

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 de la Mobilité et des Transports, le 14 octobre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté", a donné le 15 octobre 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 14 oktober 1999 door de Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's", heeft op 15 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre et le préambule ne s'expriment pas dans les mêmes termes (1).

Dans sa lettre de demande d'avis, le ministre ayant les Transports dans ses attributions justifie l'urgence comme suit :

"Il s'agit ... de fixer les conditions dans lesquelles peuvent avoir lieu des transports sous escorte, de passagers qui ne sont en principe pas volontaires, mais que les transporteurs ont l'obligation de prendre à leur bord en exécution de l'article 74/4 de la loi du 15 décembre 1980. Les pilotes des avions de ligne refusent de prendre à leur bord de tels passagers tant que le cadre réglementaire de ces transports n'est pas fixé. Le gouvernement estime devoir prendre de façon urgente les mesures permettant de mettre en oeuvre les éloignements forcés, tant en exécution de la déclaration gouvernementale que compte tenu des conditions difficiles dans les centres fermés situés aux frontières."

*

*

*

(1) L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, la motivation figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

.../...

Suivant l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, lorsque l'urgence est invoquée, la section de législation peut se limiter, en cas d'avis à donner dans les trois jours, à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites. Sur ce dernier point, le projet appelle les observations suivantes :

1. L'arrêté ministériel en projet trouve son fondement dans l'article 43, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, pour les mesures de sûreté prises dans l'aéroport de Bruxelles-National, et dans l'article 41 de l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile, pour les mesures de sûreté en vigueur à bord des aéronefs. Il vise à déterminer les mesures de sûreté à prendre pour le transport à bord d'aéronefs civils de passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté.

Cet arrêté doit faire l'objet d'une association avec les Gouvernements régionaux, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, comme le relève la Cour d'arbitrage,

"L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

(...)

.../...

- 3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports (...). ».

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la « police générale » concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que :

- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne." (1).

Selon les informations communiquées par le délégué du ministre, les Gouvernements régionaux n'ont pas été associés à l'élaboration du projet (2).

2. Il résulte notamment de l'article 7 du projet que celui-ci est susceptible d'avoir des incidences budgétaires et doit, à ce titre, être soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget, conformément aux articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

(1) C.A., arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, (Moniteur belge, 2 février 1996), considérant B.1.2.; arrêt n° 2/97 du 16 janvier 1997, Moniteur belge, 5 février 1997), considérant B.4.2.

(2) Conformément à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la méconnaissance des dispositions de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constitue une violation de formes substantielles de nature à conduire à une annulation éventuelle.

Selon les informations communiquées par le délégué du ministre, ces avis et accord n'ont pas été sollicités.

Il s'ensuit que le projet n'est pas actuellement en état d'être examiné par la section de législation. Il ne le sera que lorsque les deux formalités précitées auront été accomplies.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval is de motivering in de brief en in de aanhef niet in dezelfde bewoordingen gesteld (1).

In de brief met de adviesaanvraag omkleedt de minister van Vervoer het spoedeisende karakter met de volgende redenen :

"Il s'agit ... de fixer les conditions dans lesquelles peuvent avoir lieu des transports sous escorte, de passagers qui ne sont en principe pas volontaires, mais que les transporteurs ont l'obligation de prendre à leur bord en exécution de l'article 74/4 de la loi du 15 décembre 1980. Les pilotes des avions de ligne refusent de prendre à leur bord de tels passagers tant que le cadre réglementaire de ces transports n'est pas fixé. Le gouvernement estime devoir prendre de façon urgente les mesures permettant de mettre en oeuvre les éloignements forcés, tant en exécution de la déclaration gouvernementale que compte tenu des conditions difficiles dans les centres fermés situés aux frontières."

*

*

*

(1) De steller van het ontwerp wordt erop attent gemaakt dat de motivering die in de adviesaanvraag wordt opgegeven volgens artikel 84, eerste lid, 2°, in de aanhef van de verordening moet worden overgenomen.

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State mag de afdeling wetgeving, wanneer om spoedbehandeling wordt verzocht en binnen drie dagen advies moet worden verstrekt, zich beperken tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan. Wat dat laatste betreft, zijn bij het ontwerp de volgende opmerkingen te maken :

1. Het ontworpen ministerieel besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 43, § 2, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart voor de veiligheidsmaatregelen op de luchthaven Brussel-Nationaal, en aan artikel 41 van het koninklijk besluit van 3 mei 1991 houdende regeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart voor de veiligheidsmaatregelen aan boord van de luchtvaartuigen. In dit ministerieel besluit wordt bepaald welke veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's.

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen bij het opstellen van dit besluit betrokken worden. Het Arbitragehof heeft immers het volgende opgemerkt :

"Artikel 6, § 4, 3°, van de voormelde bijzondere wet bepaalt :

.../...

« De Regeringen worden betrokken bij :

(...)

- 3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer (...). ».

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21) betreft de «algemene politie» de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :

- de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;
- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart." (1).

Volgens de inlichtingen die de gemachtigde van de minister heeft verstrekt, zijn de gewestregeringen niet bij de uitwerking van het ontwerp betrokken (2).

2. Uit artikel 7 van het ontwerp blijkt inzonderheid dat het ontwerp budgettaire gevolgen kan hebben en als

(1) Arbitragehof, arrest nr. 5/96 van 18 januari 1996, (Belgisch Staatsblad, 2 februari 1996), overweging B.1.2.; arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997, Belgisch Staatsblad, 5 februari 1997), overweging B.4.2.

(2) Overeenkomstig artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is de schending van de bepalingen van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een schending van substantiële vormvereisten die eventueel tot een nietigverklaring kan leiden.

zodanig om advies moet worden voorgelegd aan de inspecteur van Financiën en om akkoordbevinding moet worden voorgelegd aan de Minister van Begroting, overeenkomstig de artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Volgens de inlichtingen die de gemachtigde van de minister heeft verstrekt, zijn dat advies en die akkoordbevinding niet aangevraagd.

Bijgevolg is het ontwerp thans niet in zoverre gereed dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht. Het zal dat slechts zijn als de twee voormelde vormvereisten zijn vervuld.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. HANSE,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

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

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