

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.017/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.017/4

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 7 août 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "établissant un programme d'isolation des habitations aux abords de l'aéroport de Bruxelles-National", a donné le 2 octobre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 augustus 2002 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende een isolatieprogramma voor de woningen in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal", heeft op 2 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

I. Selon ses auteurs, l'arrêté en projet trouverait son fondement légal dans l'article 5, § 1^{er}, 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⁾.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics."

Si large que soit l'habilitation que cette disposition donne au Roi, elle ne suffit pas à lui permettre de mettre en place le dispositif en projet, et ce, en particulier, pour les raisons suivantes :

1. L'arrêté en projet impose à l'exploitant de l'aéroport de Bruxelles-National, à savoir la S.A. "Brussels International Airport Company" (en abrégé : "B.I.A.C."), l'obligation de constituer deux sociétés, une société d'exécution et une société de financement. Il confie à celles-ci la mise en oeuvre du programme qu'il établit et dont il fixe lui-même un grand nombre d'éléments. Selon les explications des délégués de la ministre, et comme le confirme, en ce qui concerne la société d'exécution, le commentaire de l'article 50 que donne le rapport au Roi, ces sociétés seraient des filiales de la B.I.A.C.

⁽¹⁾ Il importe de relever que les auteurs du projet ne suggèrent pas de fonder l'arrêté en projet sur les dispositions figurant au titre XIII, chapitre III, de la loi-programme du 30 décembre 2001. Au contraire, le dossier montre - notamment, comme l'a indiqué l'avis de l'inspecteur des finances, la définition du terme "exploitant" que donne l'article 1^{er}, 19^o -, et les délégués de la ministre ont confirmé, que les auteurs du projet se sont placés dans une perspective qui n'est pas celle de la mise en oeuvre de ces dispositions législatives. Ne sera donc pas examinée ici la question de savoir si - et, le cas échéant, dans quelle mesure - lesdites dispositions pourraient donner un fondement légal à l'arrêté en projet.

L'arrêté en projet charge également la B.I.A.C. d'autres missions, notamment la perception des "redevances" et le calcul des "contours annuels d'immission" que prévoit le texte.

Il ne peut être perdu de vue que la B.I.A.C. est une entreprise publique autonome soumise à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

A cet égard, il y a lieu de faire les observations suivantes :

a) L'article 179 de la loi du 21 mars 1991 détermine comme suit l'objet de la B.I.A.C. :

"La B.I.A.C. a pour objet :

- 1° la gestion, par des méthodes industrielles et commerciales, de l'ensemble des activités de l'aéroport de Bruxelles-National, à l'exclusion des activités visées à l'article 171 ⁽²⁾ et de toute tâche de police générale et d'inspection aéronautique;
- 2° la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien, la modernisation, le développement et l'exploitation des installations au sol de l'aéroport de Bruxelles-National et de ses dépendances, en ce compris les parkings pour véhicules, les voies d'accès, les pistes et les aprons."

L'article 180 de la même loi énumère, parmi ces activités, celles qui constituent des missions de service public de la B.I.A.C. :

- "1° l'accueil, l'embarquement, le débarquement et le transfert des passagers et de leurs bagages à l'aéroport de Bruxelles-National;
- 2° l'exercice d'activités d'inspection aéroportuaire et le maintien de la sécurité au sol à l'aéroport de Bruxelles-National et dans ses dépendances, à l'exclusion des tâches de police générale et d'inspection aéronautique;

⁽²⁾ Il s'agit des activités qui constituent les missions de service public de Belgocontrol.

- 3° les activités visées à l'article 179, 2°, pour autant qu'elles se rapportent à des installations au sol nécessaires à l'atterrissage, au stationnement et au décollage des aéronefs à l'aéroport de Bruxelles-National ou pour autant qu'elles se rapportent aux activités visées au 1°."

En confiant à la B.I.A.C. les missions indiquées plus haut, l'arrêté en projet étend très sensiblement l'objet et les missions de service public de cette société ⁽³⁾, tels qu'ils sont fixés, respectivement, par l'article 179 et par l'article 180 de la loi du 21 mars 1991. Il a ainsi pour effet de modifier ces dispositions.

Ceci ne peut bien entendu être admis. L'extension envisagée de l'objet et des missions de service public de la B.I.A.C. ne peut se faire que par le biais d'une intervention expresse du législateur.

b) Il convient aussi de tenir compte de l'article 13 de la loi du 21 mars 1991, qui est relatif aux filiales des entreprises publiques autonomes.

⁽³⁾ Les missions dont l'arrêté en projet charge la B.I.A.C. relèvent incontestablement de la sphère du service public : en effet, les obligations qu'il est envisagé d'imposer à la B.I.A.C. reposent essentiellement sur des considérations d'intérêt général, en l'espèce la protection de la santé et du bien-être des habitants des abords de l'aéroport de Bruxelles-National (sur le caractère déterminant, pour définir ce qui relève du service public, du fait qu'une mission est confiée en vue de satisfaire à des besoins d'intérêt général, lire notamment Ph. QUERTAINMONT, Droit administratif de l'économie, 3^e éd., E. Story-Scientia, 2000, n^{os} 84 et 85).

Cette disposition laisse aux entreprises publiques autonomes le pouvoir de décider de créer des filiales et, le cas échéant, de les associer à la mise en oeuvre de leurs tâches de service public ⁽⁴⁾.

Certes elle ne leur donne pas une totale liberté : ainsi elle fixe elle-même un certain nombre de conditions en la matière et soumet à une autorisation délivrée par le Roi - lequel peut assortir cette autorisation de conditions spéciales - la décision d'une entreprise publique autonome d'associer une filiale à la mise en oeuvre de ses tâches de service public.

Mais l'article 13 de la loi du 21 mars 1991 n'habilite nullement le Roi à imposer de sa propre initiative à une entreprise publique autonome l'obligation de constituer une filiale en vue d'assurer, selon des règles fixées par lui, une mission déterminée.

Ici également, une intervention du législateur serait nécessaire pour établir un dispositif en ce sens.

2. Pour assurer le financement du programme qu'il tend à mettre en place, l'arrêté en projet prévoit, tout particulièrement, l'établissement d'une "redevance", perçue, comme l'indique l'article 45, "sur les passagers partant de l'aéroport de Bruxelles-National et sur le fret transporté au départ de l'aéroport de Bruxelles-National".

Selon le commentaire de l'article 45 que donne le rapport au Roi, le prélèvement envisagé serait une redevance pour le motif que "le programme d'isolation des logements constitue une condition indispensable à la prestation des services

⁽⁴⁾ Les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 1991 confirment expressément la liberté de décision des entreprises publiques autonomes en la matière (Doc. parl., Chambre, 1287/10-89/90, pp. 35 et 62).

aéroportuaires au profit des passagers et usagers et constitue en conséquence une composante de cette prestation".

D'après une jurisprudence bien établie ⁽⁵⁾, un prélèvement financier ne peut être qualifié de redevance que s'il se présente comme la rémunération pécuniaire d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Si cette condition n'est pas remplie, le prélèvement en question doit être qualifié d'impôt.

En l'espèce, le prélèvement envisagé tend à financer un programme bénéficiant essentiellement aux habitants des abords de l'aéroport de Bruxelles-National. Il n'est pas la contrepartie de prestations accomplies exclusivement ou principalement au bénéfice des passagers et des usagers de cet aéroport, considérés isolément. Il s'agit donc, non pas d'une redevance, mais d'un impôt ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Voir ainsi la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage (arrêts n° 87/95 du 21 décembre 1995, et n° 34/97 du 12 juin 1997) et de la section d'administration du Conseil d'Etat (arrêt Association générale de l'industrie du médicament, n° 100.555 du 7 novembre 2001).

⁽⁶⁾ Comparer avec la solution retenue par l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat 31.154/4, donné le 17 janvier 2001 sur le projet devenu l'arrêté royal du 14 février 2001 fixant les redevances auxquelles est soumise l'utilisation de services publics intéressant la navigation aérienne, à propos d'un prélèvement de cent francs par mouvement d'aéronef sur l'aéroport de Bruxelles-National ayant pour but la mise sur pied, au sein de l'administration de l'aéronautique, d'une cellule compétente pour la problématique du bruit. Selon la section de législation, un tel prélèvement ne peut être qualifié de redevance, en l'absence d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Le projet d'arrêté sur lequel la section de législation a donné l'avis 31.154/4 était fondé - comme les auteurs du présent projet en font également la suggestion pour celui-ci - sur l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937. Dans ledit avis, la section de législation a considéré que les prélèvements financiers que l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937 donne au Roi le pouvoir d'établir correspondent uniquement, en dépit de la variété des termes utilisés - "péages", "taxes", "redevances" et "droits réglementaires" -, à la notion de redevance, et non à celle d'impôt.

S'agissant d'un impôt, son établissement doit, conformément à l'article 170 de la Constitution, être l'oeuvre du législateur. Il appartient tout particulièrement à celui-ci d'en déterminer le taux et l'assiette.

En conclusion, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement légal. Le dispositif envisagé requiert l'adoption d'une loi.

II. En tout état de cause, quelle que soit la nature des dispositions établissant le programme envisagé, il convient encore d'observer ce qui suit.

Le dispositif en projet relève de la compétence que détient l'autorité fédérale en vue de régler l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National ⁽⁷⁾. A ce titre, l'autorité fédérale est, en effet, compétente pour prendre des mesures qui, telles celles qui sont envisagées, tendent à limiter les dommages que l'exploitation de l'aéroport est de nature à causer aux habitants des abords de celui-ci.

S'agissant de mesures tendant à assurer la maîtrise des nuisances sonores que provoque l'exploitation de l'aéroport, il convient toutefois d'avoir aussi égard aux compétences que détiennent les Régions - en l'espèce, la Région flamande et la Région de Bruxelles-capitale - dans le domaine de l'environnement, en particulier dans les matières de la lutte contre le bruit et de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes ⁽⁸⁾.

Le dispositif envisagé appelle sur ce point deux observations :

1. Il résulte du document intitulé "Accord de principe conclu entre le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de

⁽⁷⁾ Article 6, § 1^{er}, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽⁸⁾ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Bruxelles-capitale relatif à une politique cohérente en matière de nuisances sonores nocturnes concernant l'aéroport de Bruxelles-National" ⁽⁹⁾, et il a été confirmé par les délégués de la ministre, que l'application du programme envisagé par le dispositif en projet requiert que, sur certains points techniques, soient apportées diverses modifications à des décisions ou des dispositions existantes prises dans le cadre des compétences de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-capitale en matière d'environnement.

Ces modifications devraient être identifiées avec précision.

En tout état de cause, il conviendra de veiller à ce que le dispositif en projet se concilie parfaitement avec les mesures prises dans le cadre des compétences régionales en matière d'environnement.

2. Il ressort du dossier que l'autorité fédérale envisage d'associer expressément sur plusieurs points les autorités de la Région flamande et celles de la Région de Bruxelles-capitale à la mise en oeuvre du dispositif envisagé.

a) Ainsi, selon l'article 53 du projet d'arrêté, la commission d'avis chargée de l'évaluation du programme que met en place le dispositif en projet est appelée à être composée, notamment, de représentants des administrations régionales concernées.

En vertu de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une telle disposition doit recevoir l'accord formel des Gouvernements régionaux concernés.

⁽⁹⁾ Voir spécialement les points 6.1. et 10 de ce document.

b) Suivant l'article 1^{er}, 32°, et l'article 38 du projet d'arrêté, "les actions" de la société de financement chargée d'assurer la gestion financière du programme "sont détenues par (la B.I.A.C.), directement ou indirectement, à concurrence de 49 %, par l'Etat à concurrence de 26 %, par la Région flamande à concurrence de 20 % et par la Région de Bruxelles-capitale à concurrence de 5 %". L'article 40 prévoit aussi la garantie financière de l'Etat, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-capitale pour les emprunts souscrits par la société de financement.

Par ailleurs, l'article 37 du projet d'arrêté soumet à "l'approbation des Régions concernées" les propositions d'investissement "visant à atténuer les nuisances liées aux bruits du sol pour les riverains de l'aéroport de Bruxelles-National".

De telles dispositions requièrent la conclusion d'un accord de coopération. Dans la mesure où il a des implications financières pour l'Etat, la Région flamande et la Région de Bruxelles-capitale, cet accord doit, en vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, recevoir l'assentiment du législateur fédéral et des deux législateurs régionaux concernés.

I. Volgens de stellers van het ontworpen besluit ontleent dat besluit zijn rechtsgrond aan artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart ⁽¹⁾.

Die bepaling luidt als volgt :

"Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein van de openbare diensten bestemd voor de luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is."

Hoe ruim de bevoegdheid die bij deze bepaling aan de Koning wordt gegeven ook mag zijn, ze is niet ruim genoeg om Hem in staat te stellen de ontworpen regeling in te voeren, vooral om de volgende redenen :

1. Het ontworpen besluit bepaalt dat de "uitbater" van de luchthaven van Brussel-Nationaal, namelijk de NV "Brussels International Airport Company" (afgekort als BIAC), twee vennootschappen moet oprichten: een uitvoeringsvennootschap en een financieringsvennootschap. Aan die vennootschappen wordt de uitvoering toevertrouwd van het programma dat in het ontwerp wordt vastgesteld en waarvan een groot aantal aspecten in het ontwerp zelf worden bepaald. Volgens de uitleg van de gemachtigden van de minister en zoals, wat de uitvoeringsvennootschap betreft, in de commentaar bij artikel 50 in het Verslag aan de Koning wordt bevestigd, zouden die vennootschappen dochterondernemingen van BIAC zijn.

⁽¹⁾ Op te merken valt dat de stellers van het ontwerp niet voorstellen om het ontworpen besluit te baseren op de bepalingen van titel XIII, hoofdstuk III, van de programmawet van 30 december 2001. Integendeel, uit het dossier - inzonderheid uit de definitie die in artikel 1, 19°, aan het woord "uitbater" wordt gegeven, zoals in het advies van de inspecteur van financiën wordt vermeld - blijkt, en de gemachtigden van de minister hebben dit bevestigd, dat de stellers van het ontwerp de zaak bekijken uit een ander oogpunt dan dat van de toepassing van die wetsbepalingen. Hier zal dus niet worden onderzocht of - en in voorkomend geval in welke mate - die bepalingen een rechtsgrond voor het ontworpen besluit kunnen opleveren.

In het ontworpen besluit wordt BIAC nog met andere taken belast, onder meer het innen van de "heffingen" en het berekenen van de "jaarlijkse geluidscontouren" waarin het ontwerp voorziet.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat BIAC een autonoom overheidsbedrijf is dat onder de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven valt.

In dat verband moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt :

a) Artikel 179 van de wet van 21 maart 1991 omschrijft het doel van BIAC als volgt :

"B.I.A.C. heeft tot doel :

- 1° het beheer, volgens industriële en commerciële methoden, van het geheel der activiteiten op de luchthaven Brussel-Nationaal, met uitsluiting van de activiteiten bedoeld in artikel 171 ⁽²⁾, en van alle taken van algemene politie en luchtvaartinspectie;
- 2° het ontwerpen, bouwen, inrichten, onderhouden, moderniseren, ontwikkelen en exploiteren van de grondinstallaties van de luchthaven Brussel-Nationaal en de aanhorigheden ervan, met inbegrip van de parkeerterreinen voor voertuigen, de toegangswegen, de banen en de aprons."

Artikel 180 van die wet somt op welke van die activiteiten taken van openbare dienst van BIAC zijn :

- "1° het ontvangen, laten instappen, laten uitstappen en overbrengen van passagiers en hun bagage op de luchthaven Brussel-Nationaal;
- 2° het uitoefenen van activiteiten van luchthaveninspectie en het handhaven van de veiligheid op de grond op de luchthaven Brussel-Nationaal en de

⁽²⁾ Het gaat om de activiteiten die de taken van openbare dienst van Belgocontrol vormen.

aanhorigheden ervan, met uitsluiting van de taken van algemene politie en luchtvaartinspectie;

- 3° de activiteiten genoemd in artikel 179, 2°, voorzover zij betrekking hebben op de grondinstallaties nodig voor het landen, stationeren en opstijgen van luchtvaartuigen op de luchthaven Brussel-Nationaal of voorzover zij betrekking hebben op activiteiten genoemd in 1°."

Doordat de bovengenoemde taken in het ontworpen besluit aan BIAC worden toevertrouwd, worden het doel en de taken van openbare dienst van die vennootschap⁽³⁾, zoals die respectievelijk zijn vastgesteld bij artikel 179 en artikel 180 van de wet van 21 maart 1991, aanzienlijk uitgebreid. Zo heeft het ontworpen besluit tot gevolg dat die bepalingen worden gewijzigd.

Dat kan natuurlijk niet worden aanvaard. De geplande verruiming van het doel en de taken van openbare dienst van BIAC kan alleen tot stand worden gebracht door een uitdrukkelijk initiatief van de wetgever.

b) Er moet ook rekening worden gehouden met artikel 13 van de wet van 21 maart 1991 dat betrekking heeft op de dochterondernemingen van autonome overheidsbedrijven.

Die bepaling laat autonome overheidsbedrijven de mogelijkheid om te beslissen of ze dochterondernemingen oprichten en, in voorkomend geval, of ze die bij de uitvoering van hun taken van openbare dienst betrekken⁽⁴⁾.

⁽³⁾ De taken waarmee BIAC in het ontworpen besluit wordt belast, houden ontegenzeggelijk verband met de openbare dienst : de verplichtingen die men BIAC wil opleggen, steunen immers vooral op overwegingen van algemeen belang, in casu de bescherming van de gezondheid en het welzijn van degenen die in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal wonen (om te bepalen of een taak tot de openbare dienst behoort, is het doorslaggevend dat die taak wordt toevertrouwd om aan behoeften van algemeen belang te voldoen. Zie in dat verband inzonderheid Ph. QUERTAINMONT, *Droit administratif de l'économie*, 3e uitgave, Uitgeverij Story-Scientia, 2000, nummers 84 en 85).

⁽⁴⁾ In de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 1991 wordt uitdrukkelijk bevestigd dat autonome overheidsbedrijven terzake vrij kunnen beslissen (Gedr. St., Kamer, 1287/10-89/90, blz. 35 en 62).

Deze bepaling laat hen weliswaar geen volledige vrijheid: zo stelt ze zelf een aantal voorwaarden terzake en bepaalt ze dat de beslissing van een autonoom overheidsbedrijf om een dochteronderneming bij de uitvoering van haar taken van openbare dienst te betrekken, moet worden toegestaan door de Koning, die aan die machtiging bijzondere voorwaarden kan verbinden.

Artikel 13 van de wet van 21 maart 1991 machtigt de Koning evenwel helemaal niet om op eigen initiatief een autonoom overheidsbedrijf te verplichten om een dochteronderneming op te richten die, volgens de door Hem vastgestelde regels, een bepaalde taak zou moeten vervullen.

Ook hier is een initiatief van de wetgever noodzakelijk om een regeling in die zin tot stand te brengen.

2. Het ontworpen besluit voorziet, voor de financiering van het programma dat het wil invoeren, in het bijzonder in het invoeren van een "heffing", die, zoals artikel 45 bepaalt, "wordt geheven op de passagiers die vertrekken vanop de luchthaven Brussel-Nationaal en op de vervoerde vracht bij vertrek van de luchthaven Brussel-Nationaal".

Volgens de commentaar bij artikel 45 in het Verslag aan de Koning zou de geplande heffing worden ingesteld omdat "het woningisolatieprogramma een onontbeerlijke voorwaarde uitmaakt bij het leveren van luchthavendiensten ten goede van passagiers en gebruikers en bijgevolg een component van deze dienst uitmaakt".

Volgens een gevestigde rechtspraak⁽⁵⁾ kan een financiële heffing slechts als een retributie worden beschouwd als ze zich aandient als de geldelijke vergoeding voor

⁽⁵⁾ Zie aldus de recente rechtspraak van het Arbitragehof (arrest nr. 87/95 van 21 december 1995 en arrest nr. 34/97 van 12 juni 1997) en van de afdeling administratie van de Raad van State (arrest Algemene Vereniging van de Geneesmiddelenindustrie, nr. 100.555 van 7 november 2001).

een dienst vervuld door de overheid ten behoeve van een afzonderlijk beschouwde retributieplichtige. Als die voorwaarde niet vervuld is, moet de heffing in kwestie als een belasting worden beschouwd.

In casu strekt de geplande heffing tot de financiering van een programma dat in hoofdzaak de bewoners uit de onmiddellijke omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal ten goede zal komen. Het gaat niet om de tegenprestatie voor diensten die uitsluitend of in hoofdzaak verricht zijn ten voordele van de passagiers of de gebruikers van die luchthaven, afzonderlijk beschouwd. Het gaat dus niet om een retributie, maar om een belasting ⁽⁶⁾.

Aangezien het om een belasting gaat, behoort de invoering ervan, overeenkomstig artikel 170 van de Grondwet, door de wetgever te geschieden. Het komt in het bijzonder deze wetgever toe er het tarief en de zetting van te bepalen.

De conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit verstoken is van rechtsgrond. Voor de invoering van de beoogde regeling behoort een wet te worden aangenomen.

II. Hoe dan ook, ongeacht de aard van de bepalingen die het beoogde programma vastleggen, moet voorts het volgende worden opgemerkt.

⁽⁶⁾ Vergelijk met de oplossing die vooropgesteld wordt in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State 31.154/4, gegeven op 17 januari 2001 over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 14 februari 2001 geworden is tot vaststelling van de vergoedingen waaraan het gebruik van openbare diensten betreffende de luchtvaart is onderworpen, met betrekking tot een vergoeding van honderd frank per beweging van een luchtvaartuig op de luchthaven Brussel-Nationaal, welke vergoeding bedoeld is om bij het bestuur van de Luchtvaart een cel op te richten die bevoegd zou zijn voor de geluidsproblemen. Volgens de afdeling wetgeving kan zulk een heffing niet beschouwd worden als een retributie, omdat daartegenover geen dienst staat die de overheid ten voordele van een afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige verleent. Het ontwerpbesluit waarover de afdeling wetgeving advies 31.154/4 gegeven heeft, was gegrond - zoals de stellers van het onderhavige ontwerp eveneens met dit ontwerp beogen - op artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937. In dat advies heeft de afdeling wetgeving geoordeeld dat de financiële heffingen die op grond van artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 door de Koning kunnen worden vastgesteld, ondanks de verschillende termen die gebruikt worden - "gelden", "taksen", "vergoedingen" en "bij de reglementen bepaalde rechten" - alleen beantwoorden aan het begrip "retributie" en niet aan dat van belasting.

