

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.492/2/V
DU 27 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 27 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 relatif à la gestion des nuisances sonores à l'aéroport de Bruxelles-National", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 24 et 27 août 2007, a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 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 du 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.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Le projet examiné vise principalement à insérer, dans l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 relatif à la gestion des nuisances sonores à l'aéroport de Bruxelles-National, une nouvelle restriction d'exploitation rédigée comme suit :

"Art. 7bis. À l'exception des mouvements exonérés, les décollages ou atterrissages des aéronefs présentant une faible marge de conformité, visés à l'article 1^{er}, 2/, de l'arrêté royal du 25 septembre 2003 établissant des règles et des procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles-National, ne sont pas autorisés pendant la nuit à l'aéroport de Bruxelles-National." ⁽¹⁾

⁽¹⁾ La notion de "mouvements exonérés", au sens de la disposition en projet, renvoie aux exonérations prévues par les articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 25 septembre 2003, précité.

L'insertion de cette nouvelle restriction d'exploitation est envisagée de manière concomitante à l'abrogation, par un projet d'arrêté royal simultanément soumis à l'avis de la section de législation sous le numéro de rôle 43.491/2/V, de l'arrêté royal du 14 avril 2002 réglementant les évolutions de nuit de certains avions à réaction subsoniques civils.

Cet arrêté royal en cours d'abrogation prévoit pour certains types d'avions, une interdiction des mouvements nocturnes autres que le vol en configuration lisse (train d'atterrissage et volets hypersustentateurs rentrés). Selon son article 2, 2/, cette interdiction n'est pas applicable :

"aux avions à réaction subsoniques civils qui :

- a) soit sont munis de moteurs dont le taux de dilution est égal ou supérieur à trois et sont conformes aux normes de l'annexe 16, volume 9, deuxième partie, chapitre 3, troisième édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale, ou à des normes plus sévères,
- b) soit sont, dès l'origine, c'est-à-dire sans être rectifiés, conformes aux normes visées au point a) ci dessus ou à des normes plus sévères."

Cette disposition énonce donc déjà une interdiction des mouvements de décollage et d'atterrissage nocturnes pour les avions à réaction subsoniques civils qui ne satisfont pas à l'une des deux conditions précitées.

L'abrogation de cet arrêté royal du 14 avril 2002 et le remplacement de la restriction d'exploitation qu'il énonce par celle en projet, sont motivés par la condamnation infligée par la Cour de Justice des Communautés européennes, laquelle a considéré, en son arrêt du 14 juin 2007 ⁽²⁾, ce qui suit :

"En adoptant l'arrêté royal du 14 avril 2002 réglementant les évolutions de nuit de certains avions à réaction subsoniques civils, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mars 2002, relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, ainsi que de l'article 10, second alinéa, CE lu conjointement avec l'article 249, troisième alinéa, CE."

⁽²⁾ Affaire C-422/05.

La Cour a considéré que l'adoption de cet arrêté royal pendant le délai de transposition de la directive 2002/30/CE, était de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive (point 68 de l'arrêt).

Selon l'auteur du projet, la mesure de restriction d'exploitation qu'il vise à insérer dans l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 précité, ne constitue pas une nouvelle restriction d'exploitation au sens de la directive 2002/30/CE précitée ⁽³⁾.

Ce raisonnement ne peut toutefois pas être suivi.

Même si, dans les faits ⁽⁴⁾, la restriction partielle d'exploitation prévue par l'article 7bis, en projet, devait avoir une portée similaire à celle énoncée par l'arrêté royal du 14 avril 2002 qu'elle ne ferait ainsi que remplacer, il n'en demeurerait pas moins que ce dernier arrêté royal a été adopté sans respecter le cadre procédural prévu par la directive 2002/30/CE précitée, ce que la Cour a condamné.

Les restrictions d'exploitation imposées par l'arrêté royal du 14 avril 2002 ne peuvent dès lors être invoquées pour s'exonérer du respect de la procédure d'adoption de restrictions d'exploitation prévue par l'arrêté royal du 23 septembre 2003 précité, qui transpose la directive 2002/30/CE. Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller à respecter l'ensemble de ces règles et procédures.

À cet égard, son attention est tout particulièrement attirée sur :

- les articles 3, 5, §§ 1^{er} et 2, et 6, § 1^{er}, de l'arrêté du 25 septembre 2003, précité, qui définissent les principes que doit respecter le Ministre lorsqu'il envisage d'imposer des restrictions d'exploitation en raison des problèmes de bruit à l'aéroport de Bruxelles-National;

⁽³⁾ Le deuxième considérant du préambule du projet précise à cet égard : "Considérant que le présent arrêté ne vise pas à introduire de nouvelles restrictions d'exploitation, mais à assurer une continuité dans le cadre général de la gestion des nuisances sonores liées au trafic aérien desservant l'aéroport de Bruxelles-National."

⁽⁴⁾ Ce que la section de législation n'est pas à même d'établir.

- l'article 7, § 1^{er}, du même arrêté, qui impose de respecter certains délais permettant une mise en oeuvre progressive des interdictions d'exploitation visant au retrait des aéronefs présentant une faible marge de conformité, sans distinguer selon qu'il s'agisse d'un retrait total ou partiel - comme en l'espèce - de ces aéronefs;
- l'article 7, § 2, du même arrêté, qui dispose que :

"La publication des restrictions d'exploitation comprend un exposé des raisons ayant présidé à ces mesures en tenant compte des éléments pertinents de l'approche équilibrée."

Les quatre brefs considérants figurant dans le préambule du projet ne peuvent être considérés comme satisfaisant à cette dernière exigence.

À défaut de respecter entièrement la procédure d'adoption de restrictions d'exploitation prévue par l'arrêté royal du 25 septembre 2003, l'auteur du projet exposerait la Belgique à un nouveau constat de manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2002/30/CE précitée.

C'est sous la réserve de cette observation générale que les observations particulières suivantes sont formulées.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il y a lieu de mentionner plus particulièrement l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, et de préciser qu'il a été modifié par la loi du 2 janvier 2001.

Alinéa 2

Compte tenu de l'observation générale, il y a lieu de supprimer la référence faite à l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 25 septembre 2003 précité.

Alinéa 5

L'article 16, alinéa 2, de la directive 2002/30/CE précitée dispose que, lorsque les États membres adoptent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, celles-ci contiennent une référence à la directive.

Cette obligation serait mieux respectée en insérant dans le dispositif de l'arrêté modifié un nouvel article 1^{er} en ce sens, en lieu et place du premier considérant figurant à l'alinéa 5 du préambule ⁽⁵⁾.

DispositifArticle 1^{er}

L'article 1^{er} du projet doit être omis, étant privé de toute portée normative. Il sera remplacé par le nouvel article 1^{er} dont l'adoption est préconisée ci-avant.

Article 2

L'article 2 du projet vise à remplacer, à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 3 mai 2004, précité, les termes "la fixation des quotas de bruit de nuit, par mouvements et saisonniers," par les mots "l'instauration de restrictions d'exploitation dans le cadre de la gestion des nuisances sonores".

⁽⁵⁾ Une observation similaire a été formulée dans l'avis 36.672/4, donné le 3 mars 2004, sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 3 mai 2004, précité.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, ce projet ne vise pas à remplacer l'actuel système de quotas de bruit organisé par l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 précité, mais à compléter ce système de quotas par une nouvelle restriction d'exploitation, touchant spécifiquement les aéronefs présentant une faible marge de conformité.

L'article 2 du projet devra être modifié en conséquence.

Article 6

L'entrée en vigueur de l'article 5 du projet (article 7*bis*, en projet), doit être organisée de manière à satisfaire aux exigences prévues par l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 2003.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.492/2/V
VAN 27 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 27 juli 2007 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 24 en 27 augustus 2007, het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerking

Het voorliggende ontwerp heeft voornamelijk tot doel een nieuwe exploitatiebeperking in te voeren in het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal. Die nieuwe exploitatiebeperking luidt als volgt :

"Art. 7bis. Met uitzondering van de vrijgestelde bewegingen, zijn de opstijgingen en de landingen van marginaal conforme luchtvaartuigen, bedoeld in artikel 1, 2/, van het koninklijk besluit van 25 september 2003 tot vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van exploitatiebeperkingen

.../...

op de luchthaven Brussel-Nationaal, niet toegelaten gedurende de nacht op de luchthaven Brussel-Nationaal." ⁽¹⁾

De invoering van die nieuwe exploitatiebeperking wordt gepland naast de opheffing, bij een ontwerp van koninklijk besluit dat tegelijk om advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving onder rolnummer 43.491/2/V, van het koninklijk besluit van 14 april 2002 houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen.

Dat op te heffen koninklijk besluit voorziet voor sommige vliegtuigtypes in een verbod op andere nachtvluchten dan nachtvluchten in kruisvluchtconfiguratie (landingsgestel en draagkrachtvergrotenende kleppen ingetrokken). Volgens artikel 2, 2/, van dat koninklijk besluit is dat verbod niet van toepassing :

"op burgerlijke subsonische straalvliegtuigen die :

- a) ofwel uitgerust zijn met motoren met een omloopverhouding van 3 of meer en voldoen aan de normen van de derde uitgave (juli 1993) van boekdeel I, deel II, hoofdstuk 3 van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, of aan strengere normen,
- b) ofwel oorspronkelijk, d.i. zonder gerecertificeerd te zijn, voldoen aan de door bovenstaande a) bedoelde normen, of aan strengere normen."

Die bepaling bevat dus al een verbod op nachtelijke opstijgingen en landingen voor burgerlijke subsonische straalvliegtuigen die niet aan één van de twee voormelde voorwaarden voldoen.

De opheffing van dat koninklijk besluit van 14 april 2002 en de vervanging van de daarin vervatte exploitatiebeperking door de ontworpen exploitatiebeperking zijn

⁽¹⁾ Het begrip "vrijgestelde bewegingen", in de zin van de ontworpen bepaling, verwijst naar de vrijstellingen voorgeschreven bij de artikelen 8 en 9 van het voormelde koninklijk besluit van 25 september 2003.

ingegeven door de veroordeling uitgesproken door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat in zijn arrest van 14 juni 2007 ⁽²⁾ als volgt heeft geoordeeld :

"Met de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002 houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen, is het Koninkrijk België de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, alsmede krachtens artikel 10, tweede alinea, EG, in samenhang met artikel 249, derde alinea, EG."

Het Hof heeft geoordeeld dat de vaststelling van dat koninklijk besluit tijdens de termijn voor de omzetting van richtlijn 2002/30/EG de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kon brengen (punt 68 van het arrest).

Volgens de steller van het ontwerp vormt de exploitatiebeperking die hij in het voormelde ministerieel besluit van 3 mei 2004 wil invoeren, geen nieuwe exploitatiebeperking in de zin van de voormelde richtlijn 2002/30/EG ⁽³⁾.

Die redenering gaat echter niet op.

Zelfs als, *de facto* ⁽⁴⁾, de gedeeltelijke exploitatiebeperking voorgeschreven bij het ontworpen artikel 7bis eenzelfde strekking zou hebben als die vermeld in het koninklijk besluit van 14 april 2002 - die aldus alleen maar zou worden vervangen -, neemt zulks niet weg dat laatstgenoemd koninklijk besluit is uitgevaardigd zonder

⁽²⁾ Zaak C-422/05.

⁽³⁾ In de tweede overweging van de aanhef van het ontwerp staat in dat verband het volgende :
"Overwegende dat dit besluit de invoering van nieuwe exploitatiebeperkingen niet beoogt, maar ten doel heeft de continuïteit te verzekeren in het algemene kader van het beheer van de geluidshinder veroorzaakt door het luchtverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal."

⁽⁴⁾ Wat de afdeling wetgeving niet kan vaststellen.

inachtneming van de procedureregels voorgeschreven bij de voormelde richtlijn 2002/30/EG, wat het Hof heeft veroordeeld.

De exploitatiebeperkingen voorgeschreven bij het koninklijk besluit van 14 april 2002 kunnen dus niet worden aangevoerd om zich te onttrekken aan de inachtneming van de procedure voor het uitvaardigen van exploitatiebeperkingen die wordt voorgeschreven bij het voormelde koninklijk besluit van 23 september 2003, waarbij richtlijn 2002/30/EG wordt omgezet. De steller van het ontwerp moet dus al die regels en procedures in acht nemen.

In dat verband wordt hij heel in het bijzonder attent gemaakt op :

- de artikelen 3, 5, §§ 1 en 2, en 6, § 1, van het voormelde besluit van 25 september 2003, waarin de principes worden gedefinieerd die de Minister moet naleven wanneer hij exploitatiebeperkingen wil opleggen om de problemen inzake lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal te ondervangen;
- artikel 7, § 1, van hetzelfde besluit, waarbij bepaalde termijnen worden opgelegd die een geleidelijke invoering mogelijk maken van maatregelen waarbij een exploitatieverbod wordt opgelegd met de bedoeling marginaal conforme luchtvaartuigen uit de dienst te nemen, zonder dat een onderscheid gemaakt wordt naargelang het gaat om een volledig of - zoals *in casu* - gedeeltelijk uit-de-dienst-nemen van die luchtvaartuigen;
- artikel 7, § 2, van hetzelfde besluit, dat het volgende bepaalt :

"De publicatie van de exploitatiebeperkingen bevat een uiteenzetting van de redenen die aan de grondslag ervan liggen rekening houdend met de relevante elementen van de evenwichtige aanpak."

Er kan niet van uitgegaan worden dat dit laatste vereiste vervuld is met de vier korte overwegingen die in de aanhef van het ontwerp staan.

.../...

Indien de steller van het ontwerp de procedure voor het uitvaardigen van exploitatiebeperkingen voorgeschreven in het koninklijk besluit van 25 september 2003 niet volledig in acht neemt, loopt België eens te meer de kans dat wordt vastgesteld dat het te kort schiet in de verplichtingen opgelegd bij de voornoemde richtlijn 2002/30/EG.

Onder voorbehoud van deze algemene opmerking worden de hierna volgende bijzondere opmerkingen gemaakt.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste lid

In het eerste lid van de aanhef moet meer in het bijzonder verwezen worden naar artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart, en gepreciseerd worden dat dit gewijzigd is bij de wet van 2 januari 2001.

Tweede lid

Gezien de algemene opmerking, moet de verwijzing naar artikel 6, § 2, van het genoemde koninklijk besluit van 25 september 2003 geschrapt worden.

Vijfde lid

Artikel 16, tweede alinea, van de voornoemde richtlijn 2002/30/EG bepaalt dat, wanneer de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om aan de richtlijn te voldoen, in die bepalingen een verwijzing naar de richtlijn wordt opgenomen.

.../...

Aan die verplichting zou beter worden voldaan wanneer in het dispositief van het gewijzigde besluit een nieuw artikel 1 in die zin wordt ingevoegd, in plaats van de eerste overweging in het vijfde lid van de aanhef ⁽⁵⁾.

Dispositief

Artikel 1

Artikel 1 van het ontwerp moet vervallen, aangezien het niet regelgevend is. Het moet vervangen worden door het nieuwe artikel 1, waarvan sprake hierboven.

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 1 van het voornoemde ministerieel besluit van 3 mei 2004 de woorden "stelt de geluidsquota's vast tijdens de nacht, per beweging en per seizoen" te vervangen door de woorden "beoogt de invoering van exploitatiebeperkingen in het kader van het beheer van de lawaaihinder".

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar strekt dit ontwerp er niet toe de huidige regeling van geluidsquota's vastgelegd in het voornoemde ministerieel besluit van 3 mei 2004 te vervangen, maar die quotaregeling aan te vullen met een nieuwe exploitatiebeperking, die specifiek geldt voor de marginaal conforme luchtvaartuigen.

Artikel 2 van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

⁽⁵⁾ Een soortgelijke opmerking is gemaakt in advies 36.672/4, gegeven op 3 maart 2004 over een ontwerp dat het voornoemde ministerieel besluit van 3 mei 2004 is geworden.

Artikel 6

Bij het bepalen van de inwerkingtreding van artikel 5 van het ontwerp (ontworpen artikel *7bis*) moet ervoor gezorgd worden dat voldaan is aan de vereisten van artikel 7, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit van 25 september 2003.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
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. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN