

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Transports, le 29 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés", a donné le 4 août 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantie-kamer, op 29 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 "tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen", heeft op 4 augustus 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.

Le recours à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées précitées, suppose que l'auteur du projet prenne les mesures nécessaires pour que, d'une part, le fonctionnaire délégué qu'il désigne soit disponible pendant le bref délai imparti au Conseil d'Etat pour donner son avis en vue de fournir à l'auditeur-rapporteur et au Conseil tous les renseignements nécessaires à l'examen du projet et, d'autre part, que le Conseil dispose d'entrée de jeu d'un dossier complet.

En l'espèce, la fonctionnaire déléguée était en congé pendant la période durant laquelle l'auditeur-rapporteur a essayé de la contacter; c'est un collègue de celle-ci et un membre du Cabinet qui ont obligeamment tâché de répondre aux questions posées par l'auditeur-rapporteur et ont, à cette occasion, communiqué diverses pièces qui, bien qu'étant essentielles pour l'examen du projet, ne figuraient pas dans le dossier initialement transmis au Conseil d'Etat.

Cette circonstance a rendu plus difficile l'examen du dossier.

Sur le vu des éléments dont dispose actuellement le Conseil d'Etat, il apparaît que le projet n'est pas en état de lui être soumis pour avis étant donné que plusieurs formalités préalables n'ont pas été accomplies.

.../...

1°) Il s'agit d'abord de la preuve de l'association des Gouvernements régionaux à l'élaboration de l'arrêté en projet.

Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements régionaux doivent, en effet, être associés à l'élaboration de l'arrêté en projet.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà répété à maintes reprises, la formalité de l'association doit consister en des échanges de vues sur un texte préalablement communiqué aux Gouvernements et sur lesquels ceux-ci doivent, en tant que tels (1) et en pleine connaissance de cause, avoir l'occasion de se prononcer.

Or, tel ne semble pas avoir été le cas en l'espèce.

Si l'on suit le déroulement de la procédure, on constate, en effet, que dans un premier temps les Gouvernements régionaux se sont prononcés sur une première version du projet d'arrêté, le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale marquant leur accord sur ce texte et le Gouvernement wallon faisant de même tout en assortissant son accord de quelques remarques.

(1) Et pas seulement par l'intermédiaire de l'un ou l'autre de leurs membres. Il résulte, en effet, des articles 69 et 83 de la loi spéciale du 8 août 1980 que les Gouvernements régionaux sont des organes collégiaux. Une procédure à laquelle sont seulement associés un ou plusieurs ministres ne peut donc suffire, sauf délégation expresse en ce sens donnée par le Gouvernement dont il s'agit.

Par après, des modifications ont été apportées au projet. La nouvelle mouture a été soumise au Comité de concertation.

Le procès-verbal de ce comité de concertation du 8 juillet 1998 contient, in fine, la mention :

"Le Comité constate que la procédure d'association des Régions à l'élaboration du projet d'arrêté royal a eu lieu, sous réserve de l'approbation formelle des trois Gouvernements régionaux."

Cette approbation formelle ne semble pas avoir été donnée.

En effet, le dossier soumis au Conseil d'Etat ne contient aucune pièce faisant apparaître que le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale auraient délibéré au sujet de l'arrêté en projet; quant au Gouvernement flamand, lors de sa réunion du 14 juillet 1998, il a certes marqué son accord sur l'arrêté en projet, mais en proposant diverses modifications qui n'ont pas été intégrées dans le texte soumis au Conseil d'Etat et à propos desquelles il n'apparaît pas qu'il y aurait eu le moindre débat.

En conséquence, la formalité prescrite par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut, en l'état, être tenue pour accomplie.

.../...

2°) Il s'agit, ensuite, de la procédure d'information prévue par la directive du Conseil n° 83/189/CEE du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (1).

Selon les éléments dont dispose actuellement le Conseil d'Etat, il semble bien que la notification à la Commission européenne prévue par cette directive a effectivement eu lieu. Toutefois, le même dossier ne fait pas apparaître quelle suite il y aurait été donnée.

Au surplus, compte tenu des modifications qui ont été apportées au texte initial de l'arrêté en projet, le Conseil d'Etat est dans l'impossibilité de vérifier si le texte notifié à la Commission européenne est bien le même que celui qui lui est soumis.

3°) Enfin, l'arrêté en projet est de nature à avoir des incidences budgétaires (2), et devait, à ce titre, être soumis pour accord au Ministre du Budget conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

(1) (J.O.C.E. du 26 avril 1983, n° L. 109/8), remplacée par la directive du Parlement européen et du Conseil n° 98/34/CEE du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (J.O.C.E. du 21 juillet 1998, n° L. 204/37).

(2) Voir en ce sens l'article 57.

Il ne ressort pas du dossier soumis au Conseil d'Etat que cet accord aurait été donné.

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.

Wanneer de steller van een ontwerp gebruik maakt van artikel 84, eerste lid, 2°, van de voormelde gecoördineerde wetten, houdt zulks in dat hij de noodzakelijke maatregelen dient te treffen opdat de door hem aangewezen gemachtigde ambtenaar bereikbaar is tijdens de korte termijn die aan de Raad van State is toegemeten om zijn advies te geven, zodat die gemachtigde ambtenaar aan de auditeur-rapporteur en aan de Raad alle voor het onderzoek van het ontwerp noodzakelijke inlichtingen kan verstrekken én opdat de Raad van State meteen over een volledig dossier kan beschikken.

In casu was de gemachtigde ambtenaar met vakantie tijdens de periode waarin de auditeur-rapporteur geprobeerd heeft met haar contact op te nemen; een collega van de gemachtigde ambtenaar en een lid van het kabinet hebben welwillend getracht te antwoorden op de vragen van de auditeur-rapporteur en hebben bij die gelegenheid verscheidene stukken overgelegd die, hoewel ze essentieel zijn voor het onderzoek van het ontwerp, niet voorkwamen in het dossier dat aanvankelijk aan de Raad van State was toegestuurd.

Door die omstandigheid is het onderzoek van het dossier bemoeilijkt.

.../...

Op basis van de gegevens waarover de Raad van State thans beschikt, blijkt het ontwerp niet in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd, aangezien verscheidene voorafgaande vormvereisten niet vervuld zijn.

1°) In de eerste plaats ontbreekt het bewijs dat de gewestregeringen bij het uitwerken van het ontworpen besluit zijn betrokken.

Volgens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen immers bij het uitwerken van het ontworpen besluit worden betrokken.

Zoals de Raad van State reeds zeer vaak heeft herhaald, houdt de formaliteit dat de gewestregeringen erbij moeten worden betrokken in dat die regeringen van gedachten moeten kunnen wisselen over een tekst die ze vooraf hebben gekregen en waarover ze zich als zodanig (1) en met volledige kennis van zaken moeten kunnen uitspreken.

Zulks lijkt in casu echter niet het geval te zijn geweest.

(1) En niet alleen via één of meer van hun leden. Uit de artikelen 69 en 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit immers voort dat de gewestregeringen collegiale organen zijn. Een procedure waarbij slechts één of meer ministers betrokken zijn, kan dan ook niet volstaan, tenzij de regering in kwestie een uitdrukkelijke delegatie in die zin heeft gegeven.

Als men de afwikkeling van de procedure volgt, stelt men immers vast dat de gewestregeringen zich in een eerste fase hebben uitgesproken over een eerste versie van het ontwerpbesluit, waarbij de Vlaamse Regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zich met de tekst akkoord hebben verklaard, terwijl de Waalse Regering hetzelfde heeft gedaan doch aan haar akkoordbevinding enkele opmerkingen heeft toegevoegd.

Achteraf zijn in het ontwerp wijzigingen aangebracht. De nieuwe versie is aan het overlegcomité voorgelegd.

Het proces-verbaal van dat overlegcomité van 8 juli 1998 bevat, in fine, de volgende vermelding :

"Het Overlegcomité stelt vast dat de procedure van betrokkenheid van de Gewesten bij het opstellen van het ontwerp van koninklijk besluit heeft plaatsgehad, onder voorbehoud van de formele goedkeuring door de drie Gewestregeringen.".

Die formele goedkeuring is blijkbaar niet verleend.

Het aan de Raad van State voorgelegde dossier bevat immers geen enkel stuk waaruit blijkt dat de Waalse Regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over het ontworpen besluit hebben beraadslaagd. De Vlaamse Regering harerzijds, heeft zich tijdens haar vergadering van 14 juli 1998 weliswaar akkoord verklaard met het ontworpen besluit, maar heeft daarbij verscheidene wijzigingen voorgesteld die niet in de aan de Raad van State voorgelegde tekst zijn opgenomen en waaromtrent blijkbaar niet het minste debat heeft plaatsgehad.

.../...

Bij deze stand van zaken kan er dan ook niet van uit worden gegaan dat het vormvereiste voorgeschreven door artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervuld is.

2°) Voorts kan worden betwijfeld of de informatie-procedure voorgeschreven door richtlijn 83/189/EEG van de Raad d.d. 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (1) naar behoren is afgewikkeld.

Volgens de gegevens waarover de Raad van State thans beschikt, heeft de door die richtlijn vereiste kennisgeving aan de Europese Commissie plaatsgehad. Uit dat dossier blijkt echter niet welk gevolg aan die mededeling is gegeven.

Bovendien verkeert de Raad van State in de onmogelijkheid om na te gaan of de tekst waarvan aan de Europese Commissie kennis is gegeven wel dezelfde is als die welke aan de Raad van State is voorgelegd, gelet op de wijzigingen die in de oorspronkelijke tekst van het ontworpen besluit zijn aangebracht.

(1) (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 26 april 1983, nr. L. 109/8), vervangen bij richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad d.d. 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 21 juli 1998, nr. L. 204/37).

3°) Ten slotte kan het ontworpen besluit gevolgen hebben voor de begroting (1) en zou het daarom ter fiat-tering aan de Minister van Begroting moeten worden voor-gelegd, overeenkomstig artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijkt niet dat de Minister zijn fiat heeft verleend.

(1) Zie in die zin artikel 57.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames J. MESSINNE,
Mevrouwen O. DAURMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. NIKIS, 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