

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

Avis 35.855/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 35.855/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 2 septembre 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions techniques de certains aérodromes internationaux", a donné le 24 septembre 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 2 september 2003 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de technische eisen voor sommige internationale luchtvaartterreinen", heeft op 24 september 2003 het volgende advies gegeven :

I. COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour "l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National".

Si les compétences régionales en matière de travaux public et de transport ont pu être qualifiées de "compétence de gestion au sens large" ⁽¹⁾, elles ne peuvent empiéter sur celles qui sont restées fédérales.

Or, en vertu de l'article 6, § 3, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée :

"Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu :

(...)

4° pour les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes, des ports, des voies hydrauliques, des digues, des aéroports et des aérodromes".

De même, en vertu de l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée :

"Les Gouvernements seront associés :

(...)

3° à 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;

4° à l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics;"

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, 1988, n° 516/1, p. 13; Doc. parl., Sénat 1992-1993, n° 558/5, p. 412; C.A., arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, cons. B.1.1; arrêt n° 91/2000 du 13 juillet 2000, cons. B.3. Voy. aussi, sur la conception large qu'il y a lieu d'adopter pour les compétences régionales en matière de transports, l'arrêt n° 2/97 du 16 janvier 1997, cons. B.3.1 et B.3.2, rendu en matière de services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que de services de sauvetage et de remorquage en mer (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

Dans l'avis 35.678/VR/V, donné le 23 juillet 2003, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne", la section de législation du Conseil d'État a précisé que :

"Il apparaît de la combinaison des dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que de leurs travaux préparatoires, que les régions sont effectivement compétentes pour régler l'équipement et l'exploitation, en ce compris la gestion, des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles visées à l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration ⁽¹⁾.

Plus généralement, les règles relatives à la sécurité publique demeurent en principe de la compétence de l'autorité fédérale.

(...) Les régions peuvent édicter les réglementations aptes à assurer la gestion des aéroports et les aérodromes régionaux, et pas exclusivement dans leurs aspects purement patrimoniaux; ces réglementations peuvent, dans ce cadre, régler des aspects de la gestion qui portent sur la sécurité des installations aéroportuaires. Telle est la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans une matière voisine à celle qui fait l'objet du présent avis, soit celle des voies hydrauliques et des ports et de leurs dépendances ⁽²⁾ : par les considérants B.3.1 et B.3.3 de son arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, portant sur l'article 23, § 1^{er}, du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, elle a validé l'habilitation décrétable faite au Gouvernement d'adopter des règlements de police pour les voies d'eau et les zones portuaires concernées, en ce compris la réglementation visant à sauvegarder «l'intégrité, la sécurité et l'hygiène du domaine du canal». La Cour ne valide cette disposition qu'après avoir relevé que cette habilitation devait être lue «dans les limites des compétences de la Région», c'est-à-dire sans qu'elle puisse empiéter sur le domaine

(1) En ce sens, pour ce qui concerne la réserve de compétence fédérale inscrite à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, voy., en matière de voies hydrauliques, de ports et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale), C.A., arrêt n° 5/96 précité, cons. B.2; voy. aussi, dans le même sens, en matière de protection et de conservation de la nature et de forêts (article 6, § 1^{er}, III, 2° à 4°, de la loi spéciale), C.A., n° 68/96 du 28 novembre 1996, cons. B.10; en matière de routes et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale), C.A., n° 127/2000 du 6 décembre 2000.

(2) Article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2°, 2°bis et 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

de la compétence fédérale exclusive, soit en l'espèce celle qui résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2. S'agissant du contenu des compétences demeurées fédérales, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée précisent que :

"L'autorité nationale demeure chargée des activités relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité du trafic aérien. Les équipements nécessaires à la sécurité restent à la disposition du service compétent.

(...)

La concertation visée à l'article 6, § 3, 4° (nouveau), portera sur les prescriptions techniques de construction, qui doivent garantir un minimum de continuité et d'uniformité aux infrastructures au-delà des limites des Régions.

(...)

Pour ce qui concerne les aéroports régionaux et les aérodromes, sont visés les standardisations et les recommandations de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI)" ⁽³⁾.

Selon les mêmes travaux préparatoires ⁽⁴⁾ :

"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;

⁽¹⁾ Par son arrêt n° 2/97 précité, la Cour valide aussi une réglementation en matière de pilotage des bâtiments de mer, limitée quant à son objet à l'activité même de pilotage. La Cour assortit la validation du décret en cause de considérations qui montrent elles aussi que la compétence attribuée aux régions doit être comprise de manière large, mais qu'elle doit être exercée dans le respect de la compétence fédérale en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, telle qu'elle résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽²⁾ Les observations formulées dans l'avis 35.678/VR/V précité concernant l'article 6, § 4, 3° et 4° de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée valent également pour l'article 6, § 3, 4°, de cette même loi spéciale.

⁽³⁾ Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1988, n° 516/1, pp. 15 et 20.

⁽⁴⁾ Doc. parl., Chambre, 1988, n° 516/1, p. 21.

- 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".

Dans l'arrêt 2/97 du 16 janvier 1997, la Cour d'arbitrage a estimé que "les règles de circulation ont trait au déroulement du trafic (...) dans son ensemble et visent à organiser la circulation en manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, ainsi qu'à prévenir l'apparition de situations dangereuses".

3. L'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale contient des dispositions qui relèvent soit de l'article 6, § 3, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, (par exemple, les points 3.1.21. et 3.1.22. relatifs à la construction de la surface des pistes ou le point 9.4.10. relatif à l'entretien des pistes), soit de l'article 6, § 4, 3°, (par exemple, le point 5.4.2. relatif aux panneaux d'obligation), soit de l'article 6, § 4, 4°, (par exemple, les points 3.4.1. et 3.4.2 relatifs aux aires de sécurité d'extrémité de piste).

Il est vrai que l'article 2, alinéa 2, du projet qui concerne les "recommandations" de l'annexe 14, volume I, sort du cadre des "normes techniques minimales" visées à l'article 6, § 3, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée. Cependant, dès lors que les recommandations ne peuvent être rendues obligatoires que si cela s'avère nécessaire pour garantir la sécurité du trafic aérien, la matière entre de toute façon dans la compétence fédérale au titre de l'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Le projet d'arrêté relève donc de la compétence de l'autorité fédérale.

II. INSERTION DU PROJET DANS LA LÉGISLATION EXISTANTE

Le projet gagnerait à être inséré dans le chapitre VI "Des aérodromes civils" de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne.

En effet, le projet et le chapitre VI de l'arrêté royal précité traitent de la même matière.

.../...

En outre, l'articulation entre les deux textes laisse à désirer.

En se référant aux "conditions techniques d'utilisation des aérodromes telles que visées à l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne", l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet vise, semble-t-il, le paragraphe 2 de l'article 43 qui dispose que "Le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes". Or, le respect des normes prévues dans l'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale, est une obligation générale qui s'applique à tous les aérodromes et non une obligation à fixer au cas par cas.

Par ailleurs, en mentionnant que les conditions techniques précitées "sont celles de l'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale", le projet manque de précision. En effet, l'annexe 14, volume I, ne contient pas de "conditions techniques", mais des normes et des pratiques recommandées.

Il est suggéré de revoir l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 précité dans son ensemble.

III. HABILITATIONS EXCESSIVES

1. L'article 2, alinéa 2, et l'article 4 du projet peuvent être interprétés soit comme conférant un pouvoir réglementaire aux autorités concernées soit comme leur conférant un pouvoir de décision individuelle.

Si ces textes doivent être interprétés comme conférant un pouvoir réglementaire au ministre et au directeur général, ils ne sont pas admissibles.

En effet, si la Constitution, notamment par ses articles 37, 105 et 108, ne reconnaît expressément un pouvoir réglementaire qu'au Roi, une délégation de ce pouvoir à un ministre n'est admissible, en raison notamment de la responsabilité politique assumée par celui-ci devant la Chambre des représentants, qu'à la condition qu'elle ne porte pas sur l'essence même du pouvoir attribué ou reconnu au Roi et qu'elle concerne des aspects accessoires ou secondaires ou encore des mesures d'exécution de principes fixés par le Roi. Ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce.

.../...

À fortiori, un tel pouvoir réglementaire délégué ne peut être reconnu au directeur général.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

S'il s'agit de conférer aux mêmes autorités un pouvoir de décision individuelle, les dispositions en projet sont admissibles compte tenu du caractère technique de la matière traitée par l'annexe 14, volume I. Il en va de même en ce qui concerne les pouvoirs de décision individuelle conférés au directeur général par les articles 3, alinéa 1^{er}, et 5.

Toutefois, afin de sauvegarder les principes d'unité du pouvoir exécutif et ceux qui découlent de la responsabilité politique des ministres devant la Chambre des représentants, il y a lieu, de permettre au ministre, saisi le cas échéant d'un recours, de réformer les actes pris par le directeur général.

IV. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

Dans l'état actuel du projet, il n'y a pas lieu de viser l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne. En effet un arrêté royal ne peut constituer le fondement d'un autre arrêté royal. En outre, cet arrêté n'est ni abrogé ni modifié par le projet.

Toutefois, si l'auteur du projet suit l'observation formulée au point II, l'arrêté royal du 15 mars 1954 précité devra être visé dans le préambule.

Article 2

1. Il convient d'examiner si l'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale ne doit pas être publiée au Moniteur belge, comme l'ont été l'annexe I (Moniteur belge du 24 mars 1950) ou l'annexe VII (Moniteur belge du 2 mars 1951).

.../...

L'article 190 de la Constitution dispose :

"Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi".

En vertu de l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont obligatoires dans tout le Royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai. L'article 56, alinéa 4, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit que les arrêtés royaux et ministériels bilingues sont publiés intégralement par la voie du Moniteur belge. Néanmoins, lorsqu'ils n'intéressent pas la généralité des citoyens, ils peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge; si leur publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique, ils peuvent ne pas être publiés. La généralité des citoyens peut être définie comme l'indétermination quantitative des personnes auxquelles l'acte est susceptible de s'appliquer ⁽¹⁾.

Dès lors que le projet ne concerne que les exploitants des aéroports ouverts au trafic aérien international et disposant d'au moins une piste d'une longueur égale ou supérieure à 1.200 mètres -soit les aéroports d'Anvers, Bruxelles, Charleroi, Liège et Ostende- l'on peut admettre qu'il ne concerne pas la généralité des citoyens.

Par conséquent, il suffit de publier l'arrêté en projet, la référence à l'annexe 14, volume I, qui y est faite constituant la mention requise.

2. Il y a lieu d'écrire "le ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions" et non "le ministre chargé de la Direction générale Transport aérien".

La même observation vaut pour la suite du projet.

⁽¹⁾ Christine Horevoets, "Les principes qui régissent la promulgation et la publication des lois, arrêtés et règlements, et leurs effets", C.D.P.K, 1998, p. 412.

Article 5

Le projet d'arrêté doit être complété afin de mentionner dans quels cas la certification peut être restreinte, suspendue ou retirée et de prévoir la procédure à suivre. Cette procédure doit prévoir que les responsables de l'aérodrome concerné puissent faire valoir leurs observations.

Article 7

Le mot "actuellement" doit être omis. En effet, les mots "lors de l'entrée en vigueur du présent arrêté" suffisent à traduire l'intention de l'auteur du projet.

Observations de forme

Sous réserve des observations de fond précédentes, il est relevé que le texte néerlandais du projet est susceptible de quelques améliorations. C'est à ce sujet que sont faites les propositions de texte ci-dessous :

Article 2

À l'alinéa 2, il faudrait écrire : "... om de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen ... verplicht maken".

À l'alinéa 3, il faudrait écrire : "Elke belanghebbende ...".

Article 3

À l'alinéa 2, il faudrait écrire : "De aanvraag ... wordt gericht aan ...".

Article 5

Il faudrait écrire "geschorst" au lieu de "opgeschort".

Article 8

À la fin de la deuxième phrase, il faudrait écrire : "... te kunnen open-
blijven".

I. BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de Gewesten, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd voor "de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal".

Hoewel de bevoegdheid van de Gewesten inzake openbare werken en vervoer als een "beheersbevoegdheid in de ruime zin ⁽¹⁾ is bestempeld, mogen de Gewesten zich niet begeven op het terrein van wat federaal is gebleven.

Artikel 6, § 3, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt evenwel als volgt :

"Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de bevoegde federale overheid :

(...)

4° voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen, havens, waterwegen, dijken, luchthavens en vliegvelden."

Artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de voormelde wet van 8 augustus 1980 is als volgt gesteld :

"De Regeringen worden betrokken bij :

(...)

3° 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;

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 516/1, blz. 13; Gedr. St., Senaat 1992-1993, nr. 558/5, blz. 412; Arbitragehof, arrest nr. 5/96 van 18 januari 1996, overweging B.1.1.; arrest nr. 91/2000 van 13 juli 2000, overweging B.3. Zie eveneens, in verband met het feit dat de bevoegdheid van de Gewesten inzake vervoer ruim moet worden opgevat, arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997, overweging B.3.1. en B.3.2., gewezen inzake de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, alsook de reddings- en sleepdiensten op zee (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

4° het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden;"

In advies 35.678/VR/V, dat ze op 23 juli 2003 heeft gegeven over een ontwerpbesluit van de Waalse Regering "relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne", heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State op het volgende gewezen:

"Il apparaît de la combinaison des dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que de leurs travaux préparatoires, que les régions sont effectivement compétentes pour régler l'équipement et l'exploitation, en ce compris la gestion, des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles visées à l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration ⁽¹⁾.

Plus généralement, les règles relatives à la sécurité publique demeurent en principe de la compétence de l'autorité fédérale.

(...) Les régions peuvent édicter les réglementations aptes à assurer la gestion des aéroports et les aérodromes régionaux, et pas exclusivement dans leurs aspects purement patrimoniaux; ces réglementations peuvent, dans ce cadre, régler des aspects de la gestion qui portent sur la sécurité des installations aéroportuaires. Telle est la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans une matière voisine à celle qui fait l'objet du présent avis, soit celle des voies hydrauliques et des ports et de leurs dépendances ⁽²⁾: par les considérants B.3.1 et B.3.3 de son arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, portant sur l'article 23, § 1^{er}, du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, elle a validé l'habilitation décrétale faite au Gouvernement d'adopter des règlements de police pour les voies d'eau et les zones portuaires concernées, en ce compris la réglementation visant à sauvegarder "l'intégrité, la sécurité et l'hygiène du domaine du canal". La Cour ne valide cette disposition qu'après avoir relevé que cette habilitation devait être lue "dans les limites des compétences de la Région", c'est-à-dire sans qu'elle puisse empiéter sur le domaine de la compétence

⁽¹⁾ En ce sens, pour ce qui concerne la réserve de compétence fédérale inscrite à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, voy., en matière de voies hydrauliques, de ports et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale), C.A., arrêt n° 5/96 précité, cons. B.2; voy. aussi, dans le même sens, en matière de protection et de conservation de la nature et de forêts (article 6, § 1^{er}, III, 2° à 4°, de la loi spéciale), C.A., n° 68/96 du 28 novembre 1996, cons. B.10; en matière de routes et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale), C.A., n° 127/2000 du 6 décembre 2000.

⁽²⁾ Article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2°, 2°bis et 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

fédérale exclusive, soit en l'espèce celle qui résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2. In verband met de inhoud van de bevoegdheden die federaal zijn gebleven, staat in de parlementaire voorbereiding van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 het volgende vermeld :

"De nationale overheid blijft belast met de activiteiten die betrekking hebben op de organisatie en het verzekeren van de veiligheid van het luchtverkeer. De voor de veiligheid vereiste uitrustingen blijven ter beschikking van de bevoegde dienst.

(...)

Het overleg voorzien in artikel 6, § 3, 4° (nieuw) zal betrekking hebben op de bouwtechnische voorschriften, die een minimum aan continuïteit en uniformiteit van de infrastructuur moeten waarborgen over de Gewestgrenzen heen.

(...)

Wat de regionale luchthavens en vliegvelden betreft, worden de standaarden en aanbevelingen van de internationale organisaties voor burgerluchtvaart (OACI) bedoeld" ⁽³⁾.

In diezelfde parlementaire voorbereiding staat voorts het volgende vermeld :

"De algemene politie betreft de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals:

- de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;

⁽¹⁾ Par son arrêt n° 2/97 précité, la Cour valide aussi une réglementation en matière de pilotage des bâtiments de mer, limitée quant à son objet à l'activité même de pilotage. La Cour assortit la validation du décret en cause de considérations qui montrent elles aussi que la compétence attribuée aux régions doit être comprise de manière large, mais qu'elle doit être exercée dans le respect de la compétence fédérale en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, telle qu'elle résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽²⁾ De opmerkingen die in het voormelde advies 35.678/VR/V gemaakt zijn betreffende artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 gelden eveneens voor artikel 6, § 3, 4°, van diezelfde bijzondere wet.

⁽³⁾ Memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 516/1, blz. 15 en 20.

- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, pré-metro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart". ⁽¹⁾.

In arrest 2/97 van 16 januari 1997 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat "de verkeersregels betrekking (hebben) op het verloop van het (verkeer) in zijn geheel en erop gericht (zijn) dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden".

3. Bijlage 14, deel I, van het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart bevat bepalingen die aansluiten bij hetzij artikel 6, § 3, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 (bijvoorbeeld de punten 3.1.21. en 3.1.22. betreffende de aanleg van de bedekking van start- en landingsbanen of punt 9.4.10. betreffende het onderhoud van start- en landingsbanen), hetzij artikel 6, § 4, 3°, (bijvoorbeeld punt 5.4.2. betreffende gebodsborden), hetzij artikel 6, § 4, 4° (bijvoorbeeld de punten 3.4.1. en 3.4.2. betreffende de veiligheidsstroken aan de rand van start- en landingsbanen).

Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, dat betrekking heeft op de "aanbevelingen" van bijlage 14, deel I, valt weliswaar buiten het kader van de "minimale technische normen" waarvan sprake is in artikel 6, § 3, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980. Aangezien van die aanbevelingen alleen dan gebodsbepalingen kunnen worden gemaakt wanneer dat nodig blijkt om de veiligheid van het luchtverkeer te garanderen, ressorteert die aangelegenheid evenwel hoe dan ook onder de bevoegdheid van de federale overheid overeenkomstig artikel 6, § 4, 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het ontwerpbesluit behoort dus tot de bevoegdheid van de federale overheid.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 516/1, blz. 21.

II. INPASSING VAN HET ONTWERP IN DE BESTAANDE WETGEVING

Het ontwerp zou beter ingevoegd worden in hoofdstuk VI "Burgerlijke luchtvaartterreinen", van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart.

Het ontwerp en hoofdstuk VI van het voormelde koninklijk besluit behandelen immers dezelfde aangelegenheid.

Voorts laat de onderlinge afstemming tussen beide teksten te wensen over.

Door melding te maken van "de technische eisen voor het gebruik van de luchtvaartterreinen vermeld in artikel 43 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart", lijkt artikel 2, eerste lid, van het ontwerp te verwijzen naar paragraaf 2 van artikel 43, die bepaalt dat "de Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde (...), voor elk geval, de technische eisen vast(stelt) inzake gebruik van de luchtvaartterreinen". Het is echter zo dat de naleving van de regels gegeven in bijlage 14, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, een algemene verplichting is die geldt voor alle luchtvaartterreinen en niet een verplichting die van geval tot geval wordt opgelegd.

Overigens moet worden gesteld dat door te bepalen dat de voornoemde technische eisen "deze (zijn) van Bijlage 14, deel I bij het Verdrag betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart" het ontwerp niet precies genoeg is. Immers, bijlage 14, deel I, bevat geen "technische eisen", maar wel aanbevolen regels en handelwijzen.

Er wordt voorgesteld om artikel 43 van het voornoemde koninklijk besluit van 15 maart 1954 in zijn geheel te herzien.

III. TE GROTE OPDRACHT VAN BEVOEGDHEID

1. Artikel 2, tweede lid, en artikel 4 van het ontwerp kunnen zodanig geïnterpreteerd worden dat zij hetzij een regelgevende bevoegdheid toekennen aan de

.../...

betrokken overheidsinstanties, hetzij ze een individuele-beslissingsbevoegdheid toekennen.

Als die teksten zodanig geïnterpreteerd moeten worden dat zij een regelgevende bevoegdheid toekennen aan de minister en aan de directeur-generaal, zijn ze niet aanvaardbaar.

Immers, hoewel de Grondwet, inzonderheid op grond van de artikelen 37, 105 en 108 ervan, slechts uitdrukkelijk een regelgevende bevoegdheid verleent aan de Koning, is overdracht van zulk een bevoegdheid aan een minister toegestaan, evenwel op voorwaarde dat inzonderheid wegens de politieke verantwoordelijkheid van de minister tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers, die bevoegdheidsoverdracht geen betrekking heeft op de essentie zelf van de bevoegdheid die aan de Koning is opgedragen of toegekend en dat zij verband houdt met bijkomstige of detailmatige aspecten of met maatregelen tot uitvoering van beginselen vastgelegd door de Koning. Aan die voorwaarden is in casu niet voldaan.

Zulk een overgedragen regelgevende bevoegdheid kan a fortiori niet worden toegekend aan de directeur-generaal.

Dat is in casu niet het geval.

Indien het de bedoeling is om aan dezelfde overheidsinstanties een individuele-beslissingsbevoegdheid toe te kennen, zijn de ontworpen bepalingen toegestaan gelet op de technische aard van de aangelegenheid die behandeld wordt door bijlage 14, deel I. Hetzelfde geldt voor de individuele-beslissingsbevoegdheden die door de artikelen 3, eerste lid, en 5 toegekend worden aan de directeur-generaal.

Met het oog op de instandhouding van de beginselen van eenheid van de uitvoerende macht en van die welke voortvloeien uit de politieke verantwoordelijkheid van de ministers tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers, behoort evenwel aan de minister, bij wie in voorkomend geval een beroep is ingesteld, de mogelijkheid geboden te worden om de handelingen die door de directeur-generaal gesteld zijn, te herzien.

.../...

IV. BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Bij de huidige stand van het ontwerp behoort niet verwezen te worden naar het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart. Een koninklijk besluit kan immers niet de rechtsgrond vormen voor een ander koninklijk besluit. Dat besluit wordt bovendien niet opgeheven, noch gewijzigd door het ontwerp.

Indien de steller van het ontwerp evenwel de in punt II geformuleerde opmerking volgt, moet het voornoemde koninklijk besluit van 15 maart 1954 in de aanhef worden vermeld.

Artikel 2

1. Er behoort te worden onderzocht of bijlage 14, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt, zoals ook geschied is voor bijlage I (Belgisch Staatsblad van 24 maart 1950) of bijlage VII (Belgisch Staatsblad van 2 maart 1951).

Artikel 190 van de Grondwet luidt als volgt:

"Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald".

Krachtens artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, zijn koninklijke en ministeriële besluiten verbindend in het gehele Rijk op de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen. Artikel 56, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken bepaalt dat tweetalige koninklijke en ministeriële besluiten integraal in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. Wanneer deze echter niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben, mogen ze bij uittreksel worden bekendgemaakt of gewoon worden vermeld in het Belgisch Staatsblad; wanneer hun bekendmaking van generlei openbaar nut is, mag daarvan worden afgezien. De burgers in het algemeen kan

.../...

worden omschreven als de kwantitatieve onbepaaldheid van personen op wie de handeling van toepassing zou kunnen zijn ⁽¹⁾.

Aangezien het ontwerp alleen betrekking heeft op exploitanten van luchtvaartterreinen die openstaan voor internationaal luchtverkeer en beschikken over minstens één baan met een lengte die gelijk is aan of groter is dan 1.200 meter - met andere woorden de luchthavens van Antwerpen, Brussel, Charleroi, Luik en Oostende - kan worden gesteld dat het niet de burgers in het algemeen aangaat.

Bijgevolg kan ermee worden volstaan het ontworpen besluit bekend te maken; de verwijzing naar bijlage 14, deel I, die daarin wordt gedaan, vormt dan de vereiste vermelding.

2. Er behoort te worden geschreven "de minister bevoegd voor de luchtvaart" en niet "de Minister belast met het Directoraat-generaal Luchtvaart".

Dezelfde opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 5

Het ontwerpbesluit moet worden aangevuld teneinde erin te vermelden in welke gevallen de certificatie kan worden beperkt, geschorst of ingetrokken en te bepalen welke procedure daarbij gevolgd moet worden. In die procedure moet worden bepaald dat de verantwoordelijke personen van het betrokken luchtvaartterrein opmerkingen kunnen maken.

⁽¹⁾ Christine Horevoets, "Les principes qui régissent la promulgation et la publication des lois, arrêtés et règlements, et leurs effets", CDPK, 1998, blz. 412.

Artikel 7

Het woord "reeds" moet worden weggelaten. De woorden "op de datum van inwerkingtreding van dit besluit" geven voldoende de bedoeling weer van de steller van het ontwerp.

Vormopmerkingen

Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen zij erop gewezen dat de Nederlandse tekst van het ontwerp op enige punten kan worden verbeterd. In dat verband worden de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Artikel 2

In het tweede lid schrijve men : "... om de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen ... verplicht maken."

In het derde lid schrijve men : "Elke belanghebbende ..."

Artikel 3

In het tweede lid schrijve men : "De aanvraag ... wordt gericht aan ..."

Artikel 5

Men schrijve "geschorst" in plaats van "opgeschort".

Artikel 8

Aan het slot van de tweede volzin schrijve men : "... te kunnen openblijven."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

F. DEHOUSSE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFÈBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFÈBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld 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