

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 33.223/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 33.223/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 27 mars 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "réglementant les évolutions de nuit de certains avions à réaction subsoniques civils", a donné le 28 mars 2002 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 27 maart 2002 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen", heeft op 28 maart 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"(...) vu la nécessité d'éviter l'insécurité juridique qui résulterait pour les opérateurs de l'abrogation le 1^{er} avril 2002 du règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil en date du 29 avril 1999. Considérant en effet que l'abrogation de ce règlement CE pourrait laisser penser aux opérateurs qu'il sera à l'avenir possible d'utiliser certains avions à réactions subsoniques civils sur notre territoire, qu'il y a lieu d'éviter cette expectative étant donné que le gouvernement a l'intention déclarée d'interdire leur utilisation dans les plus brefs délais et qu'il y a lieu d'assurer une continuité entre les règles du règlement CE et de l'arrêté royal soumis, (...)".

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Lors d'un entretien téléphonique avec le greffe du Conseil d'Etat, le représentant de la ministre a insisté pour que l'examen du dossier se fasse le plus vite possible, avant même le dernier jour du délai de trois jours prévu à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Saisie le 26 mars 2002 en fin de journée de la demande d'avis, la section de législation a examiné l'affaire le 28 mars 2002 afin que le texte officiel soit disponible dans le délai demandé. Pratiquement, l'auditeur rapporteur et le référendaire n'ont disposé que d'une journée pour étudier le projet d'arrêté, prendre contact avec la déléguée de la ministre, rassembler et examiner la documentation nécessaire⁽¹⁾ et rédiger le rapport et la note.

*

* *

⁽¹⁾ Certains documents, non diffusés, n'ont été adressés au Conseil d'Etat par télécopie, que le 27 mars 2002 vers 15 heures.

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Sur les trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

COMPETENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes, en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, notamment pour :

- "1° la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit."

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, de la même loi, les régions sont également compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et les transports, pour :

- "7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National".

Toutefois, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, de la même loi, l'autorité fédérale est compétente pour :

- "1° l'établissement des normes de produits."

Enfin, il résulte de l'article 6, § 3, 6°, et de l'article 6, § 4, 3°, de la même loi, que l'autorité fédérale est également compétente pour :

"(...) le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ainsi que pour les droits y afférents",

ainsi que

"(...) l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport".

Dans le trop bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat ne peut trancher la question de la compétence respective de l'autorité fédérale et des régions en matière de lutte contre les nuisances sonores des aéronefs ⁽²⁾. Même la doctrine la plus autorisée ne peut dégager de solution certaine en la matière ⁽³⁾.

Prima facie, la section de législation est d'avis que, tel qu'il est rédigé, l'article 1^{er} du projet semble viser la réglementation du trafic aérien au sens de l'article 6, § 3, 6°, de la loi spéciale, précité. Il va de soi que l'exercice de cette compétence fédérale doit être mis en oeuvre de manière telle qu'il ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en matière d'exploitation des aéroports (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi spéciale, précité) et de lutte contre le bruit (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale, précité).

⁽²⁾ Cette question est soumise à la section d'administration saisie de recours en annulation contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

⁽³⁾ B. JADOT, "Questions relatives au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public belge en matière de lutte contre le bruit des avions", in "Le bruit des avions - Aspects juridiques", Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 105 et suiv.

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 luidt de motivering, zoals ze in de brief met de adviesaanvraag voorkomt, als volgt :

"(...) vu la nécessité d'éviter l'insécurité juridique qui résulterait pour les opérateurs de l'abrogation le 1^{er} avril 2002 du règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil en date du 29 avril 1999. Considérant en effet que l'abrogation de ce règlement CE pourrait laisser penser aux opérateurs qu'il sera à l'avenir possible d'utiliser certains avions à réactions subsoniques civils sur notre territoire, qu'il y a lieu d'éviter cette expectative étant donné que le gouvernement a l'intention déclarée d'interdire leur utilisation dans les plus brefs délais et qu'il y a lieu d'assurer une continuité entre les règles du règlement CE et de l'arrêté royal soumis, (...)".

VOORAFGAANDE OPMERKING

Tijdens een telefoongesprek met de griffie van de Raad van State heeft de gemachtigde van de minister erop aangedrongen dat het dossier zo snel mogelijk zou worden onderzocht, zelfs nog vóór de laatste dag van de termijn van drie dagen waarin artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet. De afdeling wetgeving, die de adviesaanvraag op 26 maart 2002 in de late middag heeft ontvangen, heeft de zaak onderzocht op 28 maart 2002, opdat de officiële tekst binnen de gevraagde termijn beschikbaar zou zijn. In de praktijk hebben de auditeur-rapporteur en de referendaris over slechts één dag beschikt om het ontwerpbesluit te onderzoeken, contact op te nemen met de gemachtigde van de minister, de noodzakelijke documentatie te vergaren en te onderzoeken ⁽¹⁾ en het verslag en de nota op te maken.

*

* *

⁽¹⁾ Bepaalde niet-vrijgegeven documenten zijn pas op 27 maart 2002 omstreeks 15 uur per fax aan de Raad van State toegezonden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsook van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten voldaan is.

*
* *

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN DE HANDELING

Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gewesten wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, onder meer bevoegd voor :

- "1° de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder."

Krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, van dezelfde wet, zijn de gewesten eveneens bevoegd, wat de openbare werken en het vervoer betreft, voor :

- "7° de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal".

Krachtens artikel 6, § 1, II, tweede lid, van dezelfde wet, is de federale overheid echter bevoegd voor :

- "1° het vaststellen van productnormen."

Ten slotte blijkt uit artikel 6, § 3, 6°, en artikel 6, § 4, 3°, van dezelfde wet dat de federale overheid eveneens bevoegd is voor :

- "(...) het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en voor de rechten die er betrekking op hebben",

.../...

en

"(...) 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".

De Raad van State kan, binnen het veel te korte tijdsbestek dat hem is toegemeten, het vraagstuk van de respectieve bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten voor de bestrijding van geluidshinder van luchtvaartuigen niet oplossen⁽²⁾. Zelfs de meest gezaghebbende rechtsleer kan terzake geen uitsluitsel geven⁽³⁾.

Op het eerste gezicht is de afdeling wetgeving van oordeel dat artikel 1 van het ontwerp, zoals het thans is gesteld, regelgeving ter zake van het luchtverkeer ten doel lijkt te hebben in de zin van artikel 6, § 3, 6°, van de genoemde bijzondere wet. Het spreekt vanzelf dat de uitoefening van die federale bevoegdheid zo dient te geschieden dat de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden inzake de exploitatie van luchthavens (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7°, van de genoemde bijzondere wet) en de bestrijding van geluidshinder (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de genoemde bijzondere wet) niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

⁽²⁾ Deze kwestie is voorgelegd aan de afdeling administratie, waarbij een beroep is ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

⁽³⁾ B. JADOT, "Questions relatives au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public belge en matière de lutte contre le bruit des avions", in "Le bruit des avions - Aspects juridiques", Brussel, Bruylant, 2002, blz. 105 e.v.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. V. FRANCK, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS