

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.802/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 april 2007 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van sommige bepalingen van de wet van 17 september 2005 met betrekking tot de activiteiten op het gebied van het lanceren, het bedienen van de vlucht of het geleiden van ruimtevoorwerpen", heeft op 3 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan sommige bepalingen van de wet van 17 september 2005 met betrekking tot de activiteiten op het gebied van het lanceren, het bedienen van de vlucht of het geleiden van ruimtevoorwerpen.

Het ontwerp bevat de nadere regelen inzake de controle en het toezicht op de ruimteactiviteiten, de inschrijving in het Nationaal register van de ruimtevoorwerpen, de inhoud van de milieueffectstudie en de berekening van de eventuele schade, alsook de aanduiding van het crisiscentrum.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de artikelen 6, 7, § 5, 8, § 3, 14, 15, §§ 2 en 3, 16, § 1, en 18, § 1, van de wet van 17 september 2005. Het

.../...

verdient aanbeveling in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp specifiek naar deze bepalingen te verwijzen, te meer aangezien de wet van 17 september 2005 nog andere machtigingen aan de Koning bevat waaraan evenwel met het voorliggende ontwerp geen uitvoering wordt gegeven.

Artikel 3 van het ontwerp vindt mede rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 10 van de wet van 17 september 2005. In de aanhef van het ontwerp dient bijgevolg voor het huidige eerste lid een nieuw lid te worden ingevoegd waarin naar die grondwetsbepaling wordt verwezen.

Artikel 6*bis*, § 2, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Die verwijzing dient bijgevolg uit de aanhef te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien het ontworpen besluit wordt toegelicht in een verslag aan de Koning, wordt hetgeen wordt gesteld in de overwegingen opgenomen in het derde en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, best ook in dat verslag opgenomen, zodat die overwegingen in de aanhef kunnen worden geschrapt.

Dit geldt eveneens voor artikel 2 van het ontwerp, dat een toelichting bevat betreffende de inhoud van het ontwerp en derhalve geen normatieve waarde heeft. De inhoud van artikel 2 kan bijgevolg best ook in het verslag aan de Koning worden opgenomen. Artikel 2 kan dan uit het ontwerp worden weggelaten en de erop volgende artikelen dienen dan uiteraard te worden vernummerd.

2. In het zevende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient niet te worden verwezen naar de beslissing van de Ministerraad van 16 maart 2007. Men redigere dat lid als volgt:

.../...

"Gelet op advies 42.802/1 van de Raad van State, gegeven op 3 mei 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 3

De mogelijkheid voor de Minister om aan het Comité bepaalde specifieke taken toe te vertrouwen in het kader van de toepassing van de wet van 17 september 2005, voorzien in artikel 3, § 8, van het ontwerp, mag niet tot gevolg hebben dat de Minister op die wijze afstand doet van een bevoegdheid die hem door voornoemde wet uitdrukkelijk is verleend, noch dat op die wijze aan het Comité verordenende bevoegdheid wordt verleend.

Artikel 5

In artikel 5, § 3, wordt voorzien in een uitzondering op de regel dat het repertorium van de machtigingen, bedoeld in artikel 14, § 3, van de wet van 17 september 2005, openbaar is.

Die uitzondering houdt in dat de Minister, rekening houdende met het algemeen belang, de bekendmaking van de door de operator meegedeelde gegevens op diens verzoek kan beperken, voor zover de niet-opgenomen informatie een vertrouwelijk karakter heeft en de bekendmaking ervan reële schade kan toebrengen aan de gewettigde belangen van de operator.

Het valt te betwijfelen of de Koning op grond van zijn bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen voor het bijhouden en het publiceren van het repertorium van de machtigingen (artikel 14, § 3, derde lid, van de wet), bevoegd is om een uitzondering op de openbaarheid te bepalen, nu de wetgever zelf uitdrukkelijk heeft bepaald dat het repertorium openbaar is. Uit dit laatste moet immers worden afgeleid dat het voorzien in uitzonderingen op die regel slechts mogelijk is zo de Koning ook uitdrukkelijk daartoe wordt gemachtigd. Een algemene machtiging om de voorwaarden inzake het bijhouden en het publiceren van het repertorium te bepalen, kan niet als zodanig worden beschouwd.

Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat voor het instellen van bedoelde uitzondering op de openbaarheid van het repertorium geen rechtsgrond voorhanden is.

Onverminderd die vaststelling, dient in dat verband nog te worden opgemerkt dat indien het uitzonderen van bepaalde gegevens van de openbaarheid ervan tevens tot gevolg heeft dat die gegevens ook niet kunnen worden geraadpleegd door derden, die uitzondering ook zal moeten voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 6, § 1, 7/, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Artikel 12

Vastgesteld moet worden dat artikel 12 van het ontwerp weliswaar regels bevat om het bedrag bepaald overeenkomstig artikel 15, § 2, van de wet van 17 september 2005 te beperken, doch geen voorwaarden bevat waaronder dat bedrag kan worden beperkt, in de zin van artikel 15, § 3, van die wet. Op dat punt geeft het ontwerp bijgevolg op onvolkomen wijze uitvoering aan die wetsbepaling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.802/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 11 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de certaines dispositions de la Loi du 17 septembre 2005 relative aux activités de lancement, d'opération de vol ou de guidage d'objets spatiaux", a donné le 3 mai 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution à certaines dispositions de la loi du 17 septembre 2005 relative aux activités de lancement, d'opération de vol ou de guidage d'objets spatiaux.

Le projet fixe les modalités en matière de contrôle et de surveillance des activités spatiales, d'inscription dans le registre national des objets spatiaux, de contenu de l'étude d'incidences sur le milieu et de calcul du dommage éventuel, et il porte désignation du centre de crise.

.../...

2. Le fondement juridique du projet se trouve aux articles 6, 7, § 5, 8, § 3, 14, 15, §§ 2 et 3, 16, § 1^{er}, et 18, § 1^{er}, de la loi du 17 septembre 2005. Le premier alinéa du préambule du projet devrait faire spécifiquement référence à ces dispositions, d'autant plus que la loi du 17 septembre 2005 contient encore d'autres habilitations au Roi auxquelles le projet à l'examen ne donne cependant pas exécution.

L'article 3 du projet trouve son fondement juridique notamment à l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la loi du 17 septembre 2005. Il y a lieu par conséquent d'ajouter, avant le premier alinéa actuel du préambule du projet, un nouvel alinéa faisant référence à cette disposition constitutionnelle.

L'article 6*bis*, § 2, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à laquelle fait référence le deuxième alinéa du préambule du projet, ne procure pas de fondement juridique à celui-ci. Cette référence doit dès lors être omise du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. L'arrêté en projet étant commenté dans un rapport au Roi, mieux vaudrait intégrer dans ce rapport également le contenu des considérants des troisième et quatrième alinéas du préambule du projet tel que soumis pour avis et omettre ces considérants du préambule.

Cela vaut également en ce qui concerne l'article 2 du projet, qui commente le contenu du projet et n'a donc pas de portée normative. Le contenu de l'article 2 peut par conséquent également être intégré dans le rapport au Roi. L'article 2 peut alors être omis du projet, étant entendu que les articles subséquents devront alors être renumérotés.

2. Le septième alinéa du préambule du projet, tel que soumis pour avis, ne doit pas faire référence à la décision du Conseil des ministres du 16 mars 2007. Cet alinéa sera rédigé comme suit:

"Vu l'avis 42.802/1 du Conseil d'État, donné le 3 mai 2007, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 3

La possibilité donnée au Ministre de confier au Comité certaines tâches spécifiques dans le cadre de l'application de la loi du 17 septembre 2005, prévue par l'article 3, § 8, du projet, ne peut avoir pour effet de permettre ainsi au Ministre de renoncer à une compétence qui lui est expressément attribuée par cette loi, ni d'attribuer ainsi un pouvoir réglementaire au Comité.

Article 5

L'article 5, § 3, prévoit une exception à la règle selon laquelle le répertoire des autorisations visé à l'article 14, § 3, de la loi du 17 septembre 2005 est public.

Cette exception emporte que le Ministre, tenant compte de l'intérêt général, est autorisé à restreindre la publication des données communiquées par l'opérateur, sur demande spéciale de celui-ci et pour autant que les informations éludées revêtent un caractère confidentiel et que leur publication soit susceptible de causer un préjudice réel aux intérêts légitimes de l'opérateur.

Il est douteux que le pouvoir du Roi de fixer les conditions de tenue et de publication de ce répertoire (article 14, § 3, alinéa 3, de la loi) lui permette de prévoir une exception à la règle de la publicité dès lors que le législateur a expressément prévu que le répertoire des autorisations est public. Il faut en effet déduire de cette dernière règle que le Roi ne peut y prévoir des exceptions que s'il y est également expressément habilité. Une habilitation générale permettant de fixer les conditions de tenue et de publication du répertoire ne peut être considérée comme satisfaisant à cette condition. Force est par

.../...

conséquent de conclure à l'absence d'un fondement juridique permettant de prévoir cette exception à la publicité du répertoire.

Sans préjudice de cette constatation, il faut encore observer à cet égard que si l'exclusion de certaines données de la publicité a également pour effet d'en empêcher la consultation par des tiers, cette exclusion devra également répondre aux conditions fixées à l'article 6, § 1^{er}, 7/, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Article 12

Il y a lieu de constater que s'il est vrai que l'article 12 du projet contient des règles limitant le montant fixé conformément à l'article 15, § 2, de la loi du 17 septembre 2005, il néglige toutefois de préciser les conditions de cette limitation au sens de l'article 15, § 3, de cette loi. Sur ce point, le projet donne donc imparfaitement exécution à cette disposition légale.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME