bekendgemaakt te worden door publicatie in het Belgisch Staatsblad; aangezien het gaat om regelgevende handelingen die bedoeld zijn voor een ruim publiek, is het immers ondenkbaar dat ze gewoon ter kennis worden gebracht in plaats van in het Belgisch Staatsblad te worden bekendgemaakt;
- 3° met betrekking tot het ontworpen artikel 196 verwijst de Raad van State, afdeling wetgeving, de stellers van het ontwerp naar de talrijke adviezen die hij reeds terzake van administratieve sancties heeft uitgebracht.

Artikel 11

Dit artikel biedt de Koning de mogelijkheid "ambten" van hoofdinspecteur, inspecteur en agent van de luchtvaartpolitie te "verlenen" aan personeelsleden van de B.I.A.C.

Luidens artikel 4 van de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal vallen "alle taken van algemene politie en luchtvaartinspectie" buiten het statutaire doel van de B.I.A.C.

Deze bepaling van het ontwerp is, voorzover ze ertoe strekt de hoedanigheid van gerechtelijk agent of officier van gerechtelijke politie aan personeelsleden van het B.I.A.C. te verlenen, dan ook in strijd met de genoemde bepaling van de machtigingswet.

.../...

Bovendien druist ze rechtstreeks in tegen wetsontwerpen waaraan thans wordt gewerkt met het oog op de verwezenlijking van een eenheidspolitie, waarin de bijzondere politiekorpsen worden opgenomen.

Slotopmerkingen

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp bevat een aantal onnauwkeurigheden of slordigheden die weggewerkt zouden moeten worden. Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden hierna, bij wijze van voorbeeld, een aantal tekstvoorstellen gedaan.

Opschrift

Men schrijve "aanvullende bepalingen" in plaats van "bijkomende bepalingen".

Aanhef

In de vijfde considerans schrijve men : "gepland vanaf" in plaats van "voorzien vanaf" en in de zesde considerans "ter uitvoering van" in plaats van "in uitvoering van".

.../...

Artikel 1

In het ontworpen tweede lid van artikel 18 schrijve men "Binnen twee werkdagen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 5

In 1° schrijve men "Op de laatste werkdag" in plaats van "Op laatste werkdag".

Artikel 10

In het ontworpen artikel 196, § 1, 3°, tweede lid, schrijve men "voorafgaande" in plaats van "voorafgaandelijke".

Artikel 11

Men schrijve : "de publiekrechtelijke naamloze vennootschap" in plaats van "de naamloze vennootschap van publiek recht".

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. A. LEFEBVRE, 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. A. LEFEBVRE, 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

R. ANDERSEN