De ontworpen regeling valt onder de bevoegdheid waarover de federale overheid beschikt met het oog op de regeling van de uitrusting en de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal ⁽⁷⁾. Als zodanig is de federale overheid immers bevoegd om maatregelen te treffen die, zoals die welke beoogd worden, ertoe strekken de schade te beperken die door de exploitatie van de luchthaven veroorzaakt kan worden voor degenen die in de onmiddellijke omgeving van die luchthaven wonen.

Daar het om maatregelen gaat die ertoe strekken te zorgen voor de beheersing van de geluidshinder die veroorzaakt wordt door de exploitatie van de luchthaven, behoort evenwel ook rekening gehouden te worden met de bevoegdheden van de gewesten - in casu het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - inzake leefmilieu en in het bijzonder inzake de strijd tegen de geluidshinder en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven ⁽⁸⁾.

In dat verband dienen over de ontworpen regeling twee opmerkingen te worden gemaakt :

1. Uit het document met als opschrift "Princiëpsakkoord tussen de federale regering, de Vlaamse regering en de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over een coherent geluidsbeleid voor de nacht voor de luchthaven van Brussel-Nationaal" ⁽⁹⁾ blijkt dat voor de toepassing van het door het ontworpen dispositief beoogde programma, wat een aantal technische aspecten ervan betreft, verschillende wijzigingen moeten worden aangebracht in beslissingen of bestaande bepalingen die genomen zijn in het kader van de bevoegdheden van het Vlaams Gewest en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake leefmilieu. De gemachtigden van de ministers hebben dat bevestigd.

⁽⁷⁾ Artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽⁸⁾ Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽⁹⁾ Zie in het bijzonder de punten 6.1. en 10 van dat document.

Die wijzigingen moeten nauwkeurig worden aangegeven.

Hoe dan ook, zal erop moeten worden toegezien dat de ontworpen regeling perfect overeenstemt met de maatregelen die genomen zijn in het kader van de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu.

2. Uit het dossier blijkt dat de federale overheid van plan is om de overheden van het Vlaams Gewest en die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op verschillende punten uitdrukkelijk te betrekken bij de uitvoering van de beoogde regeling.

a) Aldus moet volgens artikel 53 van het ontwerpbesluit, de adviescommissie die belast is met de evaluatie van het programma dat wordt opgezet door de ontworpen regeling, zijn samengesteld uit, onder meer, vertegenwoordigers van de betrokken gewestelijke overheden.

Krachtens artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is voor zulk een bepaling het uitdrukkelijk akkoord vereist van de betrokken gewestelijke regeringen.

b) Volgens artikel 1, 32° en artikel 38 van het ontwerpbesluit moet een financieringsvennootschap worden opgericht die ermee belast wordt het financieel beheer van het programma te garanderen en "waarvan (B.I.A.C.) rechtstreeks of onrechtstreeks 49 %, de Staat 26 %, het Vlaams Gewest 20 % en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 5 % van de aandelen aanhouden". Artikel 40 voorziet tevens in de financiële waarborg van de Staat, van het Vlaams Gewest of van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de leningen die door de financieringsvennootschap worden aangegaan.

Voorts worden de investeringsvoorstellen "met het oog op de vermindering van de hinder van grondgeluid voor de omwonenden van de luchthaven Brussel-Nationaal" op grond van artikel 37 van het ontwerpbesluit ter "goedkeuring" voorgelegd aan de betrokken gewesten.

Voor zulke bepalingen moet een samenwerkingsakkoord worden afgesloten. In de mate waarin dat akkoord financiële implicaties heeft voor de Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, moet het, krachtens artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de instemming verkrijgen van de federale wetgever en van de twee betrokken gewestelijke wetgevers.

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,

F. DELPÉRÉE,
F. DEHOUSSE,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, 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,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS