KV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.675/AG/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, quatrième chambre et assemblée générale de la section de législation, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 1er décembre 2005, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "relative à la fixation des procédures de vol" (n° de rôle 39.523/4), demande complétée, après application de l'article 84*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, par une lettre dudit Ministre du 28 décembre 2005 (n° de rôle 39.675/4) et transformée le 23 mars 2006 en une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables (*), après avoir examiné l'affaire en ses séances du 29 mars 2006 (quatrième chambre) et du 4 avril 2006 (assemblée générale), a donné à cette dernière date l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la lettre du 23 mars 2006 transformant la demande d'avis selon la procédure ordinaire en demande d'avis urgente reprend la motivation suivante :

> "Cet avant-projet de loi avait été inscrit le 1er décembre 2005 sous le numéro de rôle 39.523/4 et ensuite, dans le rôle d'attente en application de l'article 84*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il a été réinscrit sous le numéro de rôle 39.675/4 le 28 décembre 2005. Lors de ma demande initiale, aucun délai n'avait été requis au Haut Collège quant à l'examen de l'avant-projet.
>
> Toutefois, en raison du caractère urgent que revêt dorénavant l'avant-projet de loi, il me serait agréable de recueillir cet avis dans le délai prescrit par l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées.
>
> En effet, la Cour d'appel de Bruxelles, 8e Chambre, a rendu un arrêt sur le recours formé par des riverains de l'aéroport de Bruxelles-National contre une décision rendue par le Tribunal de Première Instance. Cet arrêt interdit à l'État belge de faire subir aux habitants de la périphérie Nord et de la périphérie Est plus de nuisances sonores produites par l'atterrissage et le décollage des aéronefs que celles qui découleraient du résultat pondéré de la dispersion de cette nuisance lorsque tous les riverains des zones se situant en bout de piste sont traités de la même manière. L'État belge est sommé de prendre les décisions nécessaires pour se conformer à cette interdiction dans les trente jours de la notification de l'arrêt et d'exécuter ces décisions dans les quarante jours de la notification sous peine des astreintes respectives suivantes : 25.000 euros par jour de retard avec un maximum de 2.500.000 euros; 10.000 euros par jour de retard avec un maximum de 2.500.000 euros.
>
> L'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État offre un cadre juridique à la fixation de procédures de vol, permettant d'offrir la sécurité et la stabilité nécessaires au trafic aérien et de donner une meilleure garantie de sécurité juridique aux citoyens et aux autorités de ce pays.
>
> Il est dès lors impératif d'adopter d'urgence l'avant-projet de loi qui constitue l'instrument juridique nécessaire à l'adoption et à l'exécution des décisions que la Cour d'appel impose à l'État belge de toute urgence."

* * *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées, et aux questions qui y sont liées.

.../...

Sur ces dernières questions, compte tenu du bref délai qui lui a été imparti, la section de législation n'a pu procéder toutefois à un examen exhaustif de l'avant-projet.

I. La portée de l'avant-projet

1. L'avant-projet de loi tend à établir un cadre juridique à la fixation des procédures de vol relatives aux aéroports civils situés sur le territoire belge dont le trafic répond aux critères mentionnés à l'article 3, 17° [(1)], son objectif étant

> "d'offrir la sécurité et la stabilité nécessaires au trafic aérien et de donner une meilleure garantie de sécurité juridique aux citoyens et aux autorités de ce pays".

Sa portée générale est présentée comme suit dans l'exposé des motifs :

> "La loi crée un cadre juridique à l'élaboration des procédures de vol, qui constitue l'exercice de la compétence fédérale en matière de circulation aérienne. Elle limite la marge d'appréciation du pouvoir exécutif afin de lui imposer de prendre ses décisions après un long processus de maturation. Ce processus permet une prise de décision basée sur des études scientifiques, des avis d'experts et d'une enquête publique. Les procédures de vol acquièrent par-là une plus grande stabilité garantissant la sécurité de l'espace aérien belge et des zones survolées, ainsi qu'une plus grande sécurité juridique. De même, le cadre offert permet un développement économique durable des aéroports, dans le respect de la santé de la population et de la protection d'un environnement sain, tel qu'énoncé dans les articles 23 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme".

Ces objectifs sont confirmés par l'article 2 de l'avant-projet.

2. L'avant-projet prévoit des "procédures de vol permanentes" et des "procédures de vol temporaires", outre une faculté de dérogation.

---

(1) Selon l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 3, seul l'aéroport de Bruxelles-National est ainsi actuellement visé mais d'autres aéroports belges pourraient l'être dans l'avenir.

La notion de procédure de vol est définie comme suit par l'article 3, 12°, de l'avant-projet :

> "procédure propre au trafic aérien local, établissant la sélection des pistes en usage et les routes standards de départ et d'arrivée".

3. L'article 4 de l'avant-projet habilite le Roi à adopter, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les procédures de vol permanentes, à l'initiative et sur l'avis [(2)] des "instances" énumérées par l'article 6, § 1er, de l'avant-projet et selon une procédure qui se fonde sur une "étude de sécurité", une "étude de capacité" et une "étude d'impact sur l'environnement, comprenant un volet relatif à l'impact sur la santé" [(3)]. En cas d'étude de sécurité négative, le processus d'élaboration de la procédure de vol est "arrêté d'office" et il n'est pas procédé aux deux autres études [(4)]. S'agissant des études d'impact sur l'environnement, elles ont pour objet de "vérifi[er] le respect du critère visé aux articles 17 à 22 et des réglementations en vigueur" [(5)]; le "critère visé aux articles 17 à 22" est le critère de santé [(6)].

Le "processus d'élaboration" de la procédure de vol permanente comprend notamment une enquête publique [(7)].

4. Aux termes de l'article 13, § 1er, de l'avant-projet,

> "Les procédures de vol temporaires sont établies en vue de répondre à des changements de nature à rendre la procédure des vols inapplicable ou de régler des événements ponctuels ou suite à une analyse de sécurité post-implémentation conformément aux exigences de sécurité.

---

(2) Article 9 de l'avant-projet.

(3) Article 8 de l'avant-projet. Voir aussi les articles 17 à 22 de l'avant-projet.

(4) Article 8, § 3, de l'avant-projet.

(5) Article 8, § 5, alinéa 2, de l'avant-projet.

(6) Voir, ci-après, les nos 8 à 10.

(7) Article 10 de l'avant-projet.

Les procédures de vol temporaire sont limitées à l'événement qui a conduit à leur établissement et ne sont pas reconductibles automatiquement."

Ces procédures temporaires, qui "peuvent ne pas tenir compte des critères de capacité et de santé" [8], sont arrêtées par l'Autorité de surveillance nationale selon une procédure faisant l'objet de l'article 13. Cette "Autorité de surveillance nationale" est le service "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)" créé au sein de la direction générale Transport aérien du SPF Mobilité et Transports [9].

5. En vertu de l'article 14 de l'avant-projet, le service de contrôle de la circulation aérienne et le commandant de bord peuvent déroger aux procédures de vol pour des raisons de sécurité.

6. Le chapitre III de l'avant-projet énonce les critères dont il doit être tenu compte pour "les procédures de vol". Il s'agit de critères de sécurité, de capacité et de santé. Toutefois, comme il a été exposé sous le n° 4, seules les exigences de sécurité doivent être respectées pour les procédures de vol temporaire [10], les deux autres critères pouvant ne pas être pris en compte pour ces procédures.

7. Les critères de capacité sont ceux qui "permett[ent] d'atteindre le nombre maximal de mouvements par heure, fixé dans la licence d'exploitation de l'aéroport concerné ou à défaut de licence, dans le respect des normes OACI et des usages

---

[8] Article 13, § 3, deuxième phrase, de l'avant-projet.

[9] Article 3, 3°, de l'avant-projet, combiné avec l'article 4 du règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, l'article 48 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses et l'arrêté royal du 14 février 2006 portant création d'une autorité de surveillance nationale (NSA) des services de la navigation aérienne.
À l'article 3, 3°, de l'avant-projet, l'intitulé de la loi précitée du 20 juillet 2005 est mentionné de manière erronée. Dans la version néerlandaise, il faut écrire "houdende diverse bepalingen" et, dans la version française, l'intitulé suivant est correct : "portant des dispositions diverses".

[10] L'article 15 de l'avant-projet confirme cette exigence.

internationaux" (11), des dérogations en la matière étant prévues pour "les heures creuses du jour" et "les opérations de nuit" (12).

8. Les critères relatifs à la santé dont il doit être tenu compte pour les procédures permanentes de vol en tout cas portent d'une part sur "[l]es effets sur la santé causés par les nuisances sonores" (13) et d'autre part sur "[l]es effets causés par les émissions de gaz" (14).

9. S'agissant des nuisances sonores, les procédures de vol doivent être "élaborées en limitant l'impact du trafic aérien sur la santé de la population causé par les nuisances sonores" (15) et doivent "permett[re] l'exécution des plans d'action adoptés sur la base de la directive 2002/49/CE du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement" (16).

Les articles 19 à 21 contiennent des dispositions relatives à la "cartographie du bruit" et se réfèrent notamment à la directive 2002/49/CE précitée. L'article 20 précise également que les plans d'action sont établis par la ou les autorités compétentes désignées en vertu de la même directive.

10. En ce qui concerne les émissions de gaz par les moteurs d'avion, il doit en être tenu compte lors de l'établissement des procédures de vol (17).

---

(11) Article 16, § 1er, de l'avant-projet.

(12) Article 16, §§ 2 et 3, de l'avant-projet.

(13) Chapitre III, section 3, sous-section 1 (articles 18 à 21), de l'avant-projet.

(14) Chapitre III, section 3, sous-section 2 (article 22), de l'avant-projet.

(15) Article 18, § 1er, de l'avant-projet.

(16) Article 18, § 2, de l'avant-projet.

(17) Article 22 de l'avant-projet.

11. Une autorité de contrôle désignée par le Roi est chargée de contrôler le respect des procédures de vol [18] et d'établir un rapport annuel à la destination du Gouvernement et du Parlement, rendant compte des infractions constatées [19].

Les "fonctionnaires et agents de l'autorité de contrôle sont chargés de la recherche et de la constatation des infractions" et "disposent d'un mandat de l'inspection aéronautique conformément aux articles 38 à 42 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne [...]".

12. Aux termes de l'article 26, § 1er, de l'avant-projet, le Roi "peut" instituer une commission consultative en matière de procédures de vol dans chaque aéroport dont la mission fait l'objet des articles 27 et 28 de l'avant-projet.

13. L'article 29 de l'avant-projet complète l'article 21 de la loi précitée du 27 juin 1937 pour incriminer le non respect des procédures de vol.

14. L'article 30 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

> "En attendant l'adoption de nouvelles procédures de vol permanentes en vertu de cette loi [20], le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, les procédures de vol applicables.
>
> Cet arrêté royal est confirmé par la loi dans les 18 mois de son adoption. La confirmation rétroagit à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté précité et vaut jusqu'à l'adoption de nouvelles procédures de vol permanentes en vertu de cette loi [21] et au plus tard jusqu'au 1er septembre 2008".

---

(18) Article 23 de l'avant-projet.

(19) Article 25 de l'avant-projet.

(20) Lire : "de la présente loi".

(21) Lire : "de la présente loi".

15. L'article 31 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

"La loi entre en vigueur le jour de sa publication dans le Moniteur belge.

Pour les aéroports au départ ou à l'arrivée desquels plusieurs Régions sont concernées, les articles 6, 4° [22]; 18, § 2; 19 et 20 [23] entrent en vigueur le jour déterminé dans l'accord de coopération conclu par l'État fédéral et les régions concernées relatif à la mise en oeuvre commune de la directive 2002/49/CE.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur des articles 6, 4°; 18, § 2; 19 et 20, le Roi détermine, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les dispositions utiles à l'application de la loi".

II. Observations générales

A. La compétence de l'autorité fédérale

a) <u>Considérations générales</u>

16. Pour ce qui concerne l'examen des questions pertinentes qui se posent à l'égard de l'avant-projet, l'autorité fédérale est compétente en matière :

- d'"élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport" [24];

- d'"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" [25].

---

[22] Il s'agit en réalité de l'article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet auquel il est ici référé.

[23] Sur le plan légistique, il faut remplacer les points-virgule entre chaque numéro d'article par des virgules.

[24] Article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

[25] Article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Il y a lieu de tenir compte également des compétences suivantes des régions :

- "la protection de l'environnement, notamment celle [...] de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit" [(26)], l'autorité fédérale restant toutefois compétente pour "[l']établissement des normes de produit" [(27)];

- "l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National" [(28)].

17. La Cour d'arbitrage a récemment examiné la question de la coexistence de la compétence fédérale en matière de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National avec celle, dévolue aux Régions, en matière de protection de l'environnement et plus particulièrement de lutte contre les nuisances sonores.

Dans son arrêt n° 3/2006 du 11 janvier 2006 statuant sur le recours en annulation, introduit par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'article 68 de la loi-programme du 9 juillet 2004 - qui confirme l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires - et de cet arrêté royal du 27 mai 2004, la Cour a émis la considération suivante :

> "B.4.1. Les dispositions attaquées se bornent à prévoir l'octroi d'une licence d'exploitation à l'exploitant de l'aéroport de Bruxelles-National, à fixer en termes généraux certaines des obligations de celui-ci qui doivent figurer dans la licence et à autoriser le Roi à prévoir des extensions ou relocalisations de l'aéroport. Elles n'ont en elles-mêmes ni pour objet ni pour effet d'imposer un développement de l'aéroport de Bruxelles-National qui porterait atteinte à la compétence attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en matière de protection de l'environnement et spécifiquement en matière de lutte contre les nuisances sonores. Elles n'ont en particulier ni pour objet ni pour effet qu'une forme d'exploitation de l'aéroport national serait imposée qui méconnaîtrait les normes environnementales que les régions peuvent édicter, dans

---

(26) Article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, *partim*, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

(27) Article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

(28) Article 6, 1er, X, 7°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

le respect du principe de proportionnalité en vertu duquel aucune autorité, et notamment l'autorité régionale, ne peut exercer sa compétence de telle manière qu'elle rende impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence d'autres autorités. Il reviendra au Roi, d'une part, lors de la fixation des conditions mises à l'octroi de la licence d'exploitation et, d'autre part, dans l'exercice de la compétence qui Lui est octroyée par l'article 37 précité, de veiller à ce que les conditions d'exploitation et de développement qu'Il imposera au titulaire de la licence d'exploitation n'empêchent pas celui-ci de satisfaire aux exigences que, en matière d'environnement, la Région peut imposer dans le respect du principe de proportionnalité.

B.4.2. À cet égard, le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité précise que «la licence d'exploitation sera octroyée sans préjudice de l'obligation de l'exploitant de respecter la législation et la réglementation aéronautiques, dont le contrôle restera assuré par la Direction générale Transport Aérien, et les normes en matière environnementale destinées à limiter les nuisances générées par l'exploitation d'installations aéroportuaires», et que «de même, la licence d'exploitation sera bien entendu octroyée sans préjudice des régimes d'autorisation ou de permis que les Régions pourraient imposer dans le cadre de leurs compétences, notamment en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire» (Rapport au Roi, Moniteur belge, 16 juillet 2004, p. 55679)" [(29)].

18. Il résulte également de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État que :

- lorsque l'autorité fédérale exerce ses compétences, notamment en matière de réglementation du trafic aérien, qui appartient à la réglementation relative aux communications et aux transports, elle ne peut

"rend[re] [...] impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en matière d'exploitation des aéroports [(30)] [...] et de lutte contre le bruit [...]" [(31)];

---

(29) C.A., n° 3/2006, 11 janvier 2006, B.4.1 et B.4.2.

(30) L'avis visait ici les aéroports publics autres que celui de Bruxelles-National.

(31) Avis 33.223/4 donné le 28 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 avril 2002 réglementant les évolutions de nuit de certains avions à réaction subsoniques civils (Moniteur belge, 17 avril 2002).

- de même, lorsque les régions interviennent en matière de protection de l'environnement, spécialement en ce qui concerne la lutte contre le bruit résultant de l'exploitation de l'aéroport fédéral de Bruxelles-National, elles doivent

> "faire application du principe de proportionnalité, selon lequel aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée" (32).

Par ailleurs, lorsque les autorités régionales exercent leurs compétences en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et des aérodromes publics autres que l'aéroport de Bruxelles-National, elles ne peuvent le faire que dans le respect des compétences fédérales en matière notamment de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, et de sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, la politique de sécurité publique étant restée, de manière générale, de compétence fédérale (33).

---

(32) Avis 25.279/8 donné le 21 novembre 1996 sur le projet devenu l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (*Doc. parl.*, C.R.B.C., 1996-1997, n° A-15/1); 28.123/3 donné le 20 avril 1999 sur un projet devenu l'arrêté de Collège de la Commission communautaire française du 4 mars 1999 fixant les échelles de traitement des fonctionnaires des services du Collège de la Commission communautaire française (Moniteur belge, 27 mars 1999); 36.104/3 donné le 2 décembre 2003 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 1er avril 2004 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (*Doc. parl.*, C.R.B.C., 2003-2004, n° A-528/1).

(33) Voir notamment l'avis 35.855/4 donné le 24 septembre 2003 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 janvier 2004 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, ainsi que l'arrêt n° 33.797/VIII du 12 juillet 2004 de la section d'administration du Conseil d'État, rejetant la demande de suspension de cet arrêté modificatif, introduite par la Région wallonne; voir aussi l'avis 35.678/VR/V donné le 23 juillet 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2003 relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne (Moniteur belge, 12 mai 2004).

Il se déduit de ce qui précède que, non seulement les diverses autorités ne peuvent empiéter sur les compétences résultant des répartitions opérées entre l'autorité fédérale et les régions et doivent donc respecter les normes émanant, dans des matières voisines de celles qu'elles réglementent, des autorités habilitées à les adopter, mais aussi que, dans l'exercice de ses compétences, chaque autorité est tenue au respect du principe de proportionnalité résultant du système général de répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions [(34)].

19. Les autorités compétentes dans des matières voisines peuvent envisager de recourir à un accord de coopération sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 si elles l'estiment opportun, afin notamment d'assurer une réglementation intégrée. Cette disposition prévoit en effet en son paragraphe 1er, alinéa 1er :

> "L'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun".

Ce n'est que lorsque les matières attribuées à des législateurs différents sont liées entre elles d'une manière telle que, par exemple parce qu'elle sont "imbriquées" les unes avec les autres, elles ne peuvent être réglementées autrement que par un exercice conjoint de ces compétences, qu'il est requis qu'un pareil accord de coopération soit conclu, une législation édictée de manière unilatérale et sans pareil accord de coopération violant alors le principe de proportionnalité propre à tout exercice des compétences [(35)].

---

(34) Voir par exemple C.A., n° 54, 24 mai 1988; n° 2/89, 2 février 1989; n° 14/91, 28 mai 1991; nos 23/92 et 24/92, 2 avril 1992; n° 7/93, 27 janvier 1993; n° 92/2003, 24 juin 2003, B.9.2.

(35) Voir par exemple en matière de télécommunications et de radiodiffusion et de télévision, les arrêts suivants de la Cour d'arbitrage : n° 132/2004, 14 juillet 2004 B.5 et B.6; 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.1 à B.6.5.

Il en va ainsi, en particulier, lorsqu'un instrument de droit international ou européen, par exemple une directive européenne, impose l'adoption d'un acte unique valant pour l'ensemble du territoire national ou encore invite les États à désigner une autorité nationale unique pour la gestion de certaines matières [(36)].

En tout état de cause, les lois, les décrets et les ordonnances ne peuvent se référer à un accord non encore conclu, même en prévoyant la nécessité d'en conclure [(37)]; il en est certainement ainsi lorsque l'on est en présence d'une matière qui ne nécessite pas de manière impérative et objective le recours à pareil accord. En effet, non seulement le contenu de l'accord ne peut, par définition, être connu au moment où une disposition de ce type serait adoptée, ce qui peut conduire à y faire une référence inadéquate, mais en outre cette disposition risque de rester lettre morte dans l'hypothèse où l'accord de coopération envisagé n'est pas conclu ou n'entre pas en vigueur; la portée normative de ce type de disposition deviendrait alors inexistante.

20. Le principe d'autonomie qui régit les relations entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions s'oppose, en règle, à ce qu'une autorité impose à une autre de prendre part aux politiques qu'elle mène.

---

(36) Avis 36.058/4 donné le 24 novembre 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 janvier 2004 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (Moniteur belge, 29 avril 2004), observation générale, sous a); 37.039/4 donné le 17 mai 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, observation n° I (*Doc.*, Parl. wallon, 2004, n° 7/1); 37.522/3 donné le 30 novembre 2004 sur un projet devenu l'arrêté du 4 février 2005 du Gouvernement flamand "inzake de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne", observation n° 4 (Moniteur belge, 28 février 2005).

(37) En ce sens : avis 36.104/3 précité du 2 décembre 2003; avis 39.883/VR donné le 29 mars 2006 sur un avant-projet de loi sur l'accueil des demandeurs d'asile, observation sous l'article 60.

Ainsi par exemple, un niveau de pouvoir ne peut contraindre un autre à intervenir dans une procédure d'adoption d'actes, que ce soit pour initier cette procédure ou pour y donner un avis.

En revanche, si cette intervention est purement facultative et qu'en conséquence son absence n'entache pas la validité de l'acte adopté, il n'y a pas d'objection à ce qu'un niveau de pouvoir invite un autre à prendre part à ses procédures. En ce cas, l'intervention des autres niveaux de pouvoir doit être conçue de manière telle qu'elle ne produise aucun effet juridique dans cette procédure, par exemple quant au caractère obligatoire des points de vue adoptés par ces autres niveaux de pouvoir ou quant à l'obligation qui serait faite à l'autorité compétente d'y répondre.

Il n'en irait autrement que si un accord de coopération organisait les procédures de manière plus contraignante entre les niveaux de pouvoir qui en sont les parties contractantes.

Il va de soi, en outre, que les considérations qui précèdent ne valent pas pour les procédures de concertation au sens large prévues par les lois de réformes institutionnelles, lesquelles obéissent à un régime juridique propre.

b) Application des considérations générales à l'avant-projet à l'examen

b.1) La compétence de principe de l'autorité fédérale et l'obligation de respecter les règles régionales en matière d'environnement et de lutte contre le bruit

21. La fixation des procédures de vol est une mesure de police générale et de réglementation relative aux communications et au transport et une règle de sécurité de la circulation aérienne, au sens de l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Elle relève donc de la compétence de l'autorité fédérale, quel que soit l'aéroport concerné.

L'objet principal de l'avant-projet consiste à déterminer, pour les aéroports visés [(38)], les modalités selon lesquelles le Roi ou l'Autorité de surveillance nationale adopteront les procédures de vol applicables sous la réserve des dérogations prévues par l'article 14 de l'avant-projet, à mentionner les critères, touchant à la sécurité, à la capacité des aéroports et à l'environnement dont il devra être tenu compte, à organiser le cadre du contrôle des procédures de vol, à envisager la création d'une commission consultative en matière de procédures de vol dans chaque aéroport, à incriminer la violation de ces procédures et à prévoir des dispositions finales sur les pouvoirs temporaires du Roi en la matière et sur l'entrée en vigueur.

D'une manière générale, les dispositions de l'avant-projet portent sur la seule fixation des procédures de vol et sur les questions qui y sont liées. En créant le cadre procédural d'adoption de ces instruments, l'avant-projet n'empiète pas, sauf ce qui sera exposé ci-après, sur les compétences régionales.

S'agissant du respect des règles régionales en matière d'environnement, spécialement en ce qui concerne la lutte contre le bruit, le raisonnement tenu par la Cour d'arbitrage dans son arrêt précité n° 3/2006 du 11 janvier 2006 [(39)] peut en effet être transposé à la question de la fixation, par l'autorité fédérale, du processus suivant lequel seront adoptées les procédures d'atterrissage, de décollage et de vol des aéronefs empruntant des aéroports sur le territoire national.

L'avant-projet, en tant que tel, ne porte pas atteinte, d'une manière générale, aux compétences régionales en matière d'environnement. C'est au Roi et à l'Autorité de surveillance nationale [(40)] qu'il reviendra, dans le cadre de la mise en oeuvre future du processus défini par l'avant-projet, de veiller à ce que les procédures de vol permettent aux utilisateurs de l'espace aérien de satisfaire aux exigences que, en matière d'environnement, les régions peuvent imposer dans le respect du principe de proportionnalité. L'autorité fédérale devra veiller alors à ne pas empiéter sur les compétences normatives dévolues aux régions en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne la lutte contre les nuisances sonores. Ces réglementations régionales, pour autant qu'elles respectent le

---

(38) Voir l'article 3, 17°, de l'avant-projet. Comme il a été exposé au n° 1, il s'agit actuellement du seul aéroport de Bruxelles-National, mais d'autres aéroports pourraient être visés dans l'avenir.

(39) Voir le n° 17, plus haut.

(40) Voir toutefois les observations faites plus loin, sous les n[os] 50 et 51.

principe de proportionnalité, doivent être considérées comme une donnée dont l'autorité fédérale devra tenir compte lors de la mise en oeuvre du processus créé par l'avant-projet.

Il en va d'ailleurs de même de toutes les règles de droit, que toute autorité doit respecter, que ces règles relèvent de ses propres compétences ou de celles d'un autre niveau de pouvoir. Il ne s'indique donc pas en principe, indépendamment même de toute question de compétence, de prévoir dans une législation que les actes qu'elle prévoit doivent respecter telle ou telle règle de droit ou tel ou tel instrument juridique.

22. Quoi qu'il en soit, d'une manière générale, il résulte de ce qui précède que l'avant-projet relève de l'autorité fédérale, sous les réserves et moyennant les précisions qui suivent.

b.2) Les procédures de vol temporaires et les critères de santé (article 13, § 3, de l'avant-projet)

23. L'article 13, § 3, de l'avant-projet dispose :

> "§ 3. Les procédures de vol temporaires sont arrêtées par l'Autorité de surveillance nationale sur avis du prestataire de services de contrôle de la circulation aérienne. Elles peuvent ne pas tenir compte des critères de capacité et de santé décrits dans le chapitre III".

La raison d'être des procédures de vol temporaires est expliquée dans le commentaire de l'article 13, § 1er, de la manière suivante :

> "Cet article expose les caractéristiques d'une procédure de vol temporaire. Étant donné sa nature exceptionnelle, la procédure de vol temporaire est limitée dans le temps à l'événement qui a créé le besoin de l'adopter. Par événements ponctuels, il faut comprendre par exemple l'arrivée d'un chef d'État, une manifestation particulière, etc. Les changements de nature à rendre les procédures de vol inapplicables aboutissent à des situations où la mise en branle du long processus d'élaboration d'une procédure de vol permanente ne peut avoir lieu en raison de ses conséquences à court terme, une solution immédiate s'imposant (comme par exemple la réalisation de travaux). De même, une procédure de vol temporaire doit pouvoir être rectifiée suite à des développements de la réglementation de sécurité."

Cette finalité justifie que le processus d'élaboration des procédures de vol temporaires ne comporte pas la réalisation des études de capacité et d'impact sur l'environnement prévues à l'article 8, §§ 4 et 5, de l'avant-projet, dans le cas de l'élaboration de procédures de vol permanentes.

Elle justifie également qu'il puisse ne pas être tenu compte du critère de capacité défini à l'article 16 de l'avant-projet, lors de l'élaboration de procédures de vol temporaires.

Il ne peut, par contre, être admis que l'autorité compétente pour arrêter les procédures de vol temporaires soit autorisée, dans ce contexte, à ne tenir aucun compte des critères de santé décrits au chapitre III, qui comprend notamment ceux relatifs aux nuisances sonores [(41)].

Ces procédures de vol temporaire doivent être, en outre, respectueuses des droits à la protection de la santé, à un environnement sain et au droit à la protection de la vie privée que la jurisprudence a reconnus aux riverains des aéroports, sur la base notamment des articles 22 et 23 de la Constitution et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'article 13, § 3, de l'avant-projet sera revu pour tenir compte de cette observation [(42)].

b.3) La référence aux cartes de bruit stratégiques, aux plans d'action et aux autorités compétentes en la matière en vertu de la directive 2002/49/CE (articles 6, § 1er, 4°, 18, § 2, 19, 20, 21 et 31, alinéa 2, de l'avant-projet)

24. À plusieurs reprises, l'exposé des motifs et le commentaire des articles, sous les articles 6, 7, 8, § 5, 18, § 2, 19, 20 et 31, se réfèrent, en ce qui concerne l'aéroport de Bruxelles-National, à l'éventualité de la conclusion d'un accord de coopération, spécialement pour la mise en oeuvre de la directive 2002/49/CE du Parlement européen

(41) Sur l'obligation de respecter le principe de proportionnalité qui s'impose tant à l'autorité fédérale qu'aux régions, voir les observations nos 18 et 21, plus haut.

(42) Voir aussi l'observation faite sur l'article 13 sous un autre aspect, plus loin, sous les nos 50 et 51.

et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

Dans le dispositif, l'article 31, alinéa 2, qui, "pour les aéroports au départ ou à l'arrivée desquels plusieurs Régions sont concernées", prévoit le report de l'entrée en vigueur des articles 6, § 1er, 4°, 18, § 2, 19 et 20, confirme l'intention de l'auteur du projet de conclure un accord de coopération préalable à leur mise en oeuvre, sans préciser toutefois que l'objet de cet accord sera limité à l'aéroport de Bruxelles-National.

25. Ces références à la directive 2002/49/CE précitée, non encore transposée, et à un accord de coopération non encore conclu appellent les observations suivantes.

S'agissant de la référence à la directive, celle-ci sera commentée principalement en tant qu'elle concerne le bruit généré par l'activité des "grands aéroports" qu'elle vise, c'est-à-dire ceux définis par son article 3, p); un "grand aéroport" est défini comme suit par cette disposition :

> "aéroport civil, désigné par l'État membre, qui enregistre plus de 50000 mouvements par an (le terme "mouvement" désignant un décollage ou un atterrissage), à l'exception des mouvements effectués exclusivement à des fins d'entraînement sur des avions légers".

Cette définition se rapproche de celle de la notion d'aéroport figurant à l'article 3, 17°, de l'avant-projet.

L'incidence de la directive sur la pertinence de la référence faite dans l'avant-projet à un accord de coopération en devenir sera également examinée, plus marginalement, en tenant compte de ce que, pour les agglomérations, l'annexe VI, paragraphe 1.6, dernier alinéa, de la directive 2002/49/CE précitée prévoit notamment que les données transmises à la Commission européenne sur la base de l'article 10 de la directive doivent

> "indiqu[er] [...] comment [...] les grands aéroports contribuent aux résultats visés ci-dessus" [43].

---

[43] Ces résultats sont essentiellement des données d'exposition au bruit.

Il sera tenu compte également du fait que la directive 2002/49/CE précitée a un champ d'application plus large que celui dont il vient d'être fait état.

26. À titre préalable, il convient d'observer que les seules références à la directive 2002/49/CE précitée et aux autorités désignées en vertu de celle-ci ne peut être considérée comme en assurant la transposition. Tel n'est pas - et ne saurait être - l'objet de l'avant-projet et de ces références.

Il appartient aux législateurs ou aux autorités réglementaires et administratives de veiller à cette transposition dans le cadre de leurs compétences respectives. Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, alinéa 1er, de la directive, cette transposition devait intervenir pour le 18 juillet 2004.

Les observations qui suivent doivent être lues en tenant compte de l'exigence d'assurer cette transposition.

27. La directive prévoit pour l'essentiel l'adoption de cartes de bruit stratégiques et de plans d'action, des "autorités compétentes" devant être désignées à cet effet.

On examinera successivement les dispositions de l'avant-projet se référant aux cartes de bruit stratégiques (articles 19 à 21), aux plans d'action (articles 18, § 2, et 20), aux autorités compétentes pour adopter ces instruments (article 6, § 1er, 4°) et celle reportant l'entrée en vigueur de ces dispositions en fonction de la conclusion d'un accord de coopération (article 31, alinéa 2).

Les cartes de bruit stratégiques (articles 19 à 21 de l'avant-projet)

28. Les articles 19 à 21 se réfèrent à la "cartographie du bruit" requise par la directive 2002/49/CE précitée.

Les "cartes de bruit stratégiques" prévues par cette directive ont essentiellement pour objet de constater un état de fait en matière de bruit, tel qu'il résulte de la situation existante ou de mesures prises par ailleurs. Il ne s'agit pas d'un instrument politique de planification comprenant les mesures devant être adoptées dans l'avenir.

Aux termes de l'article 3, r), de la directive, une "carte de bruit stratégique" est en effet définie comme étant

> "une carte conçue pour permettre l'évaluation globale de l'exposition au bruit dans une zone donnée soumise à différentes sources de bruit ou pour établir des prévisions générales pour cette zone" (44).

Selon le paragraphe 4, troisième tiret, de l'annexe IV de la directive, les "cartes de bruit stratégiques [...] serv[ent] de base aux plans d'action", dont il sera question plus loin (45), mais ne constituent pas en elles-mêmes des éléments de ces plans d'action.

29. Compte tenu des compétences régionales en matière d'environnement, en ce compris la lutte contre le bruit, la transposition de la directive sur ce point relève des régions, qui doivent en conséquence établir cette cartographie.

Ceci ne fait pas obstacle, même si ce n'est pas indispensable, à ce qu'une loi fédérale constate qu'il appartient aux autorités qu'elle désigne de prendre en compte cette cartographie.

C'est en ce sens qu'il faut interpréter les articles 19 et 20 de l'avant-projet.

Lu en combinaison avec l'article 18, § 1er, de l'avant-projet, l'article 19 signifie que, lorsque les procédures de vol sont élaborées en limitant l'impact du trafic aérien sur la santé de la population causé par les nuisances sonores, il doit être tenu compte de cet impact tel qu'il est établi sur la base de la cartographie, l'article 20 rappelant

---

(44) Voir aussi, notamment, l'article 7 de la directive et son annexe IV.

(45) Voir les nos 31 à 35.

que celle-ci est établie par les "autorités compétentes" désignées en vertu de la directive 2002/49/CE précitée, c'est-à-dire les autorités que les régions désigneront ou qu'elles ont, le cas échéant, déjà désignées [46].

La rédaction des articles 19 et 20 sera revue en ce sens, afin d'éviter également que le texte fasse une référence directe à la directive plutôt qu'aux instruments juridiques de droit interne qui la transposent et aux autorités désignées en vertu de ceux-ci. Pour résoudre cette dernière difficulté, il est suggéré d'habiliter le Roi à désigner les cartes de bruit stratégiques dont il devra être tenu compte, les cartes en question étant celles requises par les instruments internes de transposition de la directive, et à désigner les autorités habilitées par ailleurs à établir ces cartes.

30. En revanche, l'autorité fédérale ne saurait imposer unilatéralement, comme l'avant-projet le fait à l'article 21, d'envoyer cette "cartographie" au ministre fédéral qui a la navigation aérienne dans ses attributions et à la commission consultative fédérale dont la création est envisagée par l'avant-projet.

En conséquence, l'article 21 sera omis.

Les plans d'action (articles 18, § 2, et 20 de l'avant-projet)

31. La même directive, spécialement en son article 8, prescrit l'adoption d'autres instruments : il s'agit des plans d'action,

> "visant à gérer les problèmes de bruit et les effets du bruit, y compris, si nécessaire, la réduction du bruit" [47].

---

(46) La section de législation du Conseil d'État ne dispose pas d'information sur le point de savoir si les régions ont déjà désigné des autorités chargées de l'établissement de cartes de bruit stratégiques pour assurer la transposition de la directive 2002/49/CE précitée.

(47) Articles 3, t), et 8, paragraphe 1er, de la directive.

Ces plans ne concernent pas seulement les grands aéroports mais aussi les agglomérations de plus de 250.000 habitants et "visent également à protéger les zones calmes contre une augmentation du bruit" [(48)]. Ils peuvent concerner d'autres objets, comme le précise la directive à l'article 8, paragraphe 1.

Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive,

> "[l]es mesures figurant dans les plans sont laissées à la discrétion des autorités compétentes, mais devraient notamment répondre aux priorités pouvant résulter du dépassement de toute valeur limite pertinente ou de l'application d'autres critères choisis par les États membres et s'appliquer en particulier aux zones les plus importantes déterminées par la cartographie stratégique du bruit".

Selon l'annexe V de la directive, ces plans d'action, outre divers éléments relevant de la compétence des régions, comme par exemple ceux liés à la cartographie ou d'autres aspects descriptifs, doivent comprendre la désignation de l'"autorité compétente", des "mesures de lutte contre le bruit déjà en vigueur et projets en gestation", des "actions envisagées par les autorités compétentes pour les cinq années à venir, y compris [les] mesures prévues pour préserver les zones calmes", la "stratégie à long terme" ou les "dispositions envisagées pour évaluer la mise en oeuvre et les résultats du plan d'action" [(49)].

Aux termes de l'annexe V, paragraphe 2, de la directive,

> "[p]armi les actions que les autorités compétentes peuvent envisager dans leurs domaines de compétence respectifs figurent par exemple :
>
> - la planification du trafic,
> - l'aménagement du territoire,
> - les mesures techniques au niveau des sources de bruit,
> - la sélection de sources plus silencieuses,
> - la réduction de la transmission des sons,
> - les mesures ou incitations réglementaires ou économiques" [(50)].

---

(48) Article 8, paragraphe 1, premier alinéa, b), de la directive.

(49) Annexe V, paragraphe 1, *partim*, de la directive.

(50) Annexe V, paragraphe 2, de la directive.

32. Certaines des "actions" prévues par les plans d'action relèvent de la compétence régionale; d'autres, qui résultent de l'adoption de procédures de vol et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National ou encore de normes de produit, relèvent de l'autorité fédérale. En effet,

> "pour déterminer quelle est l'autorité compétente pour imposer l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre d'une procédure de planification, il ne faut pas considérer l'objectif de l'évaluation des incidences sur l'environnement, à savoir la protection de l'environnement, mais bien la nature de la matière pour laquelle la planification est imposée. Cette règle s'applique également *mutatis mutandis* à l'organisation de la participation du public dans le cours de cette procédure de planification" (51).

La planification relève donc, elle aussi, même en ce qui concerne l'environnement, des autorités responsables pour la matière à l'égard de laquelle cette planification est requise.

33. Certains de ces plans d'action, lorsqu'ils concernent exclusivement des activités relevant d'un niveau de pouvoir, ne peuvent être établis qu'à ce niveau.

En revanche, lorsque ces plans concernent des activités relevant à la fois de plusieurs niveaux de pouvoir sous des aspects différents, les autorités compétentes ne peuvent agir que de concert, compte tenu de la nature intégrée de ces plans; il en va ainsi, *a fortiori*, lorsqu'il est requis, par exemple par une directive européenne, que soit désignée une "autorité compétente" pour leur mise en oeuvre. Cette intervention concertée ne peut prendre que la forme d'un accord de coopération conclu sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

34. En l'espèce, les plans d'action requis par la directive 2002/49/CE précitée pour les "grands aéroports" qu'elle vise et pour les agglomérations concernées par la présence de pareils "grands aéroports", ne peuvent être adoptés que par la voie d'un accord de coopération, compte tenu de l'imbrication des compétences régionales en matière de

---

(51) Avis 38.816/1/VR/V, des 6 et 13 septembre 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, n° 3.3.3, (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2108/1, pp. 37-47); cet avis se réfère notamment à l'arrêt n° 54, du 24 mai 1988, de la Cour d'arbitrage, 6.B.7.

communication, de transport et de bruit, d'une part, et, d'autre part, des compétences fédérales en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, de sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, et, plus largement, en matière de sécurité publique, ainsi qu'en matière de normes de produit.

35. Il peut être prévu, comme à l'article 18, § 2, en projet, que les procédures de vol doivent permettre l'"exécution des plans d'action", étant entendu que l'article 20 doit être lu comme rappelant que ces plans d'action sont établis par les autorités compétentes, qui pourraient être notamment les plans et les autorités désignés par un accord de coopération conformément à l'exposé qui vient d'être fait.

Ainsi lus, les articles 18, § 2, et 20 sont admissibles au titre de la répartition des compétences mais leur rédaction devrait être éclaircie en ce sens, afin d'éviter également que le texte fasse une référence directe à la directive plutôt qu'aux instruments juridiques de droit interne qui la transposent et aux autorités désignées en vertu de ceux-ci. Pour résoudre cette dernière difficulté, il est suggéré d'habiliter le Roi à désigner les plans d'action à respecter, ces plans étant ceux requis par les instruments internes de transposition de la directive, et à désigner les autorités habilitées par ailleurs à établir ces plans d'action.

Les "autorités compétentes" prévues par la directive 2002/49/CE (article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet)

36. L'article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet est rédigé comme suit :

"§ 1er. Le processus d'élaboration des procédures de vol permanentes est initié par une des instances suivantes :

[...]

4° la ou les autorités compétentes désignées en vertu de la directive 2002/49/CE du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement".

Plusieurs dispositions de l'avant-projet, soit les articles 8, §§ 2 et 6, 9, 12, et 13, § 5, mentionnent également ces autorités compétentes pour les inclure dans le processus d'adoption des procédures de vol en leur conférant par exemple une compétence d'avis ou pour les désigner comme devant être informées de l'adoption de certains des actes accomplis en vertu de l'avant-projet.

37. L'article 6, § 1er, 4°, et les dispositions qui viennent d'être citées, à l'exception de l'article 9, ne prescrivent aucune obligation aux "autorités compétentes".

Compte tenu de ce dernier élément, il n'y a pas d'objection en principe à ce que ces dispositions, à l'exception de l'article 9 [(52)], prévoient l'intervention de ces "autorités compétentes".

Ces dispositions suscitent toutefois des difficultés qu'il y a lieu d'examiner plus avant.

Compte tenu aussi de ce qu'il n'est pas admissible qu'une norme de droit interne comprenne une référence directe à une directive européenne au lieu de renvoyer aux textes de droit interne qui en ont assuré la transposition et aux autorités qu'ils ont désignées, elles appellent les observations qui suivent.

38.1. L'article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet est rédigé de manière très large et comme visant l'ensemble des autorités compétentes désignées en vertu de la directive 2002/49/CE précitée.

38.2. Il résulte de l'exposé des motifs et du commentaire des articles que telle ne semble pas être l'intention de l'auteur de l'avant-projet, qui ne semble prendre en considération actuellement que les autorités désignées pour prendre des actes requis par cette directive concernant l'aéroport de Bruxelles-National.

---

(52) Voir l'observation n° 40, plus loin.

Si tel est bien le cas, le texte devrait être revu en ce sens. Comme toutefois il n'est pas admissible en principe de se référer dans un texte de droit interne de manière directe à une directive européenne et que, pour l'aéroport de Bruxelles-National, la directive ne semble pas avoir été transposée et qu'aucune autorité compétente n'a encore été désignée, le dispositif peut prévoir le principe de l'intervention de cette autorité compétente mais il doit habiliter le Roi à la désigner après que la directive a été transposée.

Ceci vaut d'ailleurs pour toutes les "autorités compétentes" prévues par la directive et susceptibles d'être concernées par les procédures de vol. Tel est le cas pour les procédures de vol qui pourront concerner les aéroports régionaux lorsqu'ils répondront à la définition du "grand aéroport" que donne l'article 3, p), de la directive et à celle de l'aéroport fournie par l'article 3, 17°, de l'avant-projet; tel semble également devoir être le cas pour les plans d'action prévus par la directive 2002/49/CE précitée en ce qui concerne les agglomérations et devant prendre en compte la présence des "grands aéroports".

38.3. Si en revanche l'auteur de l'avant-projet entend viser toute autorité compétente désignée en vertu de la directive 2002/49/CE précitée, la disposition ne peut être maintenue dans sa rédaction actuelle et elle doit viser, d'une part, de manière précise celles des "autorités compétentes" qui existeraient déjà, par le renvoi aux textes internes de transposition et, d'autre part, celles que le Roi mentionnera sur la base des désignations ultérieures de ces "autorités compétentes" par les législateurs compétents ou en vertu des textes qu'ils auront adoptés. Le texte pourrait prévoir aussi une habilitation générale au Roi de désigner ces "autorités compétentes", tant celles qui existent déjà que celles à instituer.

39. Ceci étant, tel qu'il est rédigé, l'article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet vise les "autorités compétentes" pour l'adoption tant des plans d'action que des cartes de bruit stratégiques.

Il revient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si telle est bien son intention et de revoir, le cas échéant, le texte à la lumière, *mutatis mutandis*, des observations qui précèdent.

40. Si l'article 6, § 1er, 4°, est conçu comme visant des autorités autres que strictement fédérales, il est admissible qu'elles interviennent de manière facultative, à la condition, en outre, que cette intervention ne produise aucun effet juridique à l'égard de l'autorité fédérale.

C'est ainsi que sont rédigés et que doivent être interprétés cette disposition et les articles 8, §§ 2 et 6, 12, et 13, § 5, qui y renvoient, qui, sur le principe de cette intervention, ne suscitent dès lors pas de difficulté au titre de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions.

En revanche, le renvoi fait par l'article 9 de l'avant-projet à l'article 6 de celui-ci, notamment à son paragraphe 1er, 4°, n'est pas admissible, à l'égard des "autorités compétentes" non fédérales. Tel qu'il est rédigé, l'article 9 impose en effet à ces autorités d'"envo[yer] [...] leurs avis respectifs" au ministre, ce qui porte atteinte à l'autonomie des collectivités fédérées concernées. L'article 9, en tant qu'il concerne des autorités non fédérales, sera revu à la lumière de cette observation, de même d'ailleurs que le renvoi qu'il contient à l'article 6, § 1er, 2°, de l'avant-projet, qui peut concerner une personne morale gérant un aéroport régional [(53)]; ces autorités régionales ne peuvent être tenues de participer à la procédure d'avis instaurée par l'avant-projet.

Il n'en irait autrement qu'en vertu d'un accord de coopération.

Le report de l'entrée en vigueur de dispositions de l'avant-projet en fonction de la conclusion d'un accord de coopération (article 31, alinéa 2, de l'avant-projet)

41. Il reste à examiner l'article 31, alinéa 2, qui est la seule disposition à se référer expressément à un accord de coopération dans l'avant-projet.

---

(53) L'article 6, § 1er, 2°, est rédigé comme suit :

"§ 1er. Le processus d'élaboration des procédures de vol permanentes est initié par une des instances suivantes :

[...]

2° La personne morale qui gère un aéroport entrant dans le champ d'application de la présente loi, dans la mesure où les procédures de vol sont uniquement applicables aux aéroports qu'ils gèrent".

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Pour les aéroports au départ ou à l'arrivée desquels plusieurs Régions sont concernées, les articles 6, 4° [(54)]; 18, § 2; 19 et 20 [(55)] entrent en vigueur le jour déterminé dans l'accord de coopération conclu par l'État fédéral et les régions concernées relatif à la mise en oeuvre commune de la directive 2002/49/CE."

42. Le report d'entrée en vigueur des dispositions visées n'a de pertinence que dans la mesure où les instruments concernés par ces dernières - les cartes de bruit stratégiques et les plans d'action - et les "autorités compétentes" pour les adopter ne peuvent résulter que d'un accord de coopération.

Le seul aéroport actuellement concerné en fait est celui de Bruxelles-National mais il n'est pas exclu que, dans l'avenir, sans modification législative et par le seul effet d'une extension de capacité, d'autres aéroports, relevant des régions pour ce qui concerne leur gestion, soient concernés, l'autorité fédérale demeurant compétente à leur égard pour ce qui concerne notamment la police générale, la réglementation relative aux communications et aux transports, la sécurité de la circulation aérienne et, plus largement, en matière de sécurité publique, ainsi qu'en matière de normes de produit [(56)].

Pour ces aéroports comme d'ailleurs pour tous les "grands aéroports" au sens de l'article 3, p), de la directive 2002/49/CE précitée et tous les aéroports au sens de l'article 3, 17°, de l'avant-projet, il a été exposé plus haut qu'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions s'imposait pour ce qui concerne l'adoption des plans d'action prévus par la directive [(57)]. Ce n'est pas l'incidence transrégionale des aéroports sur le plan territorial qui l'impose, même si cet élément constitue un motif supplémentaire d'y recourir, mais le fait que des compétences fédérales et régionales sont exercées de manière concomitante à l'égard des aéroports.

---

(54) Il s'agit en réalité de l'article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet auquel il est ici référé.

(55) Sur le plan légistique, il faut remplacer les points-virgule entre chaque numéro d'article par des virgules.

(56) Voir le n° 16, plus haut.

(57) Voir le n° 34, plus haut.

43. Or, il a été vu plus haut que les cartes de bruit stratégiques relèvent, quel que soit l'aéroport concerné, de la compétence des seules régions [(58)]; leur adoption ne nécessite donc pas d'accord de coopération.

La référence faite à l'article 19 et à l'article 20 dans la mesure où cette dernière disposition renvoie à "[l]a cartographie du bruit" n'est donc pas adéquate.

44. Si l'intention consiste à ne se référer aux cartes de bruit stratégiques qu'après que la directive 2002/49/CE précitée a été transposée, la technique consistant à habiliter le Roi à désigner ces cartes en fonction de cette transposition, suggérée plus haut [(59)], rencontre pareille intention.

Il n'y a en toute hypothèse pas de raison, dans l'attente d'un accord de coopération, de dispenser les autorités de prendre en compte la cartographie du bruit qui existerait déjà.

La même observation vaut pour ce qui concerne les plans d'action non encore adoptés, qui ne relèveraient que d'un seul niveau de pouvoir (soit l'autorité fédérale, soit les régions) [(60)], et, *a fortiori*, pour ceux qui existeraient déjà. Dans cette mesure, le report de l'entrée en vigueur de l'article 18, § 2, et de l'article 20, dans la mesure où il se réfère aux plans d'action de ce type, n'est pas admissible, s'agissant des plans adoptés, ou ne se justifie pas, s'agissant de ceux relevant d'un seul niveau de pouvoir.

45. Certains plans d'action, spécialement ceux qui concernent les "grands aéroports" au sens de la directive 2002/49/CE précitée et les agglomérations concernées par ces "grands aéroports", ne peuvent résulter que d'un accord de coopération [(61)]. Il

---

(58) Voir le n° 29.

(59) Voir le n° 29, *in fine*, plus haut.

(60) Voir aussi le n° 35, *in fine*, plus haut.

(61) Voir le n° 34, plus haut.

semble d'ailleurs que l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à ne se référer qu'à ce type de plan d'action. La nécessité d'un accord de coopération ne résulte pas seulement, comme l'article 31, alinéa 2, de l'avant-projet semble le laisser entendre, de situations qui concernent des "aéroports au départ ou à l'arrivée desquels plusieurs Régions sont concernées".

Il est cohérent que la nécessité de respecter les plans d'action résultant nécessairement d'un accord de coopération dans l'adoption des procédures de vol soit reportée jusqu'à la date à laquelle l'accord de coopération envisagé aura mis en oeuvre la directive 2002/49/CE précitée, notamment pour prévoir et organiser l'adoption de ces plans d'action.

Toutefois, comme une loi ne peut se référer à un accord non encore conclu [(62)], l'article 31, alinéa 2, de l'avant-projet ne peut contenir pareille référence, s'agissant des plans d'action résultant de la conclusion d'un accord de coopération futur, en ce qui concerne l'entrée en vigueur de l'article 18, § 2, et de l'article 20 en tant qu'ils visent les plans d'action de ce type. Il serait en revanche admissible que l'article 31, alinéa 2, prévoie que l'entrée en vigueur de ces dispositions, toujours en ce qui concerne les plans d'action résultant de la conclusion d'un accord de coopération à venir, soit fixée par le Roi, le commentaire de l'article pouvant alors expliquer que le Roi déterminera cette entrée en vigueur en fonction de cet accord de coopération.

46. La référence faite à l'article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet dans l'article 31, alinéa 2, appelle, *mutatis mutandis*, les mêmes observations.

47. En conclusion sur ce point, l'article 32 doit être revu de manière à habiliter le Roi à fixer l'entrée en vigueur des articles 6, § 1er, 4°, 18, § 2, et 20, dans la seule mesure où ils se réfèrent aux plans d'action devant résulter d'un accord de coopération et aux "autorités compétentes" pour les adopter. Le commentaire de la disposition pourra

(62) Voir le n° 19, *in fine*, plus haut.

fournir les éclaircissements nécessaires à la compréhension de cette habilitation et exposer notamment que le Roi fera entrer ces dispositions en vigueur, dans cette mesure, lorsque l'accord de coopération le permettra.

b.4) Dernière considération sur les accords de coopération

48. Les observations qui précèdent ont essentiellement porté sur les incidences sur l'avant-projet des accords de coopération envisageables en tant surtout que pareils accords seraient requis par l'imbrication des compétences.

Il n'en reste pas moins qu'indépendamment de pareilles exigences, telles qu'elles résultent spécialement de la directive 2002/49/CE précitée, les autorités concernées peuvent estimer opportun de conclure des accords de coopération, notamment pour assurer l'articulation entre les procédures de vol et les normes de bruit à adopter par les régions dans le respect du principe de proportionnalité.

Si tel est le cas, c'est après leur adoption qu'il peut y être fait référence, s'il y a lieu, dans les instruments juridiques adoptés par chaque autorité (63).

B. Les habilitations contenues dans l'avant-projet

49. L'avant-projet repose sur l'habilitation faite au Roi par son article 4, § 1er, d'"adopter les procédures de vol permanentes" par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

(63) Sur l'opportunité de recourir à un accord de coopération "dans un esprit de respect mutuel" pour assurer "l'efficacité" d'une transposition de directives dans des matières relevant partiellement de l'autorité fédérale et partiellement des régions, voir notamment l'avis 38.816/1/VR/V donné les 6 et 13 septembre 2005, précité, n° 3.4, *in fine*.

a) Les procédures de vol temporaires

50. Selon l'article 13, § 3, de l'avant-projet, les procédures de vol temporaires, quant à elles, sont "arrêtées" par l'Autorité de surveillance nationale, soit le service "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)" créé au sein de la direction générale Transport aérien du SPF Mobilité et Transports.

Cette notion de "procédure de vol temporaire", telle qu'elle est définie à l'article 13, § 1er, de l'avant-projet, gagnerait à être précisée.

Il résulte notamment de l'article 14 de l'avant-projet, qui prévoit des possibilités de dérogation aux procédures de vol, en ce compris aux procédures temporaires, pour des raisons de sécurité et en cas de force majeure, que ces procédures temporaires ne peuvent s'assimiler à ces dérogations. Il s'agit de plans susceptibles de faire l'objet d'une prévision, et non d'une dérogation décidée au moment même où celle-ci intervient.

Compte tenu de ce qui précède, la référence faite à l'article 13, § 1er, à "des événements ponctuels", qui donnent lieu au surplus à des procédures qui "sont limitées à l'événement qui a conduit à leur établissement et ne sont pas reconductibles automatiquement", n'aurait de pertinence que s'il s'agit de procédures non nécessitées par des impératifs de sécurité, lesquels font l'objet des dérogations.

Par ailleurs, l'un des critères proposés par la définition suscite des interrogations. Il s'agit de celui qui consiste à définir la procédure temporaire par la suite à donner "à une analyse de sécurité post-implémentation (*sic*) conformément aux exigences de sécurité". Si cette analyse et ces dernières exigences nécessitent une modification des procédures permanentes de vol, il ne saurait y être satisfait par la seule adoption d'une procédure temporaire, laquelle devrait voir sa validité dans le temps limitée à la date d'adoption de la procédure permanente; l'avant-projet devrait prévoir que, lorsque cette analyse et les exigences de sécurité montrent le caractère inadéquat d'une procédure de vol permanente, le processus de révision de celle-ci devrait être enclenché, la procédure temporaire étant limitée comme il vient d'être exposé.

L'avant-projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

51. Il est de règle que l'exécution de la loi doit être confiée au Roi, compte tenu des pouvoirs qu'Il tient des articles 37, 105 et 108 de la Constitution. Sur des questions secondaires ou de détail, il doit s'agir en tout cas d'une autorité devant répondre politiquement de ses actes devant la Chambre des représentants, compte tenu aussi de l'unité du pouvoir réglementaire. Seules des questions à caractère technique, n'impliquant aucun choix politique ou des choix dont les principes sont strictement définis, peuvent faire l'objet d'une habilitation à une autorité dépourvue de pareille responsabilité politique.

Dans l'état actuel du texte, il résulte de l'exposé fait sous le n° 50 qu'il est impossible de déterminer si les procédures de vol temporaires ont une portée réglementaire, ce qui commanderait qu'il soit tenu compte des exigences qui viennent d'être rappelées.

Il ne pourrait être admis, en ce cas, que ce soit une autorité administrative, tel le service "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)", qui est habilitée à adopter les procédures de vol temporaires.

Si le texte est revu en manière telle que ces procédures temporaires soient dépourvues de toute portée réglementaire, par exemple pour des événements à caractère ponctuel, il pourrait être admis que cette dernière autorité soit habilitée à les adopter.

b) Les commissions consultatives

52. L'article 26, § 1er, de l'avant-projet dispose que le Roi "peut" instituer une commission consultative en matière de procédures de vol dans chaque aéroport dont la mission fait l'objet des articles 27 et 28 de l'avant-projet. D'autres dispositions de celui-ci, soit les articles 6, § 1er, 3°, et 21 (64), confient des missions à ces commissions consultatives.

Il n'est donc pas pertinent d'utiliser le verbe "peut" dans cette disposition, qui doit être revue en manière telle qu'elle habilite le Roi à créer ces commissions consultatives de manière obligatoire.

---

(64) Voir toutefois, sur cette disposition, l'observation faite sous le n° 30.

c) Les habilitations transitoires au Roi (articles 30 et 31, alinéa 3, de l'avant-projet)

53. L'article 30 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

"En attendant l'adoption de nouvelles procédures de vol permanentes en vertu de cette loi (65), le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, les procédures de vol applicables.

Cet arrêté royal est confirmé par la loi dans les 18 mois de son adoption. La confirmation rétroagit à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté précité et vaut jusqu'à l'adoption de nouvelles procédures de vol permanentes en vertu de cette loi (66) et au plus tard jusqu'au 1er septembre 2008".

L'article 31 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

"La loi entre en vigueur le jour de sa publication dans le Moniteur belge.

Pour les aéroports au départ ou à l'arrivée desquels plusieurs Régions sont concernées, les articles 6, 4° (67); 18, § 2; 19 et 20 entrent en vigueur le jour déterminé dans l'accord de coopération conclu par l'État fédéral et les régions concernées relatif à la mise en oeuvre commune de la directive 2002/49/CE.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur des articles 6, 4° (68); 18, § 2; 19 et 20, le Roi détermine, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les dispositions utiles à l'application de la loi".

Les articles 30 et 31, alinéa 3, appellent les observations suivantes.

54. L'article 31, alinéa 3, n'est examiné que dans la mesure où, compte tenu des observations formulées plus haut (69), l'entrée en vigueur des dispositions qu'il vise peut valablement être reportée.

---

(65) Lire : "de la présente loi".

(66) Lire : "de la présente loi".

(67) Il s'agit en réalité de l'article 6, § 1er, 4°, de l'avant-projet auquel il est ici référé.

(68) C'est l'article 6, § 1er, 4°, qui est ici visé.

(69) Voir les n°s 43 à 47.

55. En premier lieu, les articles 30 et 31, alinéa 3, paraissent avoir un objet similaire ou tout au moins se chevauchant assez largement.

Les "dispositions utiles à l'application de la loi" mentionnées à l'article 31, alinéa 3, peuvent en effet être comprises comme incluant les procédures de vol prévues par l'avant-projet et dont l'adoption est confiée de manière spéciale au Roi par l'article 30. Les périodes visées peuvent, elles aussi, se chevaucher, après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi autres que l'article 6, § 1er, 4°.

56. Les explications suivantes sont fournies dans le commentaire de l'article 30 :

> "[...] Le parcours décrit par cette loi (70), qui contient en particulier quelques études d'impact approfondies prend un temps considérable. Il est dès lors également logique que les procédures de vol qui sont d'application au moment de l'entrée en vigueur de cette loi (71) ne peuvent cesser de produire leurs effets parce qu'elles ne seraient pas établies par le nouveau processus légal. Le considérer autrement aurait pour conséquence que la sécurité du trafic aérien exigé pourrait être gravement mise en danger. L'absence d'une disposition transitoire pourrait avoir en outre des conséquences économiques graves.
>
> Cette disposition prévoit que les procédures de vol permanentes sont adoptées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Elle confère en outre, pour une certaine période, force de loi aux procédures de vol permanentes ainsi adoptées. Il est par là demandé au Parlement, organe élu démocratiquement, de confirmer ces procédures. Cette confirmation se justifie par le fait que le Pouvoir Exécutif, dans le processus actuel, s'il procède toujours à des études de sécurité, de capacité et des évaluations de l'incidence sur environnement, il ne procède jamais à une enquête publique. Pour tenter d'approcher un maximum les conditions d'élaboration des procédures de vol telles que décrites dans la présente loi, il convient de confier à l'Institution représentant le peuple la possibilité d'intervenir dans ce processus. [...]".

57. Examiné à la lumière spécialement du second alinéa du commentaire qui vient d'être reproduit et des explications fournies par la déléguée du ministre, l'article 30 a pour objet de confier au Roi le pouvoir d'adopter des procédures de vol nouvelles. Il

---

(70) Lire : "la présente loi".

(71) Lire : "la présente loi".

s'agit, non pas de confirmer l'habilitation faite au Roi par l'article 4, § 1er, de l'avant-projet consistant à "adopter les procédures de vol permanentes" mais, d'une part, de confier ce pouvoir au Roi, agissant par la voie d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pour les procédures de vol temporaires également (72) et, d'autre part, de le dispenser du respect des éléments du "processus" que prévoit l'avant-projet pour toutes les procédures de vol qu'il peut adopter.

Le texte sera revu en ce sens; à défaut, il risque de ne pas être compris comme dispensant le Roi du respect de ces éléments du "processus".

Par ailleurs, sur l'obligation, pour l'auteur des procédures de vol, de respecter des droits substantiels, il est renvoyé à l'observation formulée sous le n° 23, *in fine*.

58. S'agissant de l'article 30, alinéa 2, la rédaction, notamment celle de sa première phrase, doit être revue, en vue de faire apparaître qu'un projet de loi tendant à la confirmation de l'arrêté royal dont l'adoption est envisagée en vertu de l'alinéa 1er doit être déposé sur le bureau de la Chambre des représentants dans un délai qui doit être déterminé, et de préciser si, à défaut de confirmation par le législateur dans le délai de dix-huit mois de l'adoption de cet arrêté royal, délai prévu par l'avant-projet, cet arrêté royal est réputé ou non n'avoir jamais eu effet.

59. Il résulte du texte de l'article 31, alinéa 3, que, tant que les dispositions qu'il vise ne sont pas en vigueur, le Roi est habilité à déterminer, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, "les dispositions utiles à l'application de la loi". Selon le commentaire de la disposition, c'est "[d]ans l'attente de [l']accord de coopération" que le Roi dispose de ces pouvoirs.

---

(72) On rappelle qu'en vertu de l'article 13, § 3, ces procédures sont "arrêtées" par l'Autorité de surveillance nationale, soit le service "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)" créé au sein de la direction générale Transport aérien du SPF Mobilité et Transports. Voir, sur l'article 13, § 3, les observations faites sous les nos 23, 50 et 51, plus haut.

L'articulation entre les deux premiers alinéas de l'article 31 et ce troisième alinéa n'apparaît pas clairement.

Dès lors qu'en vertu des deux premiers alinéas, la loi entre en vigueur, à l'exception, le cas échéant, de certaines dispositions [(73)], il est contradictoire de prévoir que le Roi disposerait de pouvoirs autres que ceux dont il dispose déjà en vertu de la loi en projet elle-même.

S'il s'agit de confirmer ces pouvoirs, la disposition est inutile.

S'il s'agit de confirmer le pouvoir général d'exécution conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution, elle est non seulement inutile mais on se demande alors pourquoi elle ne serait applicable que pendant une période limitée, la disposition se présentant comme conférant des pouvoirs dérogatoires.

En tant qu'elle renvoie implicitement à l'adoption d'un accord de coopération, il est renvoyé aux observations formulées plus haut sur cette question, sous les n[os] 19 et 41 à 47.

Sauf si elle devait être éclaircie, la disposition doit être omise.

III. Observations particulières

Article 3

La Convention relative à l'aviation civile internationale a été signée à Chicago le 7 décembre 1944, et non le 7 décembre 1994, et a fait l'objet d'un assentiment par la loi du 30 avril 1947, et non par celle du 30 avril 1974. Il est erroné, à propos d'une loi d'assentiment, de la qualifier de loi de ratification.

L'article 3, 5°, sera corrigé en ce sens.

---

(73) Article 31, alinéa 2; sur cette disposition, voir les observations faites sous les n[os] 41 à 47.

Article 4

Au paragraphe 2, alinéa 1er, on n'aperçoit pas l'utilité de la référence faite à "la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi de langues en matière administrative".

L'alinéa sera omis.

Article 6

1. Aucune disposition de l'avant-projet, notamment l'article 6, n'habilite le ministre à initier le processus d'élaboration des procédures de vol permanentes. On peut se demander si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

La même observation vaut pour les procédures de vol temporaires, prévues à l'article 13 de l'avant-projet.

2. Au paragraphe 1er, 2°, il est inutile de préciser que les "aéroports" visés sont ceux qui "entr[e]nt dans le champ d'application de la présente loi", la notion d'"aéroport" étant définie par l'article 3, 17°, de l'avant-projet.

Article 8

Il existe une différence entre le texte de l'article 8, §§ 4 et 5, et le commentaire de cette disposition.

En effet, il résulte des mots "[d]ans le cas où la conclusion finale de l'étude de sécurité est positive" utilisés au début des paragraphes 4 et 5 que chacune des études que ces dispositions prévoient sont menées ensuite d'une étude de sécurité positive, alors que, selon le commentaire du paragraphe 5, l'étude d'impact sur l'environnement n'intervient qu'"[e]n troisième lieu", après l'étude de capacité.

Il convient d'assurer la cohérence entre le dispositif et son commentaire.

Article 13

Le paragraphe 2 doit être revu afin d'éviter toute ambiguïté sur le point de savoir si une procédure de vol temporaire doit être établie à l'initiative de l'Autorité de surveillance nationale ou sur la proposition conjointe du prestataire de services de contrôle de la circulation aérienne et de la personne morale qui exploite l'aéroport, ou bien à l'initiative de chacun de ces trois intervenants agissant seul.

Les textes français et néerlandais de la disposition ne concordent en effet pas sur ce point.

Il est renvoyé pour le surplus aux observations formulées sur l'article 13 dans les observations générales, sous les n^{os} 23, 50 et 51.

Articles 16 et 17

Les articles 16, § 1er, et 17, qui concernent respectivement les critères de capacité et de santé, commencent par les mots "Sans préjudice de l'article 15," et "Sous réserve de l'application des articles 15 et 16,". L'article 15 concerne les "exigences de sécurité".

On s'interroge sur le sens de ces mots.

S'il s'agit simplement de préciser que les articles 16 et 17 ne sont pertinents que si les exigences de sécurité sont satisfaites, cela fait double emploi avec l'article 8, § 3, de l'avant-projet, aux termes duquel,

> "[d]ans le cas où la conclusion finale de l'étude de sécurité est négative, le processus d'élaboration de la procédure de vol est arrêté d'office".

S'il s'agit de disposer que chacun des critères s'applique de manière cumulative lorsqu'il est procédé à l'établissement des procédures de vol permanentes, cela résulte directement du texte lui-même sans que ces mots soient nécessaires.

Afin d'éviter que le maintien de ces mots soit interprété, spécialement à l'article 17, comme signifiant qu'il n'est tenu compte des impératifs de santé que pour autant que les procédures de vol en cours d'élaboration permettent d'atteindre les critères de capacité, il y a lieu d'omettre les mots reproduits ci-avant.

Article 24

1. L'article 24 est rédigé comme suit :

> "Les fonctionnaires et agents de l'autorité de contrôle sont chargés de la recherche et de la constatation des infractions conformément au présent chapitre. Ils disposent d'un mandat de l'inspection aéronautique, conformément aux articles 38 à 42 de la loi du 27 juin 1937 relative à la réglementation de la navigation aérienne, modifiée par la loi du 3 mai 1999".

2. Tel qu'elle est rédigée, cette disposition doit être comprise comme habilitant l'ensemble des "fonctionnaires et agents de l'autorité de contrôle" de la recherche et de la constatation des infractions à la loi en projet.

Telle ne saurait être l'intention, qui semble devoir consister à préciser que des fonctionnaires à désigner disposeront de pouvoirs analogues à ceux prévus par les articles 38 à 42 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

La disposition doit être revue pour désigner ces fonctionnaires ou habiliter le Roi à ce faire, et pour préciser quels sont les pouvoirs dont ils disposent.

3. Le texte ne précise pas quelles sont les "infractions" que les fonctionnaires sont habilités à rechercher et constater. Les termes "conformément au présent chapitre" semblent ne se référer qu'à cette recherche et à cette constatation et non aux "infractions", ce qui n'aurait d'ailleurs aucun sens en l'espèce.

Il y a lieu d'énoncer quelles sont les "infractions" qui sont ainsi visées, en renvoyant de manière précise à celles des dispositions de la loi en projet ou des instruments dont elle prévoit l'adoption dont le non-respect serait incriminé, en veillant cependant à ne pas viser, ce faisant, ceux des comportements qui seraient déjà incriminés par d'autres législations. Il sera tenu compte notamment de l'insertion d'un article 21, alinéa 2, dans la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne par l'article 29 de l'avant-projet. Le cas échéant, il pourrait aussi être renvoyé, si cela se justifie, à des infractions prévues par ou en vertu d'autres lois.

4. À la fin de la disposition, le fait de mentionner la modification apportée par la loi du 3 mai 1999 à la loi du 27 juin 1937 précitée a pour effet de figer la référence faite aux articles 38 à 42 de cette dernière. Rien ne permet cependant de supposer que cette conséquence soit voulue par l'auteur de l'avant-projet.

5. Le texte sera réexaminé à la lumière des observations qui précèdent.

Article 31

Il résulte de l'alinéa 1er que la loi entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, 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, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Il est renvoyé pour le surplus aux observations générales faites sous les nos 55 et 59.

Observation finale

L'avant-projet ne comporte pas de dispositions abrogatoires ou modificatives de textes législatifs existants et le Conseil d'État n'a pas été à même, dans le bref délai qui lui a été imparti, de procéder à l'examen de la compatibilité des dispositions en projet avec le droit en vigueur. Il convient que l'avant-projet assure la bonne articulation de la loi en projet avec la législation existante. L'exposé des motifs pourrait également être complété sur ce point.

Observations de forme

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration du point de vue de la correction de la langue.

C'est à titre d'exemple qu'il est relevé ce qui suit :

Article 2

L'expression néerlandaise "vliegprocedures rond de luchthavens" ne correspond pas nécessairement à l'expression française "procédures de vol relatives aux aéroports".

Article 3

Au 19°, il est question de "Risico aan de derden". En néerlandais, il faudrait écrire : "risico voor derden".

Article 6

Dans la proposition introductive du paragraphe 1er, l'expression "geïnitieerd of een van de volgende instanties" est incompréhensible.

Au 2° du même paragraphe, in fine, il faudrait écrire : "op de luchthaven die hij uitbaat;"

Au 4° du même paragraphe, il faudrait écrire : "de bevoegde autoriteit of autoriteiten aangewezen krachtens ..."

Au paragraphe 2 les mots "maken ... over" devraient être remplacés par le mot "bezorgen". Une observation semblable vaut pour l'ensemble du projet.

Article 8

Au paragraphe 1er, les mots "die een veiligheidsstudie levert dat binnen het kader van zijn bevoegdheden ... verifieert" sont incompréhensibles.

Au paragraphe 5, alinéa 2, l'expression "Deze studies gaan ... de geldende reglementeringen na" est très bizarre.

Article 13

Le paragraphe 1er est complètement incompréhensible. Il est observé que le terme néerlandais "punctueel" n'a pas plusieurs sens comme le terme français "ponctuel". En néerlandais, l'expression "punctuele gebeurtenissen" est vide de sens.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, P. LEMMENS, D. ALBRECHT,	présidents de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,, P. NIHOUL, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État
	A. SPRUYT, J. VELAERS, H. BOSLY, G. VANDERSANDEN, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par MM. B. WEEKERS et Y. CHAUFFOUREAUX, auditeurs.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

M. FAUCONIER R. ANDERSEN

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.675/AV/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, vierde kamer en algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 1 december 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "inzake het vastleggen van vliegprocedures" (rolnummer 39.523/4), waarbij de adviesaanvraag, waarvoor geen termijn is bepaald, na toepassing van artikel 84*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is aangevuld met een brief van de genoemde Minister van 28 december 2005 (rolnummer 39.675/4) en op 23 maart 2006 in een advies aanvraag, binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen (*) veranderd, heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 29 maart 2006 (vierde kamer) en 4 april 2006 (algemene vergadering en vierde kamer), op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In de brief van 23 maart 2006, die het verzoek om een advies volgens de gewone procedure omzet in een verzoek om een dringend advies, luidt de motivering :

> "Cet avant-projet de loi avait été inscrit le 1er décembre 2005 sous le numéro de rôle 39.523/4 et ensuite, dans le rôle d'attente en application de l'article 84*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il a été réinscrit sous le numéro de rôle 39.675/4 le 28 décembre 2005. Lors de ma demande initiale, aucun délai n'avait été requis au Haut Collège quant à l'examen de l'avant-projet.
>
> Toutefois, en raison du caractère urgent que revêt dorénavant l'avant-projet de loi, il me serait agréable de recueillir cet avis dans le délai prescrit par l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées.
>
> En effet, la Cour d'appel de Bruxelles, 8e Chambre, a rendu un arrêt sur le recours formé par des riverains de l'aéroport de Bruxelles-National contre une décision rendue par le Tribunal de Première Instance. Cet arrêt interdit à l'État belge de faire subir aux habitants de la périphérie Nord et de la périphérie Est plus de nuisances sonores produites par l'atterrissage et le décollage des aéronefs que celles qui découleraient du résultat pondéré de la dispersion de cette nuisance lorsque tous les riverains des zones se situant en bout de piste sont traités de la même manière. L'État belge est sommé de prendre les décisions nécessaires pour se conformer à cette interdiction dans les trente jours de la notification de l'arrêt et d'exécuter ces décisions dans les quarante jours de la notification sous peine des astreintes respectives suivantes : 25.000 euros par jour de retard avec un maximum de 2.500.000 euros; 10.000 euros par jour de retard avec un maximum de 2.500.000 euros.
>
> L'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État offre un cadre juridique à la fixation de procédures de vol, permettant d'offrir la sécurité et la stabilité nécessaires au trafic aérien et de donner une meilleure garantie de sécurité juridique aux citoyens et aux autorités de ce pays.
>
> Il est dès lors impératif d'adopter d'urgence l'avant-projet de loi qui constitue l'instrument juridique nécessaire à l'adoption et à l'exécution des décisions que la Cour d'appel impose à l'État belge de toute urgence."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten, alsmede tot de eraan verbonden aangelegenheden.

De afdeling wetgeving heeft, gelet op de korte termijn die haar was toegemeten, het voorontwerp ter zake van de laatstgenoemde aangelegenheden evenwel niet exhaustief kunnen onderzoeken.

I. Strekking van het voorontwerp

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe een juridisch kader te scheppen voor het vastleggen van de vliegprocedures voor de civiele luchthavens gelegen op het Belgische grondgebied waarvan het aantal vliegbewegingen beantwoordt aan de criteria vermeld in artikel 3, 17° [(1)], met als doel

> "de nodige veiligheid en stabiliteit te bieden aan het vliegverkeer en een betere garantie van rechtszekerheid te geven aan de burgers en overheden van dit land".

De algemene strekking ervan wordt in de memorie van toelichting als volgt omschreven :

> "De wet creëert een juridisch kader voor de uitwerking van vliegprocedures, dat de uitoefening vormt van de federale bevoegdheid inzake luchtverkeer. Zij beperkt de beoordelingsmarge van de uitvoerende macht door deze op te leggen om zijn beslissingen te nemen na een lang rijpingsproces. Dit proces laat toe om een beslissing te nemen gebaseerd op wetenschappelijke studies, adviezen van experten en een openbaar onderzoek. Daardoor verkrijgen de vliegprocedures een grotere stabiliteit en wordt de veiligheid van het Belgisch luchtruim en de overvlogen zones, alsook een grotere rechtszekerheid gegarandeerd. Op dezelfde wijze, laat het kader een duurzame economische ontwikkeling van de luchthavens toe met het respect voor de volksgezondheid en

---

(1) Volgens de memorie van toelichting en de commentaar bij artikel 3 wordt thans alleen de luchthaven Brussel-Nationaal bedoeld, maar kunnen in de toekomst ook andere Belgische luchthavens in aanmerking komen.

de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals vermeld in de artikels 23 van de Grondwet en 8 van de Europese Conventie van de rechten van de mens".

Die doelstellingen worden bevestigd in artikel 2 van het voorontwerp.

2. Het voorontwerp voorziet in "permanente vliegprocedures" en in "tijdelijke vliegprocedures", en daarnaast de mogelijkheid tot afwijking ervan.

Het begrip vliegprocedure wordt in artikel 3, 12°, van het voorontwerp als volgt omschreven :

"procedure eigen aan het lokaal vliegverkeer, het opstellen van de selectie van de banen in gebruik, en de standaard vertrek- en aankomstroutes".

3. Artikel 4 van het voorontwerp machtigt de Koning om bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de permanente vliegprocedures aan te nemen op initiatief en na advies [(2)] van de "instanties" opgesomd in artikel 6, § 1, van het voorontwerp en volgens een procedure gebaseerd op een "veiligheidsstudie", een "capaciteitsstudie" en een "milieueffectenstudie, met daarin een luik betreffende de impact op de gezondheid" [(3)]. Indien de veiligheidsstudie negatief is, wordt het proces van de totstandkoming van de vliegprocedure "ambtshalve beëindigd" en worden de overige twee studies niet aangevat [(4)]. De milieueffectenstudies hebben tot doel "de naleving van het criterium bedoeld in de artikelen 17 tot 22 en de geldende reglementeringen" na te gaan [(5)]; het "criterium bedoeld in de artikelen 17 tot 22" is het gezondheidscriterium [(6)].

---

(2) Artikel 9 van het voorontwerp.

(3) Artikel 8 van het voorontwerp. Zie eveneens de artikelen 17 tot 22 van het voorontwerp.

(4) Artikel 8, § 3, van het voorontwerp.

(5) Artikel 8, § 5, tweede lid, van het voorontwerp.

(6) Zie de nrs. 8 tot 10 hierna.

Het "proces van de totstandkoming" van de permanente vliegprocedure omvat onder meer een "openbaar onderzoek" [(7)].

4. Artikel 13, § 1, van het voorontwerp bepaalt :

> "De tijdelijke vliegprocedures worden bepaald met het oog om wijzigingen van dien aard dat ze de geldende vliegprocedure ontoepasbaar maken te beantwoorden of om, punctuele gebeurtenissen of een post-implementatie veiligheidshalve conform aan de veiligheidsvereisten te regelen.
>
> De tijdelijke vliegprocedures zijn beperkt tot de gebeurtenis die het instellen ervan noodzakelijk maakt en zijn niet automatisch verlengbaar."

Die tijdelijke procedures, die "geen rekening [moeten] houden met het criterium van capaciteit en gezondheid" [(8)], worden vastgelegd door de Nationale Toezichthoudende Instantie, volgens een procedure omschreven in artikel 13. Die "Nationale Toezichthoudende Instantie" is de dienst "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)" opgericht binnen het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer [(9)].

5. Krachtens artikel 14 van het voorontwerp kunnen de verlener van luchtverkeersleidingdiensten en de gezagvoerder van een luchtvaartuig om veiligheidsredenen afwijken van de vliegprocedures.

---

(7) Artikel 10 van het voorontwerp.

(8) Artikel 13, § 3, tweede volzin, van het voorontwerp.

(9) Artikel 3, 3°, van het voorontwerp, gelezen in samenhang met artikel 4 van verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim, met artikel 48 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen en met het koninklijk besluit van 14 februari 2006 tot oprichting van een nationale toezichthoudende instantie (NSA) van de luchtvaartnavigatiediensten.
In artikel 3, 3°, van het voorontwerp wordt het opschrift van de voornoemde wet van 20 juli 2005 verkeerd vermeld. In de Nederlandse tekst schrijve men "houdende diverse bepalingen", en in de Franse tekst schrijve men "portant des dispositions diverses".

6. Hoofdstuk III van het voorontwerp bepaalt de criteria waarmee rekening moet worden gehouden met betrekking tot de "vliegprocedures". Het betreft de criteria inzake de veiligheid, de capaciteit en de gezondheid. Zoals onder nr. 4 is uiteengezet, hoeven voor de tijdelijke vliegprocedures echter alleen de vereisten op het stuk van de veiligheid te worden nageleefd [(10)]; de overige twee criteria hoeven niet in aanmerking te worden genomen voor die procedures.

7. De capaciteitscriteria zijn die waardoor "het maximum aantal bewegingen per uur, vastgelegd in de exploitatielicentie van de betrokken luchthaven, of, bij afwezigheid van een licentie, in de normen van de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart (ICAO) en internationale gebruiken [(11)], kan bereikt worden", terwijl de afwijkingen terzake bedoeld zijn voor de "daluren van de dag" en de "nachtoperaties" [(12)].

8. De criteria betreffende de gezondheid waarmee in alle gevallen rekening moet worden gehouden voor de permanente vliegprocedures betreffen, enerzijds, de "impact op de gezondheid door geluidshinder" [(13)], en, anderzijds, de "impact van de gasemissies" [(14)].

9. Wat de geluidshinder betreft, moeten de vliegprocedures die worden uitgewerkt "de impact van het vliegverkeer op de gezondheid van de bevolking veroorzaakt door geluidshinder" beperken [(15)] en moeten ze "de uitvoering van de

---

(10) Artikel 15 van het voorontwerp bevestigt dat vereiste.

(11) Artikel 16, § 1, van het voorontwerp.

(12) Artikel 16, §§ 2 en 3, van het voorontwerp.

(13) Hoofdstuk III, afdeling 3, onderafdeling 1 (artikelen 18 tot 21), van het voorontwerp.

(14) Hoofdstuk III, afdeling 3, onderafdeling 2 (artikel 22), van het voorontwerp.

(15) Artikel 18, § 1, van het voorontwerp.

actieplannen, aangenomen op basis van de richtlijn 2002/49/EG van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai" toelaten [16].

De artikelen 19 tot 21 bevatten bepalingen betreffende de "geluidsbelastingkaart" en verwijzen inzonderheid naar de voornoemde richtlijn 2002/49/EG. Artikel 20 preciseert tevens dat de actieplannen worden opgemaakt door de krachtens diezelfde richtlijn aangewezen bevoegde autoriteit of autoriteiten.

10. Bij het bepalen van de vliegprocedures moet rekening worden gehouden met de emissies van gassen van vliegmotoren [17].

11. Een door de Koning aangewezen controle-autoriteit heeft tot taak de naleving van de vliegprocedures te controleren [18] en jaarlijks ten behoeve van de Regering en het Parlement een verslag op te maken over de vastgestelde overtredingen [19].

De "ambtenaren en agenten van de controle-autoriteit zijn belast met de vaststelling van de inbreuken" en "beschikken over een mandaat van luchtvaartinspecteur conform de artikelen 38 tot 42 van de wet van 27 juni 1937 betreffende de reglementering van het luchtverkeer [...]".

12. Naar luid van artikel 26, § 1, van het voorontwerp "kan" de Koning voor elke luchthaven een adviescommissie inzake vliegprocedures oprichten, waarvan de taak wordt omschreven in de artikelen 27 en 28 van het voorontwerp.

---

[16] Artikel 18, § 2, van het voorontwerp.

[17] Artikel 22 van het voorontwerp.

[18] Artikel 23 van het voorontwerp.

[19] Artikel 25 van het voorontwerp.

13. Artikel 29 van het voorontwerp vult artikel 21 van de voornoemde wet van 27 juni 1937 aan, waarbij het straffen stelt op de niet-naleving van de vliegprocedures.

14. Artikel 30 van het voorontwerp luidt :

"In afwachting van de aanname van nieuwe permanente vliegprocedures krachtens deze wet [20], bepaalt de Koning, met een in Ministerraad overlegd besluit, de geldende vliegprocedures.

Dit Koninklijk Besluit is bevestigd door de wet binnen de 18 maanden van zijn aanname. De bevestiging heeft terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding van het voorvermeld besluit en geldt tot de aanname van nieuwe permanente vliegprocedures krachtens deze wet [21] en tot ten laatste 1 september 2008".

15. Artikel 31 van het voorontwerp luidt :

"De wet treedt in werking op de dag van zijn publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Voor wat betreft de luchthavens waarvan de vertrekken en landingen meerdere Gewesten betreffen, treden de artikelen 6, 4° [22]; 18, § 2; 19 en 20 [23] in werking op de dag bepaald in het samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale staat en de betrokken gewesten inzake de gemeenschappelijke uitvoering van de richtlijn 2002/49/CE.

In afwachting van de inwerkingtreding van de artikelen 6, 4°; 18, § 2; 19 en 20, bepaalt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de beschikkingen die nodig zijn voor de uitvoering van de wet".

---

(20) In de Franse versie van dit artikel leze men "de la présente loi" in plaats van "de cette loi".

(21) In de Franse versie van dit artikel leze men "de la présente loi" in plaats van "de cette loi".

(22) In werkelijkheid moet worden verwezen naar artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp.

(23) Uit het oogpunt van de wetgevingstechniek moet de kommapunt tussen elk nummer van een artikel vervangen worden door een komma.

II. Algemene opmerkingen

A. Bevoegdheid van de federale overheid

a) Algemene beschouwingen

16. Wat het onderzoek betreft van de pertinente vragen die rijzen in verband met het voorontwerp, moet rekening worden gehouden met de federale bevoegdheid inzake :

- "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" (24);

- "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" (25).

Tevens moet met de volgende gewestbevoegdheden rekening worden gehouden :

- "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van [...] de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder" (26), met dien verstande dat de federale overheid bevoegd blijft voor "het vaststellen van de productnormen" (27);

---

(24) Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(25) Artikel 6, § 4, 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(26) Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, *partim*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(27) Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

- "de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal" [28].

17. Het Arbitragehof heeft onlangs de kwestie onderzocht van de bestaanbaarheid van de federale bevoegdheid inzake het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal met de gewestbevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, inzonderheid van de strijd tegen de geluidshinder.

Het Hof heeft in zijn arrest nr. 3/2006 van 11 januari 2006, rechtsprekend op het annulatieberoep dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ingesteld had tegen artikel 68 van de programmawet van 9 juli 2004 - dat het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties bekrachtigt - en tegen dat koninklijk besluit van 27 mei 2004, de volgende overweging geformuleerd :

> "B.4.1. De bestreden bepalingen beperken zich ertoe te voorzien in de toekenning van een exploitatielicentie aan de exploitant van de luchthaven Brussel-Nationaal, sommige van diens verplichtingen die in de licentie moeten worden vermeld, in algemene bewoordingen vast te stellen, en de Koning ertoe te machtigen te voorzien in uitbreidingen of herlokalisaties van de luchthaven. Zij hebben op zich niet tot doel, noch tot gevolg dat een ontwikkeling van de luchthaven Brussel-Nationaal wordt opgelegd die afbreuk zou doen aan de bij artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten toegekende bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, inzonderheid op het vlak van de strijd tegen de geluidshinder. In het bijzonder hebben zij noch tot doel, noch tot gevolg dat een vorm van exploitatie van de nationale luchthaven zou worden opgelegd die in strijd zou zijn met de milieunormen die de gewesten kunnen voorschrijven, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel volgens hetwelk geen enkele overheid, en dus ook de gewestoverheid niet, haar bevoegdheid derwijze vermag uit te oefenen dat zij daardoor de uitoefening van de bevoegdheid van andere overheden buitengewoon moeilijk of onmogelijk maakt. Het zal aan de Koning staan om, enerzijds, bij de vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de exploitatielicentie en, anderzijds, bij de uitoefening van de bevoegdheid die Hem bij het voormelde artikel 37 is toegekend, erover te waken dat de exploitatie- en ontwikkelingsvoorwaarden die Hij aan de houder van de exploitatielicentie zal opleggen, deze niet beletten te voldoen aan de vereisten die, inzake milieu, het Gewest kan opleggen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

---

[28] Artikel 6, § 1, X, 7°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.4.2. In dat opzicht wordt in het Verslag aan de Koning dat aan het voormelde koninklijk besluit van 27 mei 2004 voorafgaat, gepreciseerd dat «de exploitatielicentie zal worden toegekend onverminderd de verplichting van de exploitant de luchtvaartwetgeving en -reglementering na te leven, waarvan de controle zal worden waargenomen door het Directoraat generaal Luchtvaart, en de milieunormen ter beperking van de hinder als gevolg van de exploitatie van luchthaveninstallaties» en dat «zo ook […] de exploitatielicentie uiteraard [zal] worden toegekend onverminderd de toelatings- of vergunningssystemen die de Gewesten zouden kunnen opleggen in het kader van hun bevoegdheden, inzonderheid inzake de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening» (Verslag aan de Koning, *Belgisch Staatsblad*, 16 juli 2004, p. 55679)" [(29)].

18. Tevens volgt uit de jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State dat :

- wanneer de federale overheid haar bevoegdheid uitoefent, onder meer inzake het stellen van regels met betrekking tot het luchtverkeer, welke regels deel uitmaken van de regelgeving omtrent het verkeer en het vervoer, zulks zo moet geschieden dat het

"de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden inzake de exploitatie van luchthavens [(30)] [...] en de bestrijding van geluidshinder [...] niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt" [(31)];

- evenzeer, wanneer de gewesten regels stellen inzake de bescherming van het leefmilieu, inzonderheid met betrekking tot de strijd tegen geluidshinder veroorzaakt door de exploitatie van de federale luchthaven Brussel-Nationaal,

"in een dergelijk geval toepassing (moet) worden gemaakt van het evenredigheidsbeginsel, overeenkomstig hetwelk geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen mag treffen dat

---

(29) Arrest Arbitragehof, nr. 3/2006, 11 januari 2006, B.4.1 en B.4.2.

(30) In het advies worden hier de openbare luchthavens, andere dan die van Brussel-Nationaal, bedoeld.

(31) Advies 33.223/4, op 28 maart 2002 verstrekt over een ontwerp dat geworden is het koninklijk besluit van 14 april 2002 houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen (Belgisch Staatsblad van 17 april 2002).

een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren" [(32)].

Bovendien kunnen de gewestautoriteiten, wanneer ze hun bevoegdheid inzake de uitrusting en de exploitatie van de luchthavens en de openbare vliegvelden, andere dan die van Brussel-Nationaal, uitoefenen, zulks alleen doen met inachtneming van de federale bevoegdheid inzake onder meer de algemene politie en de regelgeving betreffende het verkeer en het vervoer, en die inzake de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden, met dien verstande dat het beleid inzake de openbare veiligheid algemeen beschouwd een federale bevoegdheid is gebleven [(33)].

Uit het vorenstaande volgt niet alleen dat de onderscheiden overheden zich niet mogen begeven op het bevoegdheidsterrein dat is ontstaan als gevolg van de verdeling van bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten en dus de normen in acht moeten nemen die, in aangelegenheden die aanleunen bij die welke ze reglementeren, uitgaan van de autoriteiten bevoegd om ze aan te nemen, maar ook dat iedere overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheid het evenredigheidsbeginsel

---

(32) Advies 25.279/8, op 21 november 1996 verstrekt over het ontwerp dat geworden is de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (*Parl. St*. BHR, 1996-1997, nr. A-15/1); advies 28.123/3, op 20 april 1999 verstrekt over een ontwerp dat geworden is het besluit van 4 maart 1999 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie tot vaststelling van de weddeschalen van de ambtenaren van de diensten van het College van de Franse Gemeenschapscommissie (Belgisch Staatsblad van 27 maart 1999); advies 36.104/3, op 2 december 2003 verstrekt over een voorontwerp dat geworden is de ordonnantie van 1 april 2004 tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (*Parl. St.* BHR, 2003-2004, nr. A-528/1).

(33) Zie inzonderheid advies 35.855/4, op 24 september 2003 verstrekt over een ontwerp dat is geworden het koninklijk besluit van 27 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, alsmede arrest nr. 33.797/VIII van 12 juli 2004 van de afdeling administratie van de Raad van State, waarbij de door het Waals Gewest ingestelde vordering tot schorsing van dat wijzigingsbesluit wordt afgewezen; zie ook advies 35.678/VR/V, op 23 juli 2003 verstrekt over een ontwerp dat is geworden het besluit van de Waalse Regering van 18 september 2003 betreffende de toewijzing en het dragen van toegangs- en identificatiebadges op de luchthavens die onder het Waalse Gewest ressorteren (Belgisch Staatsblad van 12 mei 2004).

voortvloeiend uit de algemene regeling van de verdeling van de bevoegdheden onder de Staat, de gemeenschappen en de gewesten moet naleven [(34)].

19. De overheden bevoegd voor daarbij aanleunende aangelegenheden kunnen overwegen een samenwerkingsakkoord te sluiten op basis van artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 indien ze dat opportuun achten, inzonderheid met het oog op een geïntegreerde regelgeving. Paragraaf 1, eerste lid, van die bepaling schrijft immers voor :

> "De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven".

Het is pas wanneer aangelegenheden toevertrouwd aan verschillende wetgevers dermate verband houden met elkaar dat ze, bijvoorbeeld omdat ze onderling "vervlochten" zijn, alleen gereglementeerd kunnen worden door een gezamenlijke uitoefening van die bevoegdheden, dat een zodanig samenwerkingsakkoord gesloten moet worden, zodat een eenzijdig uitgevaardigde wetgeving, zonder dat een zodanig samenwerkingsakkoord is gesloten, het evenredigheidsbeginsel eigen aan iedere uitoefening van de bevoegdheden schendt [(35)]. Dit is inzonderheid het geval wanneer een internationaalrechtelijk of Europees rechtsinstrument, bijvoorbeeld een Europese richtlijn, de goedkeuring van één enkele akte oplegt die geldt voor het gehele nationale

---

(34) Zie bijvoorbeeld Arresten Arbitragehof, nr. 54, 24 mei 1988; nr. 2/89, 2 februari 1989; nr. 14/91, 28 mei 1991; nrs. 23/92 en 24/92, 2 april 1992; nr. 7/93, 27 januari 1993; nr. 92/2003, 24 juni 2003, B.9.2.

(35) Zie bijvoorbeeld, inzake telecommunicatie en radio- en teledistributie, de volgende arresten van het Arbitragehof : nr. 132/2004, 14 juli 2004, B.5 en B.6; nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.6.1 tot B.6.5.

grondgebied of de Staten verzoekt om één enkele nationale instantie aan te wijzen voor het beheer van bepaalde aangelegenheden [(36)].

Hoe dan ook kunnen de wetten, decreten en ordonnanties niet verwijzen naar een nog niet gesloten akkoord, zelfs indien ze de noodzaak om er één te sluiten erkennen [(37)]; dat geldt zeker wanneer men te maken heeft met een aangelegenheid waarbij geen dwingende en objectieve noodzaak bestaat om een zodanig akkoord te sluiten. Het is immers zo dat de inhoud van het akkoord per definitie niet bekend kan zijn op het tijdstip waarop een desbetreffende bepaling zou worden aangenomen, wat ertoe kan leiden dat daarnaar verkeerdelijk wordt verwezen, maar bovendien kan die bepaling dode letter blijven indien het voorgenomen samenwerkingsakkoord niet wordt gesloten of niet in werking treedt; de normatieve waarde van een zodanige bepaling zou alsdan onbestaande worden.

20. Het autonomiebeginsel dat de relatie tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten regelt, staat in de regel eraan in de weg dat een overheid een andere ertoe verplicht deel te nemen aan het door haar gevoerde beleid.

---

(36) Advies 36.058/4, op 24 november 2003 verstrekt over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 22 januari 2004 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2002 betreffende de procedure en diverse maatregelen voor de uitvoering van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, (Belgisch Staatsblad van 29 april 2004), algemene opmerking onder punt a; advies 37.039/4, op 17 mei 2004 verstrekt over een voorontwerp van decreet, het latere decreet van het Waals Gewest van 10 november 2004 tot invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, tot de oprichting van een "Fonds wallon Kyoto" (Waals Kyotofonds) en betreffende de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, opmerking nr. I, (*Doc.*, Parl. wallon, 2004, nr 7/1); advies 37.522/3, op 30 november 2004 verstrekt over een ontwerp dat is geworden het besluit d.d. 4 februari 2005 van de Vlaamse Regering inzake de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, opmerking nr. 4 (Belgisch Staatsblad van 28 februari 2005).

(37) In die zin : voornoemd advies 36.104/3 van 2 december 2003; advies 39.883/VR, op 29 maart 2006 verstrekt over een voorontwerp van wet voor opvang van asielzoekers, opmerking onder artikel 60.

Zo kan een bevoegdheidsniveau een ander bevoegdheidsniveau niet dwingen mee te werken aan een procedure van goedkeuring van akten, ongeacht of die medewerking bestaat in het opstarten van die procedure of in het verstrekken van een advies in de loop van die procedure.

Indien die medewerking daarentegen zuiver facultatief is en de ontstentenis ervan de geldigheid van de aangenomen akte bijgevolg niet aantast, bestaat er geen bezwaar dat een bevoegdheidsniveau een ander bevoegdheidsniveau verzoekt om mee te werken aan zijn procedures. In dat geval moet de inbreng van de andere bevoegdheidsniveaus aldus worden opgevat dat deze inbreng geen enkel rechtsgevolg oplevert in die procedure, bijvoorbeeld wat de bindende kracht betreft van de standpunten die de andere bevoegdheidsniveaus hebben aangenomen of wat betreft de verplichting voor de bevoegde overheid om erop te reageren.

Zulks geldt echter niet indien een samenwerkingsakkoord voorziet in dwingender procedures tussen de bevoegdheidsniveaus die dat akkoord mede sluiten.

Het spreekt bovendien vanzelf dat de vorenstaande overwegingen niet gelden voor de overlegprocedures in de ruime zin, bedoeld in de wetten tot hervorming der instellingen, waarop een eigen juridische regeling toepasselijk is.

b) *Gelding van de algemene beschouwingen ten aanzien van het onderzochte voorontwerp*

b.1) De principiële bevoegdheid van de federale overheid en de verplichting tot het naleven van de gewestelijke regels inzake het leefmilieu en de bestrijding van geluidshinder

21. De vaststelling van de vliegprocedures is een maatregel van algemene politie en van reglementering met betrekking tot het verkeer en het vervoer, alsmede een maatregel betreffende de veiligheid van het luchtverkeer, in de zin van artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Die aangelegenheid behoort dus tot de bevoegdheid van de federale overheid, ongeacht de luchthaven waarop ze betrekking heeft.

Het voorontwerp beoogt hoofdzakelijk voor de bedoelde luchthavens [38] de nadere regels vast te stellen volgens welke de Koning of de Nationale Toezichthoudende Instantie de toepasselijke vliegprocedures zullen aannemen, onder het voorbehoud van de afwijkingen voorgeschreven bij artikel 14 van het voorontwerp, de criteria te bepalen met betrekking tot de veiligheid, de capaciteit van de luchthavens en het leefmilieu waarmee rekening zal moeten worden gehouden, het kader van de controle op de vliegprocedures te regelen, te voorzien in de oprichting van een adviescommissie inzake vliegprocedures in iedere luchthaven, de schending van die procedures strafbaar te stellen en slotbepalingen uit te werken in verband met, enerzijds, de in de tijd beperkte bevoegdheden van de Koning ter zake en, anderzijds, de inwerkingtreding.

Algemeen beschouwd betreffen de bepalingen van het voorontwerp alleen de vaststelling van de vliegprocedures en de ermee samenhangende kwesties. Door te voorzien in het procedureel kader waarbinnen deze vliegprocedures kunnen worden aangenomen, begeeft het voorontwerp zich niet op het bevoegdheidsdomein van de gewesten, behoudens hetgeen hierna wordt uiteengezet.

Wat de naleving van de gewestregels inzake het leefmilieu betreft, inzonderheid de strijd tegen de geluidshinder, kan de gedachtegang van het Arbitragehof in zijn voormelde arrest nr. 3/2006 van 11 januari 2006 [39] immers ook worden gevolgd met betrekking tot de kwestie van de vaststelling, door de federale overheid, van het proces volgens hetwelk de procedures voor het landen, het opstijgen en het vliegen van luchtvaartuigen die luchthavens op het nationale grondgebied gebruiken, zullen worden aangenomen.

Het voorontwerp doet op zich, algemeen beschouwd, geen afbreuk aan de gewestbevoegdheden op het stuk van het leefmilieu. Het zal aan de Koning en aan de

---

(38) Zie artikel 3, 17°, van het voorontwerp. Zoals is uiteengezet in punt 1, betreft het thans alleen de luchthaven Brussel-Nationaal, maar kunnen in de toekomst ook andere luchthavens in aanmerking komen.

(39) Zie nr. 17 hierboven.

Nationale Toezichthoudende Instantie staan [40] om in het kader van de latere tenuitvoerlegging van het proces bepaald in het voorontwerp, ervoor te zorgen dat de vliegprocedures de gebruikers van het luchtruim in staat stellen te voldoen aan de vereisten die de gewesten op het stuk van het leefmilieu kunnen opleggen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De federale overheid moet alsdan ervoor zorgen dat ze zich niet begeeft op het bevoegdheidsterrein van de gewesten op het stuk van de regelgeving inzake het leefmilieu, inzonderheid inzake de strijd tegen de geluidshinder. Die gewestelijke regelgeving moet, voor zover ze het evenredigheidsbeginsel in acht neemt, beschouwd worden als een gegeven waarmee de federale overheid rekening zal moeten houden bij de tenuitvoerlegging van het bij het voorontwerp ingevoerde proces.

Hetzelfde geldt trouwens voor alle rechtsregels, die door iedere overheid moeten worden in acht genomen, ongeacht of die regels tot haar eigen bevoegdheid behoren dan wel tot de bevoegdheid van een overheid van een ander bevoegdheidsniveau. In een wetgeving is het dus in principe niet raadzaam, los zelfs van enige bevoegdheidsoverweging, te bepalen dat de erin voorgeschreven akten de ene of de andere rechtsregel of het ene of het andere rechtsinstrument moeten in acht nemen.

22. Hoe dan ook volgt, algemeen beschouwd, uit het vorenstaande dat het voorontwerp tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, onder het voorbehoud en met inachtneming van de preciseringen die hierna volgen.

b.2) <u>De tijdelijke vliegprocedures en de gezondheidscriteria (artikel 13, § 3, van het voorontwerp)</u>

23. Artikel 13, § 3, van het voorontwerp bepaalt :

> "De tijdelijke vliegprocedures worden beslist door de Nationale Toezichthoudende Instantie op advies van de verlener van luchtverkeersleidingsdiensten. Ze moeten geen rekening houden met het criterium van capaciteit en gezondheid, beschreven in Hoofdstuk III."

---

[40] Zie evenwel de opmerkingen die worden gemaakt onder de nrs. 50 en 51.

De bestaansreden van de tijdelijke vliegprocedures wordt in de commentaar bij artikel 13, § 1, als volgt uiteengezet :

> "Dit artikel bepaalt de kenmerken van een tijdelijke vliegprocedure. Gezien zijn uitzonderlijke aard is een tijdelijke vliegprocedure beperkt in de tijd tot de gebeurtenis die aan de basis lag van de noodzakelijke aanpassing. Onder punctuele gebeurtenissen wordt bijvoorbeeld de komst van een staatshoofd, een specifieke manifestatie, etc, verstaan. De wijzigingen die van natuur zijn dat ze de vliegprocedures niet toepasbaar maken komen op situaties uit waarbij het lange proces van totstandkoming van een permanente vliegprocedure niet kan plaatsvinden omwille van de gevolgen op korte termijn, waardoor een onmiddellijke oplossing zich opdringt (zoals bij voorbeeld de uitvoering van werken). Op dezelfde wijze moet een tijdelijke vliegprocedure tot stand gebracht kunnen worden na ontwikkelingen inzake de veiligheidsreglementering."

Deze doelstelling rechtvaardigt dat in het proces van de totstandkoming van de tijdelijke vliegprocedures geen capaciteitsstudie of milieueffectstudie hoeft te worden gemaakt, die naar luid van artikel 8, §§ 4 en 5, van het voorontwerp wel vereist zijn voor de totstandkoming van permanente vliegprocedures.

Die doelstelling rechtvaardigt eveneens dat bij de totstandkoming van tijdelijke vliegprocedures geen rekening hoeft te worden gehouden met het capaciteitscriterium omschreven in artikel 16 van het voorontwerp.

Er kan daarentegen niet worden aanvaard dat de overheid bevoegd om de tijdelijke vliegprocedures vast te leggen in die context gerechtigd zou zijn geenszins rekening te houden met de gezondheidscriteria omschreven in hoofdstuk III, dat onder meer de criteria betreffende de geluidshinder omvat [(41)].

Die tijdelijke vliegprocedures moeten tevens in overeenstemming zijn met het recht op bescherming van de gezondheid, het recht op een gezond leefmilieu en het recht op bescherming van het privéleven, welke rechten de jurisprudentie aan de omwonenden van de luchthavens heeft erkend, inzonderheid op basis van de artikelen 22 en 23 van de Grondwet en van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

---

(41) Wat betreft de verplichting, zowel vanwege de federale overheid als vanwege de gewesten, om het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, zie de opmerkingen nrs. 18 en 21 hierboven.

Artikel 13, § 3, van het voorontwerp moet worden herzien, zodat rekening wordt gehouden met die opmerking. (42)

b.3) De verwijzing naar de strategische geluidsbelastingkaarten, de actieplannen en de ter zake bevoegde instanties krachtens de richtlijn 2002/49/EG (artikelen 6, § 1, 4°, 18, § 2, 19, 20, 21 en 31, tweede lid, van het voorontwerp)

24. In de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking wordt, wat de luchthaven Brussel-Nationaal betreft, onder de artikelen 6, 7, 8, § 5, 18, § 2, 19, 20 en 31 meermaals verwezen naar de mogelijkheid van het sluiten van een samenwerkingsakkoord, inzonderheid met het oog op de tenuitvoerlegging van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

In het dispositief van het voorontwerp, meer bepaald in artikel 31, tweede lid, ervan, dat de inwerkingtreding van de artikelen 6, § 1, 4°, 18, § 2, 19 en 20 uitstelt "voor wat betreft de luchthavens waarvan de vertrekken en landingen meerdere Gewesten betreffen", wordt het voornemen van de steller van het ontwerp bevestigd om vóór de tenuitvoerlegging van die artikelen een samenwerkingsakkoord te sluiten. Er wordt evenwel niet nader bepaald dat het samenwerkingsakkoord alleen betrekking zal hebben op de luchthaven Brussel-Nationaal.

25. Omtrent die verwijzingen naar de voornoemde richtlijn 2002/49/EG, die nog niet is omgezet, en naar een nog niet gesloten samenwerkingsakkoord dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

---

(42) Zie ook de opmerking onder artikel 13, vanuit een ander oogpunt, onder de nrs. 50 en 51.

De verwijzing naar de richtlijn zal hoofdzakelijk worden besproken in zoverre ze het lawaai betreft dat wordt veroorzaakt door de activiteit van de erin genoemde "belangrijke luchthavens", te weten de luchthavens omschreven in artikel 3, p), ervan; die bepaling omschrijft een "belangrijke luchthaven" als volgt :

> "burgerluchthaven, als aangeduid door de lidstaat, waarop jaarlijks meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden (zowel opstijgen en landen zijn bewegingen), met uitsluiting van oefenvluchten met lichte vliegtuigen".

Die definitie sluit aan bij die van het begrip luchthaven dat wordt gegeven in artikel 3, 17°, van het voorontwerp.

De weerslag van de richtlijn op de pertinentie van de verwijzing, in het voorontwerp, naar een later samenwerkingsakkoord zal eveneens worden onderzocht, subsidiair, rekening houdend met het feit dat bijlage VI, punt 1.6, laatste alinea, van de voornoemde richtlijn 2002/49/EG voor de agglomeraties inzonderheid voorschrijft dat de gegevens die op basis van artikel 10 van de richtlijn aan de Europese Commissie worden overgezonden, moeten aangeven

> "in hoeverre [...] belangrijke luchthavens bijdragen tot de geluidshinder" [(43)].

Er zal ook rekening mee worden gehouden dat de voormelde richtlijn 2002/49/EG een ruimere werkingssfeer heeft dan die waarvan zo-even gewag is gemaakt.

26. Vooraf behoort te worden opgemerkt dat de loutere verwijzingen naar de voormelde richtlijn 2002/49/EG en naar de overheden die krachtens die richtlijn zijn aangewezen, niet geacht kunnen worden de omzetting ervan tot stand te brengen. Dit is niet het doel - en kan dat ook niet zijn - van het voorontwerp en van de bedoelde verwijzingen.

---

(43) Die gegevens zijn voornamelijk gegevens inzake geluidshinder.

Het staat aan de wetgevers of aan de regelgevende en bestuurlijke overheden om ervoor te zorgen dat die omzetting binnen het kader van hun respectieve bevoegdheden tot stand wordt gebracht. Naar luid van artikel 14, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn diende die omzetting uiterlijk 18 juli 2004 tot stand te zijn gebracht.

De hiernavolgende opmerkingen moeten worden gelezen in het licht van het vereiste om ervoor te zorgen dat die richtlijn wordt omgezet.

27. De richtlijn voorziet voornamelijk in de goedkeuring van strategische geluidsbelastingkaarten en van actieplannen, met het oog waarop "bevoegde autoriteiten" moeten worden aangewezen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de bepalingen van het voorontwerp waarin verwezen wordt naar de strategische geluidsbelastingkaarten (de artikelen 19 tot 21), naar de actieplannen (de artikelen 18, § 2, en 20), naar de autoriteiten die bevoegd zijn om die instrumenten goed te keuren (artikel 6, § 1, 4°) en op de bepaling waarbij de inwerkingtreding van die bepalingen uitgesteld wordt met het oog op het sluiten van een samenwerkingsakkoord (artikel 31, tweede lid).

De strategische geluidsbelastingkaarten (de artikelen 19 tot 21 van het voorontwerp)

28. In de artikelen 19 tot 21 wordt verwezen naar de "geluids-belastingkaarten" vereist krachtens de voormelde richtlijn 2002/49/EG.

De "strategische geluidsbelastingkaarten" waarin die richtlijn voorziet, hebben voornamelijk tot doel een feitelijke situatie op het stuk van geluidshinder te constateren, zoals die volgt uit de bestaande toestand of voor het overige genomen maatregelen. Het gaat niet om een beleidsinstrument van planning, bevattende de maatregelen die in de toekomst moeten worden getroffen.

In artikel 3, r), van de richtlijn wordt een "strategische geluidsbelastingkaart" immers gedefinieerd als

"een kaart die bedoeld is voor de algemene evaluatie van de geluidsbelastingssituatie in een bepaald gebied ten gevolge van verschillende lawaaibronnen of voor de algemene prognoses voor dat gebied" (44).

Volgens lid 4, derde streepje, van bijlage IV bij de richtlijn vormen de "strategische geluidsbelastingkaarten [...] een basis voor de actieplannen" waarvan hierna sprake is (45), maar zijn ze zelf geen onderdelen van die actieplannen.

29. Gelet op de bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu, met inbegrip van de strijd tegen de geluidshinder, is de omzetting van de richtlijn wat dit punt betreft een bevoegdheid van de gewesten, die bijgevolg bedoelde kaarten moeten opstellen.

Het voorgaande staat er niet aan in de weg, ook al is zulks niet onontbeerlijk, dat bij een federale wet wordt bepaald dat de daarin aangewezen overheden met die kaarten rekening dienen te houden.

Het is in die zin dat de artikelen 19 en 20 van het voorontwerp geïnterpreteerd dienen te worden.

In onderlinge samenhang gelezen met artikel 18, § 1, van het voorontwerp, betekent artikel 19 dat, wanneer de vliegprocedures worden uitgewerkt met het oog op de beperking van de gevolgen van de door het vliegverkeer veroorzaakte geluidshinder voor de gezondheid van de bevolking, rekening moet worden gehouden met die gevolgen zoals die vastgesteld worden op basis van de kaarten, terwijl er in artikel 20 aan wordt herinnerd dat die kaarten worden opgemaakt door de "bevoegde [...] autoriteiten", aangewezen krachtens de voormelde richtlijn 2002/49, dat wil zeggen door de autoriteiten die de gewesten zullen aanwijzen of die ze, in voorkomend geval, reeds hebben aangewezen (46).

---

(44) Zie eveneens inzonderheid artikel 7 van de richtlijn en bijlage IV.

(45) Zie de nummers 28 tot 32.

(46) De afdeling wetgeving van de Raad van State beschikt niet over inlichtingen aangaande de vraag of de gewesten reeds overheden hebben aangewezen voor het opmaken van strategische geluidsbelastingkaarten, ter wille van de omzetting van de voornoemde richtlijn 2002/49/EG.

De redactie van de artikelen 19 en 20 behoort in die zin te worden herzien, ook om te voorkomen dat in de tekst rechtstreeks verwezen wordt naar de richtlijn in plaats van naar de juridische instrumenten van intern recht waarbij die richtlijn wordt omgezet en naar de overheden die krachtens de richtlijn zijn aangewezen. Om laatstgenoemde moeilijkheid op te lossen, wordt voorgesteld de Koning ertoe te machtigen om aan te geven met welke strategische geluidsbelastingkaarten rekening behoort te worden gehouden, waarbij de kaarten in kwestie die zijn welke vereist zijn krachtens de interne instrumenten tot omzetting van de richtlijn en om de autoriteiten aan te wijzen die overigens bevoegd zijn om die kaarten op te maken.

30. Daarentegen mag de federale overheid, zoals het voorontwerp zulks in artikel 21 doet, niet bij eenzijdige beslissing verplicht stellen die "geluidsbelastingkaarten" toe te sturen aan de federale minister bevoegd voor de luchtvaart en aan de federale adviescommissie waarvan de oprichting met het voorontwerp wordt beoogd.

Bijgevolg dient artikel 21 te vervallen.

De actieplannen (de artikelen 18, § 2, en 20 van het voorontwerp)

31. Bij dezelfde richtlijn, inzonderheid bij artikel 8 ervan, wordt de goedkeuring van andere instrumenten voorgeschreven : namelijk de actieplannen,

> "bedoeld voor de beheersing van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van lawaaivermindering" [(47)].

Die plannen hebben niet alleen betrekking op de belangrijke luchthavens, maar ook op de agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners en "hebben tot doel stille gebieden in agglomeraties tegen een toename van geluidshinder te beschermen" [(48)]. Ze

---

(47) Artikelen 3, t), en 8, lid 1, van de richtlijn.

(48) Artikel 8, lid 1, eerste alinea, b), van de richtlijn.

kunnen ook andere onderwerpen hebben, zoals bepaald wordt in artikel 8, lid 1, van de richtlijn.

Artikel 8, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn luidt :

> "De bevoegde autoriteiten bepalen zelf welke maatregelen deze plannen bevatten, maar die maatregelen moeten in het bijzonder gericht zijn op prioritaire problemen die kunnen worden bepaald op grond van overschrijding van een relevante grenswaarde of andere door de lidstaten gekozen criteria, en zij moeten in de eerste plaats van toepassing zijn op de belangrijkste zones zoals die zijn vastgesteld door middel van de strategische geluidsbelastingkaarten."

Volgens bijlage V bij de richtlijn moeten die actieplannen, naast verscheidene elementen die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, zoals bijvoorbeeld die welke verband houden met de kaarten of andere beschrijvende aspecten, de volgende elementen omvatten : de "bevoegde instantie", de "reeds bestaande maatregelen voor lawaaivermindering en projecten die in voorbereiding zijn", de "maatregelen die de bevoegde instanties in de eerstvolgende vijf jaar voornemens zijn te nemen, met inbegrip van acties om stille gebieden te beschermen", de "langetermijnstrategie" en de "beoogde bepalingen voor de beoordeling van de uitvoering en de resultaten van het actieplan" [(49)].

Bijlage V, lid 2, van de richtlijn luidt :

> "De maatregelen die de bevoegde instanties in het kader van hun bevoegdheden voornemens zijn te nemen kunnen bijvoorbeeld het volgende omvatten :
>
> - verkeersplanning;
> - ruimtelijke ordening;
> - technische maatregelen tegen lawaaibronnen;
> - selectie van stillere bronnen;
> - vermindering van de geluidsoverdracht;
> - regelgevende of economische maatregelen of stimulansen" [(50)].

---

(49) Bijlage V, lid 1, *partim*, van de richtlijn.

(50) Bijlage V, lid 2, van de richtlijn.

32. Bepaalde maatregelen die in de actieplannen vervat moeten zijn, behoren tot de bevoegdheid van de gewesten; andere, die het resultaat zijn van de goedkeuring van vliegprocedures, van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal of van productnormen, ressorteren onder de federale overheid. Immers,

> "voor het beantwoorden van de vraag welke overheid bevoegd is voor het opleggen van de verplichting tot het opstellen van een milieueffectenbeoordeling in een planningsprocedure, [...] moet [niet] worden uitgegaan van het doel van de milieueffectenbeoordeling, met name de bescherming van het leefmilieu, maar wel van de aard van de aangelegenheid waarvoor de planning is voorgeschreven. *Mutatis mutandis* geldt deze regel ook voor het organiseren van de inspraak van het publiek in de loop van die planningsprocedure" (51).

Ook de planning valt dus, zelfs wat het leefmilieu betreft, onder de bevoegdheid van de autoriteiten die instaan voor de aangelegenheid waarvoor de planning voorgeschreven is.

33. Bepaalde van die actieplannen, namelijk die welke uitsluitend betrekking hebben op activiteiten waarvoor één beleidsniveau bevoegd is, kunnen alleen op dat niveau worden opgemaakt.

Wanneer die plannen daarentegen betrekking hebben op activiteiten waarvan verschillende aspecten tegelijk onder verschillende beleidsniveaus ressorteren, kunnen de bevoegde autoriteiten alleen gezamenlijk optreden, gelet op de geïntegreerde aard van die plannen; zulks geldt a fortiori wanneer, bijvoorbeeld krachtens een Europese richtlijn, de verplichting bestaat een "bevoegde autoriteit" aan te wijzen voor de uitvoering ervan. Dat gezamenlijk optreden kan alleen de vorm aannemen van een samenwerkingsakkoord gesloten op basis van artikel 92*bis* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

---

(51) Advies 38.816/1/VR/V, van 6 en 13 september 2005 over een voorontwerp, de latere wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu, nr. 3.3.3, *Parl. St*, Kamer, 2005-2006, nr. 2108/1, blz. 37-47; in dat advies wordt inzonderheid verwezen naar arrest nr. 54 van 24 mei 1998 van het Arbitragehof, 6.B.7.

34. In casu kunnen de actieplannen die krachtens de voormelde richtlijn 2002/49/EG vereist zijn voor de "belangrijke luchthavens" waarvan daarin sprake is en voor de agglomeraties die te maken hebben met de aanwezigheid van zulke "belangrijke luchthavens", alleen worden goedgekeurd door middel van een samenwerkingsakkoord, gelet op de overlapping van de bevoegdheden van de gewesten inzake verkeer, vervoer en strijd tegen de geluidshinder, enerzijds, en de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden, en, ruimer, inzake openbare veiligheid, alsook inzake productnormen, anderzijds.

35. Zoals in het ontworpen artikel 18, § 2, kan worden bepaald dat de vliegprocedures de "uitvoering van de actieplannen" mogelijk moeten maken, met dien verstande dat artikel 20 aldus moet worden geïnterpreteerd dat het eraan herinnert dat die actieplannen worden opgemaakt door de bevoegde autoriteiten en dat het daarbij inzonderheid zou kunnen gaan om de plannen en de autoriteiten aangewezen door een samenwerkingsakkoord overeenkomstig de uiteenzetting die zopas gegeven is.

In die lezing kunnen de artikelen 18, § 2, en 20 worden aanvaard als zijnde in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels, doch de redactie ervan moet in die zin worden verduidelijkt, mede om te voorkomen dat in de tekst rechtstreeks verwezen wordt naar de richtlijn in plaats van naar de juridische instrumenten van intern recht waarbij die richtlijn wordt omgezet en naar de autoriteiten die krachtens die instrumenten zijn aangewezen. Om laatstgenoemde moeilijkheid op te lossen, wordt voorgesteld om de Koning ertoe te machtigen aan te geven welke actieplannen in acht moeten worden genomen, waarbij die plannen die zijn welke vereist zijn krachtens de interne instrumenten tot omzetting van de richtlijn en om de autoriteiten aan te wijzen die overigens bevoegd zijn om die actieplannen op te maken.

De "bevoegde autoriteiten" waarvan sprake is in richtlijn 2002/49/EG (artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp)

36. Artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp luidt :

"§ 1 . Het proces van totstandkoming van de permanente vliegprocedures wordt geïnitieerd [door] een van de volgende instanties :

[...]

4° de aangeduide bevoegde autoriteit of autoriteiten krachtens richtlijn 2002/49/EG van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai".

In verscheidene bepalingen van het voorontwerp, namelijk de artikelen 8, §§ 2 en 6, 9, 12 en 13, § 5, worden die bevoegde autoriteiten eveneens vermeld teneinde ze te betrekken bij het proces tot goedkeuring van de vliegprocedures, door aan die autoriteiten bijvoorbeeld een adviesbevoegdheid toe te kennen of teneinde ze aan te wijzen als instanties die ingelicht moeten worden over de goedkeuring van bepaalde handelingen die krachtens het voorontwerp worden verricht.

37. In artikel 6, § 1, 4°, en in de zojuist vermelde bepalingen, met uitzondering van artikel 9, wordt geen enkele verplichting opgelegd aan de "bevoegde autoriteiten".

Gelet op dat laatstgenoemde gegeven, bestaat er in principe geen bezwaar tegen dat in die bepalingen, artikel 9 uitgezonderd [(52)], wordt gesteld dat die "bevoegde autoriteiten" daarbij betrokken worden.

Die bepalingen doen evenwel moeilijkheden rijzen die nader moeten worden onderzocht.

Mede gelet op het feit dat niet kan worden aanvaard dat een regel van intern recht een rechtstreekse verwijzing bevat naar een Europese richtlijn in plaats van een verwijzing naar de regelingen van intern recht waarbij die richtlijn is omgezet en naar de autoriteiten die daarin worden aangewezen, geven die bepalingen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

---

(52) Zie opmerking nr. 40, verderop.

38.1. De bewoordingen waarin artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp gesteld is, zijn zeer ruim en lijken te slaan op alle bevoegde autoriteiten die aangewezen zijn krachtens de voormelde richtlijn 2002/49/EG.

38.2. Uit de memorie van toelichting en uit de artikelsgewijze commentaar blijkt dat zulks niet de bedoeling is van de steller van het voorontwerp, die thans blijkbaar alleen die autoriteiten in aanmerking neemt die aangewezen zijn voor het stellen van handelingen die krachtens die richtlijn vereist zijn wat de luchthaven Brussel-Nationaal betreft.

Indien zulks inderdaad het geval is, zou de tekst in die zin moeten worden herzien. Aangezien evenwel in principe niet kan worden aanvaard dat in een regeling van intern recht rechtstreeks verwezen wordt naar een Europese richtlijn en aangezien de richtlijn voor de luchthaven Brussel-Nationaal blijkbaar niet is omgezet en nog geen enkele bevoegde autoriteit is aangewezen, kan in het dispositief het beginsel worden opgenomen dat die bevoegde autoriteit daarbij betrokken wordt, maar moet de Koning ertoe worden gemachtigd die autoriteit aan te wijzen als de richtlijn omgezet is.

Dat geldt overigens voor alle "bevoegde autoriteiten" waarin de richtlijn voorziet en die bij de vliegprocedures betrokken kunnen worden. Dat is het geval met de vliegprocedures die betrekking zouden kunnen hebben op de regionale luchthavens als ze beantwoorden aan de definitie van de "belangrijke luchthaven" die in artikel 3, p), van de richtlijn wordt gegeven en aan die van luchthaven vervat in artikel 3, 17°, van het voorontwerp; zulks lijkt eveneens het geval te moeten zijn met de actieplannen waarin de voormelde richtlijn 2002/49/EG voorziet wat de agglomeraties betreft en waarbij rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van "belangrijke luchthavens".

38.3. Als het daarentegen de bedoeling van de steller van het voorontwerp is te verwijzen naar elke bevoegde autoriteit die krachtens de voormelde richtlijn 2002/49/EG aangewezen is, kan de bepaling niet in haar huidige redactie worden behouden en dient daarin duidelijk te worden verwezen naar, ten eerste, die "bevoegde autoriteiten" die reeds zouden bestaan, door een verwijzing naar de interne regelingen tot omzetting van de richtlijn en, ten tweede, die "bevoegde autoriteiten" welke de Koning zal vermelden op basis van de latere aanwijzing van die "bevoegde autoriteiten" door de terzake bevoegde wetgevers of krachtens regelingen die door de terzake bevoegde wetgevers aangenomen

zullen zijn. De tekst zou ook een algemene machtiging aan de Koning kunnen bevatten om die "bevoegde autoriteiten" aan te wijzen, zowel die welke reeds bestaan als die welke nog moeten worden ingesteld.

39. Dat gezegd zijnde, wordt in artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp in de huidige lezing, verwezen naar de "autoriteiten" die "bevoegd" zijn voor het goedkeuren van zowel de actieplannen als de strategische geluidsbelastingkaarten.

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of zulks wel zijn bedoeling is en moet, in voorkomend geval, de tekst herzien *mutatis mutandis* in het licht van de voorgaande opmerkingen.

40. Als artikel 6, § 1, 4°, zo opgevat is dat het een verwijzing inhoudt naar andere dan strikt federale autoriteiten, kan worden aanvaard dat het erbij betrekken van die instanties facultatief is op voorwaarde bovendien dat dit erbij betrekken geen enkel rechtsgevolg heeft ten aanzien van de federale overheid.

Deze bepaling en de artikelen 8, §§ 2 en 6, 12 en 13, § 5, waarin naar die bepaling wordt verwezen, zijn in die zin gesteld en moeten in die zin geïnterpreteerd worden, en doen, wat het principe van het erbij betrekken betreft, geen moeilijkheden rijzen in verband met de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten.

Daarentegen kan de verwijzing, in artikel 9 van het voorontwerp, naar artikel 6 ervan, inzonderheid naar paragraaf 1, 4°, ervan, niet worden aanvaard wat de niet-federale "bevoegde autoriteiten" betreft. Zoals artikel 9 gesteld is, wordt daarbij immers aan die autoriteiten de verplichting opgelegd om "hun respectievelijk [...] advies" aan de minister over te zenden, hetgeen de autonomie van de betrokken deelentiteiten aantast. Voorzover artikel 9 betrekking heeft op niet-federale autoriteiten, dient het in het licht van deze opmerking te worden herzien, net zoals trouwens de erin vervatte verwijzing naar artikel 6, § 1, 2°, van het voorontwerp, welke verwijzing betrekking kan

hebben op een rechtspersoon die een regionale luchthaven exploiteert [53]; die gewestelijke autoriteiten kunnen er niet toe gehouden worden mee te werken aan de adviesprocedure die bij het voorontwerp wordt ingesteld.

De zaken zouden alleen krachtens een samenwerkingsakkoord anders liggen.

Het uitstellen van de inwerkingtreding van bepalingen van het voorontwerp met het oog op het sluiten van een samenwerkingsakkoord (artikel 31, tweede lid, van het voorontwerp)

41. Artikel 31, tweede lid, dat de enige bepaling van het voorontwerp is waarin uitdrukkelijk naar een samenwerkingsakkoord wordt verwezen, behoort nog te worden onderzocht.

Deze bepaling luidt :

"Voor wat betreft de luchthavens waarvan de vertrekken en landingen meerdere Gewesten betreffen, treden de artikelen 6,4° [54] ; 18, § 2; 19 en 20 [55] in werking op de dag bepaald in het samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale staat en de betrokken gewesten inzake de gemeenschappelijke uitvoering van de richtlijn 2002/49/CE."

42. Het uitstellen van de inwerkingtreding van de bedoelde bepalingen is enkel relevant in de mate dat de instrumenten waarvan sprake in die bepalingen - de strategische

---

(53) Artikel 6, § 1, 2°, luidt :
"§1 . Het proces van totstandkoming van de permanente vliegprocedures wordt geïnitieerd [door] een van de volgende instanties :
[...]
2° De rechtspersoon die een luchthaven uitbaat, die binnen het toepassingsgebied van deze wet valt, voor zover het vliegprocedures betreft die uitsluitend van toepassing zijn op de luchthaven die zij uitbaat".

(54) Het betreft in werkelijkheid artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp waarnaar hier wordt verwezen.

(55) Uit het oogpunt van de wetgevingstechniek moet de kommapunt tussen elk nummer van een artikel vervangen worden door een komma.

geluidsbelastingkaarten en de actieplannen - en de "bevoegde autoriteiten" die deze moeten aannemen, enkel het resultaat kunnen zijn van een samenwerkingsakkoord.

De enige luchthaven waar het thans om gaat is die van Brussel-Nationaal, maar het is niet uitgesloten dat, in de toekomst, zonder wetswijziging en enkel en alleen als gevolg van een uitbreiding van de capaciteit, deze regeling ook op andere luchthavens van toepassing zal zijn, die wat het beheer betreft ressorteren onder de gewesten, terwijl de federale overheid voor die luchthavens bevoegd blijft inzonderheid wat betreft de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, de veiligheid van het luchtverkeer en, ruimer, inzake openbare veiligheid, alsook inzake productnormen [(56)].

Voor die luchthavens, zoals trouwens voor alle "belangrijke luchthavens" als bedoeld in artikel 3, p), van de voornoemde richtlijn 2002/49/EG en alle luchthavens in de zin van artikel 3, 17°, van het voorontwerp, is eerder reeds gesteld dat een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten noodzakelijk is, wat betreft het aannemen van de actieplannen waarin voorzien wordt door de richtlijn [(57)]. Niet de gewestoverschrijdende weerslag, vanuit territoriaal oogpunt, van de luchthavens maakt dergelijk akkoord onontbeerlijk, al is dit gegeven een extra reden ervoor, maar wel het feit dat federale en gewestelijke bevoegdheden inzake de luchthavens naast elkaar worden uitgeoefend.

43. Het is zo dat reeds eerder gesteld is dat de strategische geluidsbelastingkaarten onder de uitsluitende bevoegdheid van de gewesten vallen [(58)], ongeacht over welke luchthaven het gaat; voor het opstellen van die kaarten is dus geen samenwerkingsakkoord noodzakelijk.

De verwijzing in artikel 19 en artikel 20 is dus niet adequaat, in de mate dat in deze laatste bepaling verwezen wordt naar "[d]e geluidsbelastingkaart".

---

(56) Zie hierboven onder nr. 16.

(57) Zie hierboven onder nr. 34.

(58) Zie nr. 29.

44. Indien het de bedoeling is om pas naar de geluidsbelastingkaarten te verwijzen nadat de voornoemde richtlijn 2002/49/EG omgezet is, komt de reeds eerder voorgestelde [(59)] techniek die erin bestaat de Koning te machtigen om die kaarten aan te wijzen in het kader van die omzetting, aan zulk een bedoeling tegemoet.

Er is hoe dan ook geen enkele reden om, in afwachting van een samenwerkingsakkoord, de verschillende autoriteiten geen rekening te laten houden met de reeds bestaande geluidsbelastingkaarten.

Dezelfde opmerking geldt voor de actieplannen die nog niet zijn goedgekeurd en die slechts onder één enkel bevoegdheidsniveau zouden ressorteren (hetzij de federale overheid, hetzij de gewesten) [(60)], en, *a fortiori*, voor die welke reeds zouden bestaan. In dat opzicht kan het uitstellen van de inwerkingtreding van artikel 18, § 2, en van artikel 20, in zoverre dat artikel verwijst naar dat soort actieplannen, niet worden aanvaard, aangezien het om goedgekeurde plannen gaat, of niet worden gerechtvaardigd, aangezien het om actieplannen gaat die ressorteren onder één enkel bevoegdheidsniveau.

45. Bepaalde actieplannen, inzonderheid die welke betrekking hebben op de "belangrijke luchthavens" bedoeld in de voornoemde richtlijn 2002/49/EG en op de agglomeraties die de gevolgen ondervinden van die "belangrijke luchthavens", kunnen uitsluitend voortspruiten uit een samenwerkingsakkoord [(61)]. Het is trouwens blijkbaar de bedoeling van de steller van het voorontwerp enkel te verwijzen naar dat soort actieplannen. De noodzaak van een samenwerkingsakkoord vloeit niet enkel voort uit situaties waarbij sprake is van "luchthavens waarvan de vertrekken en landingen meerdere Gewesten betreffen", zoals artikel 31, tweede lid, van het voorontwerp wil laten uitschijnen.

---

(59) Zie hiervoor onder nr. 29, *in fine*.

(60) Zie ook hoger onder nr. 35, *in fine*.

(61) Zie hoger onder nr. 34.

Het is logisch dat de noodzaak om met betrekking tot de goedkeuring van de vliegprocedures de actieplannen in acht te nemen die noodzakelijkerwijs het gevolg zijn van een samenwerkingsakkoord, uitgesteld wordt tot de dag waarop met het beoogde samenwerkingsakkoord uitvoering gegeven wordt aan de voornoemde richtlijn 2002/49/EG, inzonderheid om in de goedkeuring van die actieplannen te voorzien en deze te organiseren.

Aangezien een wet echter niet mag verwijzen naar een akkoord dat nog niet is gesloten [(62)], mag in artikel 31, tweede lid, van het voorontwerp zulk een verwijzing niet worden vermeld, daar het om actieplannen gaat die het resultaat zijn van een nog onbestaand samenwerkingsakkoord betreffende de inwerkingtreding van artikel 18, § 2, en van artikel 20, in zoverre daarin verwezen wordt naar dat soort actieplannen. Er kan daarentegen wel worden aanvaard dat in artikel 31, tweede lid, bepaald wordt dat de inwerkingtreding van die bepalingen, in zoverre het nog steeds gaat om actieplannen die het resultaat zijn van een nog te sluiten samenwerkingsakkoord, vastgesteld wordt door de Koning, terwijl in de artikelsgewijze bespreking kan worden verduidelijkt dat de Koning die inwerkingtreding zal laten afhangen van dat samenwerkingsakkoord.

46. De verwijzing in artikel 31, tweede lid, naar artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp, geeft, *mutatis mutandis*, aanleiding tot dezelfde opmerkingen.

47. De conclusie met betrekking tot dit punt, is dan ook dat artikel 32 dient te worden herzien, teneinde de Koning te machtigen de inwerkingtreding te regelen van de artikelen 6, § 1, 4°, 18, § 2, en 20, enkel in zoverre deze bepalingen verwijzen naar actieplannen die het resultaat zullen zijn van een samenwerkingsakkoord en naar de "autoriteiten" die "bevoegd" zijn om die plannen goed te keuren. In de artikelsgewijze bespreking van deze bepaling kan de noodzakelijke uitleg worden gegeven voor een beter begrip van deze machtiging en kan inzonderheid worden vermeld dat de Koning deze bepalingen, in die mate, in werking zal doen treden op het ogenblik dat het samenwerkingsakkoord dit mogelijk maakt.

---

(62) Zie hoger onder nr. 9, *in fine*.

b.4) Laatste overweging met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden

48. De voorgaande opmerkingen hadden in hoofdzaak betrekking op de weerslag van de denkbare samenwerkingsakkoorden op het voorontwerp, vooral in zoverre zulke akkoorden noodzakelijk zouden zijn als gevolg van de "vervlochten" bevoegdheden.

Het is evenwel zo dat los van zulke vereisten, zoals die inzonderheid voortvloeien uit de voornoemde richtlijn 2002/49/EG, de betrokken autoriteiten het opportuun kunnen achten om samenwerkingsakkoorden te sluiten, meer bepaald om te zorgen voor overeenstemming tussen de vliegprocedures en de geluidsnormen die door de gewesten moeten worden aangenomen met naleving van het evenredigheidsbeginsel.

Indien dat het geval is, kan pas na de goedkeuring ervan, in voorkomend geval, ernaar worden verwezen in de regelingen die door elke overheid worden aangenomen [(63)].

B. De in het voorontwerp vervatte machtigingen

49. Het voorontwerp steunt op de bij artikel 4, § 1, aan de Koning verleende machtiging om "permanente vliegprocedures [goed te keuren]" bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

---

(63) Wat betreft de opportuniteit van een samenwerkingsakkoord om "in een geest van wederzijds respect" te zorgen voor "de efficiëntie" van een omzetting van richtlijnen met betrekking tot aangelegenheden die gedeeltelijk ressorteren onder de federale bevoegdheid en gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de gewesten, zie inzonderheid advies 38.816/1/VR/V, voornoemd, nr. 3.4., *in fine*, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 2108/1, blz. 37-47).

a) Tijdelijke vliegprocedures

50. Volgens artikel 13, § 3, van het voorontwerp wordt over de tijdelijke vliegprocedures "beslist" door de Nationale Toezichthoudende Instantie, te weten de dienst "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)", opgericht binnen het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer.

Het verdient aanbeveling dit begrip "tijdelijke vliegprocedure", zoals het wordt omschreven in artikel 13, § 1, van het voorontwerp, nader te bepalen.

Inzonderheid uit artikel 14 van het voorontwerp, dat voorziet in mogelijkheden om af te wijken van de vliegprocedures, met inbegrip van de tijdelijke procedures, om veiligheidsredenen en bij overmacht, blijkt dat die tijdelijke procedures niet met die afwijkingen kunnen worden gelijkgesteld. Het gaat om plannen op basis waarvan kan worden vooruitgezien, en niet om een afwijking waartoe wordt besloten op het tijdstip zelf waarop de situatie zich voordoet.

Gelet op het voorgaande zou de verwijzing in artikel 13, § 1, naar "punctuele gebeurtenissen", die bovendien aanleiding geven tot procedures die "beperkt zijn tot de gebeurtenis die het instellen ervan noodzakelijk maakt en [...] niet automatisch verlengbaar [zijn]", slechts relevant zijn als het gaat om procedures die niet noodzakelijk zijn om veiligheidsredenen, waarvoor immers afwijkende maatregelen worden genomen.

Voorts rijzen vragen bij een van de in de definitie voorgestelde criteria. Het gaat om het criterium dat bestaat in het omschrijven van de tijdelijke procedure als het gevolg dat moet worden gegeven aan "een post-implementatie veiligheidsanalyse conform aan de veiligheidsvereisten". Indien deze analyse en de laatstgenoemde vereisten een wijziging van de permanente vliegprocedures vergen, kan daaraan niet worden voldaan door alleen maar een tijdelijke vliegprocedure goed te keuren, waarvan de geldigheid in de tijd beperkt zou zijn tot de datum waarop de permanente procedure wordt goedgekeurd; het voorontwerp zou moeten bepalen dat, wanneer deze analyse en de veiligheidsvereisten aantonen dat een permanente vliegprocedure niet geschikt is, het herzieningsproces ervan zou moeten worden aangevat, daar de tijdelijke procedure, zoals zo-even is uiteengezet, beperkt is.

Het voorontwerp moet worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen.

51. Als regel geldt dat de uitvoering van een wet aan de Koning moet worden opgedragen, gelet op de bevoegdheden die hij ontleent aan artikel 37, 105 en 108 van de Grondwet. Voor niet-essentiële kwesties of detailkwesties moet het in elk geval gaan om een overheid die over haar handelingen politieke verantwoording verschuldigd is aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, ook gelet op de eenheid van verordeningsbevoegdheid. Alleen voor kwesties van technische aard, die geen beleidskeuze impliceren of keuzes waarvan de beginselen strikt gedefinieerd worden, kan een machtiging worden verleend aan een overheid die niet gebonden is door een zulk politieke verantwoordelijkheid.

In de huidige stand van de tekst van het voorontwerp blijkt uit de uiteenzetting onder nr. 50 dat het onmogelijk is vast te stellen of de tijdelijke vliegprocedures verordenende kracht hebben, wat ertoe zou nopen rekening te houden met de zo-even in herinnering gebrachte beginselen.

In dat geval zou niet kunnen worden aanvaard dat een administratieve overheid, zoals de dienst "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)" gemachtigd wordt om tijdelijke vliegprocedures vast te stellen.

Indien de tekst zo wordt herzien dat die tijdelijke procedures geen verordenende kracht hebben, bijvoorbeeld enkel betrekking hebben op specifieke evenementen, zou kunnen worden aanvaard dat de laatstgenoemde overheid gemachtigd wordt om ze vast te stellen.

b) Adviescommissies

52. Artikel 26, § 1, van het voorontwerp bepaalt dat de Koning in elke luchthaven waarvan de taak geregeld wordt in de artikelen 27 en 28 van het voorontwerp, een adviescommissie inzake vliegprocedures "kan" oprichten. Andere bepalingen van het

voorontwerp, te weten de artikelen 6, § 1, 3°, en 21 [64], dragen aan die adviescommissies taken op.

Het is dus niet relevant het werkwoord "kan" te gebruiken in deze bepaling, die zo moet worden herzien dat zij de Koning machtigt tot het verplicht oprichten van die adviescommissies.

c) Overgangsmaatregelen inzake machtigingen aan de Koning (artikelen 30 en 31 , derde lid, van het voorontwerp)

53. Artikel 30 van het voorontwerp luidt :

"In afwachting van de aanname van nieuwe permanente vliegprocedures krachtens deze wet [65], bepaalt de Koning, met een in Ministerraad overlegd besluit, de geldende vliegprocedures.

Dit Koninklijk Besluit is bevestigd door de wet binnen de 18 maanden van zijn aanname. De bevestiging heeft terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding van het voorvermeld besluit en geldt tot de aanname van nieuwe permanente vliegprocedures krachtens deze wet [66] en tot ten laatste 1 september 2008."

Artikel 31 luidt :

"De wet treedt in werking op de dag van zijn publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Voor wat betreft de luchthavens waarvan de vertrekken en landingen meerdere Gewesten betreffen, treden de artikelen 6, 4° [67]; 18, § 2; 19 en 20 in werking op de dag bepaald in het samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale staat en de betrokken gewesten inzake de gemeenschappelijke uitvoering van de richtlijn 2002/49/CE.

---

(64) Zie evenwel, in verband met deze bepaling, de onder nr. 30 gemaakte opmerking.

(65) In de Franse versie leze men "de la présente loi" in plaats van "de cette loi".

(66) In de Franse versie leze men "de la présente loi" in plaats van "de cette loi".

(67) In werkelijkheid gaat het om artikel 6, § 1, 4°, van het voorontwerp waarnaar hier wordt verwezen.

In afwachting van de inwerkingtreding van de artikelen 6, 4° [68]; 18, § 2; 19 en 20, bepaalt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de beschikkingen die nodig zijn voor de uitvoering van de wet."

Bij de artikelen 30 en 31, derde lid, behoren de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

54. Artikel 31, derde lid, wordt slechts onderzocht in zoverre, gelet op de hierboven [69] geformuleerde opmerkingen, de inwerkingtreding van de bepalingen waarnaar het verwijst rechtsgeldig kan worden uitgesteld.

55. In eerste instantie laat het zich aanzien dat de artikelen 30 en 31, derde lid, een soortgelijk onderwerp hebben of op zijn minst elkaar grotendeels overlappen.

De "beschikkingen die nodig zijn voor de uitvoering van de wet", waarvan sprake is in artikel 31, derde lid, kunnen immers zo worden opgevat dat daarin de vliegprocedures zijn begrepen waarin het voorontwerp voorziet en waarvan het vaststellen bij artikel 30 op een bijzondere wijze wordt opgedragen aan de Koning. De vermelde periodes kunnen elkaar ook overlappen na de inwerkingtreding van de andere wetsbepalingen dan artikel 6, § 1, 4°.

56. In de commentaar bij artikel 30 wordt de volgende uitleg verstrekt :

"[...] Het doorlopen van de door de wet [70] ingestelde procedure, die in het bijzonder een aantal doorgedreven impactstudies behelst, neemt geruime tijd in beslag. Het is dan ook logisch dat de vliegprocedures die van kracht zijn op het ogenblik van inwerkingtreding van deze wet [71], niet zonder meer kunnen ophouden uitwerking te hebben omdat ze niet tot stand zijn gekomen volgens het nieuwe wettelijke proces. Anders oordelen zou tot gevolg hebben dat de vereiste

---

[68] Bedoeld wordt artikel 6, § 1, 4°.

[69] Zie nr. 43 tot nr. 47.

[70] In de Franse versie leze men "la présente loi" in plaats van "cette loi".

[71] In de Franse versie leze men "la présente loi" in plaats van "cette loi".

veiligheid van het luchtverkeer ernstig in het gedrang kan worden gebracht. Het ontbreken van een overgangsmaatregel zou bovendien verregaande economische gevolgen kunnen hebben.

Deze bepaling voorziet dat de permanente vliegprocedures door een in Ministerraad overlegd besluit worden aangenomen. Zij kent bovendien, voor een bepaalde periode, kracht van wet toe aan de zo aangenomen permanente vliegprocedures. Op die manier wordt aan het Parlement, een democratisch verkozen orgaan, deze vliegprocedures te bevestigen. Deze bevestiging rechtvaardigt zich door het feit dat de uitvoerende macht, in het huidige proces, nooit een openbaar onderzoek verricht, zelfs als die Macht altijd onderzoek verricht, zelfs als die Macht altijd veiligheids-, capaciteitsstudies en milieu-effectenevaluaties verricht. Om de voorwaarden van voor het vastleggen van de vliegprocedures zoals beschreven in voorliggende wet maximaal te benaderen, is het gepast aan de instelling die het volk vertegenwoordigt de mogelijkheid tot interventie in dit proces toe te vertrouwen [...]"

57. Blijkens onderzoek van artikel 30, bepaaldelijk in het licht van het tweede lid van de zo-even weergegeven commentaar en van de uitleg verschaft door de gemachtigde van de minister, heeft dat artikel tot doel de Koning bevoegd te maken om nieuwe vliegprocedures vast te stellen. Het gaat niet om het bevestigen van de bij artikel 4, § 1, van het voorontwerp aan de Koning verleende machtiging tot "aanname van permanente vliegprocedures", doch enerzijds om het aan de Koning opdragen van die bevoegdheid, die handelt door middel van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, ook voor tijdelijke vliegprocedures [(72)], en anderzijds om het Hem ontslaan van de naleving van alle bestanddelen van het totstandkomingsproces, dat door het voorontwerp wordt voorgeschreven voor alle procedures die Hij vermag te bepalen.

De tekst moet in die zin worden herzien; zo niet bestaat het gevaar dat hij niet zo wordt begrepen dat hij de Koning ontslaat van de verplichting om die bestanddelen van het totstandkomingsproces in acht te nemen.

---

(72) Er zij weer op gewezen dat krachtens artikel 13, § 3, over die procedures wordt "beslist" door de Nationale Toezichthoudende Instantie, namelijk de dienst "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)", opgericht binnen het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer. Zie in verband met artikel 13, § 3, de opmerkingen onder de nrs. 23, 50 en 51 hierboven.

Bovendien wordt, in verband met de verplichting voor degene die de vliegprocedures vaststelt om substantiële rechten in acht te nemen, verwezen naar de opmerkingen gemaakt onder nr. 23, *in fine*.

58. In verband met artikel 30, tweede lid, moet de redactie ervan, inzonderheid die van de eerste volzin, worden herzien om duidelijk te maken dat een ontwerp van wet tot bekrachtiging van het koninklijk besluit waarvan de uitvaardiging krachtens het eerste lid in uitzicht wordt gesteld, moet worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers binnen een vast te stellen termijn, alsmede te preciseren of, bij ontstentenis van bekrachtiging door de wetgever binnen de termijn van achttien maanden na uitvaardiging van dat koninklijk besluit, welke termijn in het voorontwerp wordt vastgesteld, dat koninklijk besluit al dan niet geacht wordt nooit uitwerking te hebben gehad.

59. Uit de tekst van artikel 31, derde lid, blijkt dat zolang de bepalingen die erin worden vermeld geen gelding hebben, de Koning gemachtigd wordt om bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, "de beschikkingen die nodig zijn voor de uitvoering van de wet" vast te stellen. Luidens de commentaar bij de bepaling is het "in afwachting van [het] samenwerkingsakkoord" dat de Koning over die bevoegdheden beschikt**.**

Het verband tussen de eerste twee leden van artikel 31 en dit derde lid is niet duidelijk.

Aangezien krachtens de eerste twee leden de wet in werking treedt, in voorkomend geval met uitzondering van sommige bepalingen [(73)], is het onlogisch te bepalen dat de Koning over andere bevoegdheden beschikt dan die waarover hij reeds krachtens de ontworpen wet zelf beschikt.

Als het de bedoeling is die bevoegdheden te bevestigen, is de bepaling overbodig.

---

(73) Artikel 31, tweede lid; in verband met deze bepaling zie de opmerkingen onder de nrs. 41 tot 47.

Als het erom gaat de bij artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleende algemene uitvoeringsbevoegdheid te bevestigen, is de bepaling niet alleen overbodig, maar rijst ook de vraag waarom ze slechts gedurende een beperkte tijdspanne van toepassing zou zijn, daar de bepaling zich aandient als een bepaling die afwijkingsbevoegdheden opdraagt.

In zoverre ze impliciet verwijst naar het sluiten van een samenwerkingsakkoord, wordt verwezen naar de opmerkingen die hierboven over deze kwestie worden gemaakt, onder de nrs 19 en 41 tot 47.

Tenzij ze wordt verduidelijkt, moet de bepaling vervallen.

III. Bijzondere opmerkingen

Artikel 3

De Overeenkomst betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart is ondertekend te Chicago op 7 december 1944, en niet op 7 december 1994, en er is mee ingestemd bij de wet van 30 april 1947 en niet van 30 april 1974. In de Franse versie wordt bovendien ten onrechte de term "ratifiée" gebezigd, aangezien het gaat om een wet tot instemming met een overeenkomst (goedkeuringswet).

Artikel 3, 5°, moet in die zin worden gecorrigeerd.

Artikel 4

In paragraaf 2, eerste lid, is het niet duidelijk wat het nut is van de verwijzing naar "de wet van 18 juli 1966 op het taalgebruik in bestuurszaken".

Het lid moet vervallen.

Artikel 6

1. Geen enkele bepaling van het voorontwerp, onder meer niet artikel 6, machtigt de minister om het proces in gang te zetten voor het uitwerken van permanente vliegprocedures. De vraag rijst of zulks wel de bedoeling is van de steller van het voorontwerp.

Dezelfde opmerking geldt voor de tijdelijke vliegprocedures, waarin artikel 13 van het voorontwerp voorziet.

2. In paragraaf 1, 2°, is het zinloos te preciseren dat de bedoelde "luchthavens", die zijn welke "binnen het toepassingsgebied van deze wet val(len)", daar het begrip "luchthaven" wordt gedefinieerd in artikel 3, 17°, van het voorontwerp.

Artikel 8

Er is een verschil tussen de tekst van artikel 8, §§ 4 en 5, en de commentaar bij die bepaling.

Uit de woorden "in het geval de eindconclusie van de veiligheidsstudie positief is", die worden gebruikt aan het begin van de paragrafen 4 en 5, blijkt dat elk van de studies waarin deze bepalingen voorzien, verricht worden na een positieve veiligheidsstudie, terwijl luidens de commentaar bij paragraaf 5, de milieueffectstudie pas "ten derde" wordt verricht, na de capaciteitsstudie.

Er dient te worden gezorgd voor coherentie tussen het dispositief en de commentaar erbij.

Artikel 13

Paragraaf 2 moet worden herzien om elke dubbelzinnigheid te voorkomen in verband met de vraag of een tijdelijke vliegprocedure moet worden vastgesteld op

initiatief van de Nationale Toezichthoudende Instantie of op gezamenlijk voorstel van de verlener van diensten inzake luchtverkeersleiding en de rechtspersoon die de luchthaven exploiteert, dan wel op initiatief van elk van die drie apart.

De Nederlandse en Franse tekst stemmen immers niet overeen op dat punt.

Voor het overige wordt verwezen naar de opmerkingen die in de algemene opmerkingen zijn gemaakt over artikel 13, onder de nrs. 23, 50 en 51.

Artikelen 16 en 17

De artikelen 16, § 1, en 17, die respectievelijk betrekking hebben op de criteria capaciteit en gezondheid, beginnen met de woorden "Onverminderd artikel 15" en "Onverminderd de artikelen 15 en 16,". Artikel 15 heeft betrekking op de "veiligheidseisen".

Er rijzen vragen omtrent de betekenis van deze woorden.

Indien het er gewoon om gaat te preciseren dat de artikelen 16 en 17 slechts relevant zijn als voldaan wordt aan de veiligheidsvereisten, overlappen ze artikel 8, § 3, van het voorontwerp, dat luidt :

> "In het geval de eindconclusie van de veiligheidsstudie negatief is, wordt het proces van de totstandkoming van de vliegprocedure ambtshalve beëindigd."

Indien het erom gaat te bepalen dat elk van de criteria tegelijk van toepassing is bij het vaststellen van de permanente vliegprocedures, blijkt zulks rechtsreeks uit de tekst zelf, zonder dat die woorden noodzakelijk zijn.

Om te voorkomen dat het behoud van die woorden, inzonderheid in artikel 17, aldus wordt geïnterpreteerd dat met de vereisten inzake de gezondheid alleen rekening wordt gehouden in zoverre de vliegprocedures in het stadium van de totstandkoming ervan het mogelijk maken de capaciteitscriteria te halen, moeten de woorden hierboven vervallen.

Artikel 24

1. Artikel 24 luidt :

> "De ambtenaren en agenten van de controle-autoriteit zijn belast met de vaststelling van de inbreuken conform dit hoofdstuk. Ze beschikken over een mandaat van luchtvaartinspecteur conform de artikelen 38 tot 42 van de wet van 27 juni 1937 betreffende de reglementering van het luchtverkeer, gewijzigd door de wet van 3 mei 1999".

2. Deze bepaling moet in de huidige redactie als volgt worden verstaan dat ze "de ambtenaren en agenten van de controle-autoriteit" in hun geheel machtigt om de overtredingen van de ontworpen wet op te sporen en vast te stellen.

Dat kan niet de bedoeling zijn, want die lijkt erin te bestaan te bepalen dat de aan te stellen ambtenaren zullen beschikken over analoge bevoegdheden aan die welke zijn bepaald in de artikelen 38 tot 42 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart.

De bepaling moet worden herzien, waarbij die ambtenaren worden aangewezen of de Koning gemachtigd wordt zulks te doen, en waarbij de bevoegdheid wordt gepreciseerd waarover ze beschikken.

3. De tekst preciseert niet welke "inbreuken" de ambtenaren gemachtigd zijn op te sporen en vast te stellen. De woorden "conform dit hoofdstuk" verwijzen blijkbaar alleen naar het opsporen en het vaststellen van die overtredingen, doch niet naar "de inbreuken", wat trouwens in dezen geen zin zou hebben.

Er moet worden vermeld welke "inbreuken" aldus bedoeld worden, waarbij nauwkeurig wordt verwezen naar die bepalingen van de ontworpen wet of van de rechtsinstrumenten waarvan de wet de goedkeuring voorschrijft, waarvan op de niet-inachtneming ervan straffen zouden worden gesteld; daarbij moet evenwel ervoor gezorgd worden dat aldus niet wordt verwezen naar gedragingen die door andere wetten reeds strafbaar worden gesteld. Er moet inzonderheid rekening worden gehouden met de invoeging, bij artikel 29 van het voorontwerp, van een artikel 21, tweede lid, in de wet van

27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart. In voorkomend geval kan ook, indien daartoe grond bestaat, verwezen worden naar strafbare feiten voorgeschreven bij of krachtens andere wetten.

4. De vermelding, aan het einde van de bepaling, van de wijziging die bij de wet van 3 mei 1999 aangebracht is in de voornoemde wet van 27 juni 1937, heeft tot gevolg dat de verwijzing in de artikelen 38 tot 42 van de laatstgenoemde wet vastgelegd wordt. Niets wijst er evenwel op dat de steller van het voorontwerp zulks gewild heeft.

5. De tekst moet worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen.

Artikel 31

Uit het bepaalde in het eerste lid volgt dat de wet in werking treedt de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Voor het overige wordt verwezen naar de algemene opmerkingen gemaakt onder de nummers 55 en 59.

Slotopmerking

Het voorontwerp bevat geen bepalingen die bestaande wetteksten opheffen of wijzigen en de Raad van State heeft, binnen de korte termijn die hem was toegemeten, niet kunnen onderzoeken of de ontworpen bepalingen bestaanbaar zijn met het vigerende

recht. Men moet er in het voorontwerp op toezien dat de ontworpen wet is afgestemd op de bestaande wetgeving. De memorie van toelichting kan ook op dat punt worden aangevuld.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp is vatbaar voor verbetering uit een oogpunt van correct taalgebruik.

Bij wijze van voorbeeld wordt op het volgende gewezen :

Artikel 2

Het Nederlands "vliegprocedures rond de luchthavens" komt niet noodzakelijk overeen met het Frans "procédures de vol relatives aux aéroports"

Artikel 3

In onderdeel 19° is sprake van "Risico aan de derden". Nederlands zou zijn : "risico voor derden".

Artikel 6

In de inleidende zin van paragraaf 1 zijn de woorden "geïnitieerd of een van de volgende instanties" onbegrijpelijk.

In onderdeel 2°, *in fine*, van dezelfde paragraaf schrijve men : "op de luchthaven die hij uitbaat;"

In onderdeel 4° van dezelfde paragraaf schrijve men : "de bevoegde autoriteit of autoriteiten aangewezen krachtens ..."

In paragraaf 2 moeten de woorden "maken ... over" vervangen worden door het woord "bezorgen". Een soortgelijke opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 8

In paragraaf 1 zijn de woorden "die een veiligheidsstudie levert dat binnen het kader van zijn bevoegdheden ... verifieert" onverstaanbaar.

In paragraaf 5, tweede lid, is de formulering : "Deze studies gaan ... de geldende reglementeringen na" zeer zonderling.

Artikel 13

Paragraaf 1 is totaal onverstaanbaar. Ook zij opgemerkt dat het Nederlandse woord "punctueel" niet de verschillende betekenissen heeft van het Frans "ponctuel". "Punctuele gebeurtenissen" zijn in het Nederlands zinloos.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, P. LEMMENS, D. ALBRECHT,	kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, P. NIHOUL, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, J. VELAERS, H. BOSLY, G. VANDERSANDEN, m. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
de Heer	M. FAUCONIER,	toegevoegdgriffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. WEEKERS en Y. CHAUFFOUREAUX, auditeurs.

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

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

M. FAUCONIER R. ANDERSEN