

FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.937/4
DU 24 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 2 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relative au cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National", a donné l'avis suivant :

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 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.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

Formalités préalables

Le titre II de l'avant-projet concerne d'une manière générale l'élaboration des procédures de vol ⁽¹⁾.

Comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a observé dans l'avis 39.675/AG, donné le 4 avril 2006, sur un avant-projet de loi "relative à la fixation des procédures de vol" ⁽²⁾ :

"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."

Le fait que le présent avant-projet ne vise que "le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National" n'enlève rien à la pertinence de cette observation.

⁽¹⁾ Les dispositions du Titre III - Restrictions d'exploitation relèvent de la compétence de l'Autorité fédérale relative à l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (article 6, § 1^{er}, X, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980).

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n/ 51-2466/001, pp. 32 et sv.

Il ne se conçoit pas en effet que les dispositions du titre II de l'avant-projet ne soient pas rendues applicables à l'avenir à des aéroports au sens de l'article 2, a), 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.

Les dispositions de l'avant-projet relèvent, pour partie, des compétences de l'autorité fédérale visées à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports.

Par conséquent, l'avant-projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région prévue par cette disposition.

Compétence de l'autorité fédérale

En ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale en matière de fixation des procédures de vol et les relations qu'elle présente avec les compétences dévolues aux régions en matière de lutte contre les nuisances sonores, il peut être renvoyé aux observations formulées par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 39.675/AG, précité.

Conformité aux normes supérieures

1. Contrairement à celui ayant fait l'objet de l'avis 39.675/AG précité, l'avant-projet examiné ne se borne pas à fixer la procédure d'élaboration des procédures de vol. Outre la fixation des principes devant régir cette procédure d'élaboration et l'habilitation donnée au Roi pour l'arrêter, l'avant-projet fixe en effet lui-même, dans ses annexes 1 et 2, les procédures de vol et d'usage préférentiel des pistes de l'aéroport de Bruxelles-National que le Roi reçoit le pouvoir de modifier ultérieurement.

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet se contente, sur ce point, de consacrer les procédures de vol existantes ⁽³⁾.

Dans le contexte de sa présente saisine, il n'appartient pas à la section de législation du Conseil d'État de se prononcer sur la régularité des procédures de vol actuelles. La régularité de l'avant-projet, et plus particulièrement de ses annexes 1 et 2, est toutefois conditionnée au respect de normes supérieures qui s'imposent également au législateur, dès lors qu'il s'approprierait des normes qui sont actuellement de nature réglementaire.

À cet égard, il convient d'être plus particulièrement attentif aux droits des riverains de l'aéroport de Bruxelles-National à la santé et à la protection d'un environnement sain, consacrés par l'article 23, alinéa 3, 2/ et 4/, de la Constitution, ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution. En outre, la répartition des nuisances sonores entre les riverains de l'aéroport doit pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. Il revient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que les options qu'il entend consacrer ont bien été choisies après une analyse de leur impact sur les droits fondamentaux précités et sont la résultante de la recherche d'un juste équilibre entre l'intérêt général et les différents intérêts particuliers en cause ⁽⁴⁾. L'exposé des motifs doit donc être complété sur ce point.

⁽³⁾ Il en va de même pour les restrictions d'exploitation, pour lesquelles le titre III et les annexes 3 et 4 de l'avant-projet se substitueraient à l'actuel dispositif réglementaire transposant la directive 2002/30/CE précitée, à savoir l'arrêté royal du 25 septembre 2003 établissant des règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles-National et l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 relatif à la gestion des nuisances sonores à l'aéroport de Bruxelles-National, arrêtés que les articles 33 et 34 de l'avant-projet visent à abroger.

⁽⁴⁾ Voir, pour un exemple de contrôle juridictionnel, l'arrêt C.E., n/ 187.998/AG, du 17 novembre 2008.

2. Le commentaire de l'article 17 de l'avant-projet énonce :

"(...)

La rédaction de cette déclaration environnementale est imposée afin de respecter, pour ce qui concerne l'adoption des procédures de vol à l'aéroport de Bruxelles-national, l'article 9 de la directive 2001/42 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Dès lors que les obligations de cette directive sont intégralement transposées dans le présent projet de loi pour ce qui concerne l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, les dispositions de la loi du 13 février 2006 relatives 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 ne seront pas d'application".

Dans la mesure où, selon le commentaire de cet article, les dispositions de l'avant-projet s'écartent de celles de la loi du 13 février 2006, l'avant-projet n'assure pas la transposition correcte de la directive 2001/42/CE, transposée par la loi du 13 février 2006 précitée ⁽⁵⁾.

À titre d'exemples, il convient de relever que :

- les dispositions de l'avant-projet relatives à l'évaluation des incidences tant des procédures de vol que des restrictions d'exploitation demeurent en deçà de ce que prévoit la loi du 13 février 2006, notamment pour ce qui concerne l'intervention du comité d'avis (article 5 de la loi), le contenu du rapport sur les incidences environnementales (article 9 et annexe II de la loi), la participation du public (article 14 de la loi) et le suivi de la mise en oeuvre des plans et programmes (article 17 de la loi);
- les dispositions de la directive 2001/42/CE doivent l'être non seulement pour les modifications futures aux procédures de vol et restrictions d'exploitations que le Roi adopterait en exécution de la loi en projet, mais également à celles figurant en annexes 1, 2 et 4 de l'avant-projet.

⁽⁵⁾ Au passage, la section de législation observe que l'article 2, alinéa 3, de l'avant-projet ne mentionne pas la directive 2001/42/CE.

D'une part, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui justifierait, dans le cas de l'élaboration des procédures de vol et des restrictions d'exploitation applicables à l'aéroport de Bruxelles-National, de s'écarter des procédures prévues par la loi du 13 février 2006 précitée.

D'autre part, outre le problème de la justification, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, des différences de traitement qui seraient ainsi prévues au détriment des riverains de l'aéroport de Bruxelles-National par rapport aux personnes concernées par d'autres plans et programmes entrant dans le champ d'application de la loi du 13 février 2006 précitée, cette façon de procéder risque d'aboutir, en l'espèce, à une transposition incomplète de la directive 2001/42/CE précitée ⁽⁶⁾.

Le dispositif sera revu à la lumière de cette observation.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Contrairement à ce qu'indique l'article 2, alinéa 3, de l'avant-projet, celui-ci ne peut être considéré comme assurant la transposition, même partielle, de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (ci-après la "directive 2002/49/CE"). L'article 2 de l'avant-projet doit être corrigé sur ce point.

⁽⁶⁾ Dans ce contexte la section de législation rappelle la nécessité de joindre à l'avant-projet les deux tableaux de transposition.
Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 191 à 194.

Il y a, en outre, lieu de rappeler que, conformément à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de cette directive, un plan d'action visant à gérer les problèmes de bruit et les effets du bruit, y compris, si nécessaire, la réduction du bruit, aurait dû être adopté au plus tard le 18 juillet 2008 pour l'aéroport de Bruxelles-National.

Dans son avis 39.675/AG précité, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a conclu :

"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 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".

Outre ce rappel de l'obligation de transposer la directive 2002/49/CE, il convient de souligner que l'adoption du plan d'action qu'elle requiert est de nature à permettre l'exercice harmonieux des compétences fédérales et régionales liées à la gestion de la problématique des nuisances sonores générés par l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

Les objectifs de sécurité juridique et de stabilité qui motivent l'auteur de l'avant-projet ne pourront être pleinement atteints, tant pour ce qui concerne la fixation des procédures de vol et d'usage des pistes de l'aéroport que pour l'élaboration de restrictions d'exploitation, indépendamment de l'élaboration de ce plan d'action.

2. Il est renvoyé à l'observation générale 2 sur la nécessité de mentionner la directive 2001/42/CE ⁽⁷⁾.

3. Il y a lieu d'assurer la correspondance linguistique dans la rédaction des alinéas 2 et 3.

⁽⁷⁾ Cette obligation résulte de l'article 13, paragraphe 2 de cette directive.

Article 10

1. L'article 10, § 2, de l'avant-projet, dispose :

"§ 2. L'étude de sécurité est validée et le cas échéant complétée par le directeur général de la DGTA puis transmise au ministre, avec copie au prestataire de service du contrôle de la navigation aérienne".

Il ne revient pas au législateur de régler les relations - internes au pouvoir exécutif - existant entre un ministre et les services d'administration générale placés sous son autorité, en l'espèce la Direction générale Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports.

L'article 10, § 2, de l'avant-projet sera revu conformément à cette observation.

2. L'observation qui précède vaut également pour les articles 12, § 2, et 13, § 2, de l'avant-projet examiné.

Article 16

Au paragraphe 1^{er} (lire alinéa 1^{er}), 3/ et 4/, il y a lieu de citer correctement l'intitulé de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

Article 19

Le qualificatif "motivée" sera omis; en effet, pareille exigence résulte de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Article 21

1. À côté des procédures de vol, à l'élaboration desquelles sont consacrés les articles 7 à 20, formant la section 1^{re} du chapitre 2 du titre II de l'avant-projet, l'article 21, formant la section 2 du même chapitre, prévoit la possibilité d'établir des procédures de vol temporaires.

Le commentaire de cette disposition précise notamment :

"Les procédures de vol temporaires ne doivent pas faire l'objet d'études préalables de capacité et d'incidences sur l'environnement, ni d'une consultation du comité d'avis.

Les procédures de vol temporaires ne doivent pas formellement faire l'objet d'une étude de sécurité dès lors qu'elles sont arrêtées par la DGTA ou par Belgocontrol, dont une des missions consiste précisément dans le contrôle de la sécurité".

Ces précisions doivent être intégrées dans le dispositif de l'avant-projet, lequel devrait également être complété afin d'y préciser si le Roi est également habilité à fixer - par arrêté délibéré en conseil des ministres ou non - les modalités du processus d'élaboration des procédures de vol temporaires, comme le prévoit l'article 8 de l'avant-projet pour les procédures de vol "ordinaires".

2. Compte tenu de l'importante marge de manoeuvre laissée à l'autorité chargée d'arrêter les procédures de vol temporaires et de leur durée d'application possible (trois mois renouvelables), il convient d'en charger le Roi, auquel la Constitution confie le pouvoir exécutif, tout en prévoyant, le cas échéant, la possibilité de déléguer ce pouvoir au ministre.

L'article 21, § 3, de l'avant-projet sera revu en ce sens.

Article 24

1. L'article 24 de l'avant-projet mentionne le prescrit de l'article 6 de l'arrêté royal du 25 septembre 2003 établissant des règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles-National.

Il n'est toutefois plus utile d'y faire spécifiquement référence, en son paragraphe 2, 2/, aux modifications "introduites après le 28 mars 2002".

2. Le point 4.2 de l'annexe 4 de l'avant-projet, qui reproduit l'article 7^{quater} de l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 relatif à la gestion des nuisances sonores à l'aéroport de Bruxelles-National, appelle une remarque similaire, en ce qu'il se réfère aux "saisons IATA" d'été 2009 et d'hiver 2009-2010.

Article 26

Au paragraphe 2, la section de législation se demande s'il n'y a pas lieu de limiter l'exonération au bénéfice des membres des Familles royales étrangères aux familles régnantes.

Annexes 1 et 2

Afin de satisfaire au prescrit des articles 1^{er} et 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, les annexes 1 et 2 de l'avant-projet doivent être rédigées en langues française et néerlandaise.

Annexe 4

Le texte sera revu afin d'omettre les dispositions qui sont sans objet, en particulier celles qui sont placées entre crochets et celles qui couvrent une période révolue.

Observations finales

1. L'avant-projet sera revu afin d'assurer la correspondance entre la ponctuation ⁽⁸⁾ et la présentation ⁽⁹⁾ des deux versions linguistiques. La révision portera aussi sur la subdivision des articles et l'usage des tirets ⁽¹⁰⁾.

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque ceux-ci ne contiennent qu'un seul alinéa ⁽¹¹⁾.

3. À l'article 3, 24/ et 25/, compte tenu du régime de l'heure légale en vigueur en Belgique, il n'y a pas lieu d'ajouter la précision de "l'heure locale"; ces mots seront omis.

Les annexes 1, 2 et 4 n'utilisent d'ailleurs pas cette expression.

⁽⁸⁾ Voir notamment l'article 3, 5/ et 26/.

⁽⁹⁾ Voir, notamment, l'article 3, 5/ et 14, c).

⁽¹⁰⁾ Voir, notamment, l'article 16, § 2 (lire : alinéa 2), 3/, 4/ et 5/.
Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 58.

⁽¹¹⁾ Voir les articles 4, 5, 6, 9 et 12, à titre d'exemples.

Observations de forme

Le texte néerlandais de plusieurs dispositions de l'avant-projet est susceptible d'amélioration du point de vue de la correction de la langue. C'est à titre d'exemple et sous réserve des observations de fond précédentes que les propositions de texte suivantes sont faites :

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, il faudrait écrire "op verzoek van" au lieu de "op vraag van". Cette observation vaut pour l'ensemble de l'avant-projet.

Article 13

Au paragraphe 3, il faudrait écrire : "De minister ziet toe op de aanzienlijke milieueffecten ... (la suite comme à l'avant-projet)".

Article 21

Au paragraphe 1^{er}, il faudrait écrire "regelgeving" au lieu de "reglementering" ainsi que "vervolgstudie" au lieu de "opvolgingsstudie".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.937/4
VAN 24 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 2 maart 2010 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende het exploitatiekader van de luchthaven Brussel-National", heeft het volgende advies gegeven :

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

Titel II van het voorontwerp heeft in het algemeen betrekking op het uitwerken van de vliegprocedures ⁽¹⁾.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in advies 39.675/AV, op 4 april 2006 verstrekt over een voorontwerp van wet "inzake het vastleggen van vliegprocedures" ⁽²⁾ gewezen op het volgende :

"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 feit dat dit voorontwerp alleen doelt op "het exploitatiekader van de Luchthaven Brussel-Nationaal" maakt deze opmerking niet minder relevant.

⁽¹⁾ De bepalingen van Titel III - Exploitatiebeperkingen vallen onder de bevoegdheid van de Federale Overheid inzake de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 6, § 1, X, 7/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

⁽²⁾ *Parl. St.* Kamer 2005-2006, nr. 51-2466/001, blz. 32 e.v.

Het is immers ondenkbaar dat de bepalingen van titel II van het voorontwerp in de toekomst niet toepasselijk worden verklaard op luchthavens in de zin van artikel 2, a), van 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.

De bepalingen van het voorontwerp vallen gedeeltelijk onder de bevoegdheden van de federale overheid vermeld in artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen inzake algemene politie en reglementering op het verkeer en vervoer.

De gewestregeringen moeten bijgevolg, overeenkomstig deze bepaling betrokken worden bij het uitwerken van het voorontwerp.

Bevoegdheid van de federale overheid

Wat de bevoegdheid van de federale overheid betreft voor het vaststellen van de vliegprocedures en het verband tussen die bevoegdheid en de aan de gewesten opgedragen bevoegdheden inzake bestrijding van geluidshinder, kan worden verwezen naar de opmerkingen die door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State gemaakt zijn in voormeld advies 39.675/AV.

Overeenstemming met de hogere regelingen

1. In tegenstelling tot het voorontwerp waarover voormeld advies 39.675/AV is uitgebracht, bepaalt het voorliggende voorontwerp zich niet tot het vaststellen van de procedure voor de uitwerking van vliegprocedures. Naast het vaststellen van de beginselen die gelden voor deze uitwerkingsprocedure en de aan de Koning verleende machtiging om haar vast te stellen, stelt het voorontwerp immers zelf in de bijlagen 1 en 2 de vliegprocedures en de procedures voor het preferentiële gebruik van de banen van de luchthaven Brussel-Nationaal vast in verband waarmee de Koning wordt gemachtigd om deze achteraf te wijzigen.

.../...

Luidens de memorie van toelichting beperkt het voorontwerp zich er op dat punt toe de bestaande vliegprocedures te bekrachtigen ⁽³⁾.

In de context van deze adviesverlening komt het de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet toe zich uit te spreken over de regelmatigheid van de huidige vliegprocedures. De regelmatigheid van het voorontwerp en meer bepaald van de bijlagen 1 en 2 ervan, hangt evenwel af van de inachtneming van hogere regelingen waardoor ook de wetgever gebonden is, aangezien hij rechtsregels tot de zijne zou maken die thans van verordenende aard zijn.

In dat verband moet bijzondere aandacht uitgaan naar de rechten van de omwonenden van de luchthaven van Brussel-Nationaal op bescherming van de gezondheid en van een gezond leefmilieu, vastgelegd in artikel 23, derde lid, 2/, en 4/, van de Grondwet, alsmede naar het recht op eerbiediging van het privéleven en gezinsleven, gewaarborgd door artikel 8 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens en door artikel 22 van de Grondwet. Bovendien moet de verdeling van de geluidshinder over de omwonenden van de luchthaven kunnen worden gerechtvaardigd uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het staat aan de steller van het voorontwerp zich ervan te vergewissen dat de opties die hij wenst te bekrachtigen, gekozen zijn na analyse van de weerslag ervan op de voormelde grondrechten en het gevolg zijn van het zoeken naar een juist evenwicht tussen het algemeen belang en de verschillende particuliere belangen in kwestie ⁽⁴⁾. De memorie van toelichting moet dus op dat punt worden aangevuld.

⁽³⁾ Zulks geldt evenzo voor de exploitatiebeperkingen, waarvoor titel III en bijlagen 3 en 4 van het voorontwerp in de plaats zouden komen van de huidige regelgeving, waarbij voormelde richtlijn 2002/30/EG is omgezet, te weten 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 en het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal, welke besluiten men met de artikelen 33 en 34 van het voorontwerp beoogt op te heffen.

⁽⁴⁾ Zie voor een voorbeeld van rechterlijke toetsing, arrest RVS, nr. 187.998/AV van 17 november 2008.

2. De toelichting bij artikel 17 luidt als volgt :

"(...)

De opmaak van deze milieuverklaring wordt opgelegd met het oog op de naleving van artikel 9 van richtlijn 2001/42/EG van het Europese Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's bij het invoeren van vliegprocedures voor de luchthaven van Brussel-Nationaal.

Aangezien de verplichtingen van deze richtlijn integraal werden omgezet in dit wetsontwerp voor wat betreft de exploitatie van Brussel-Nationaal, zullen de bepalingen van de 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 niet van toepassing zijn".

In zoverre luidens de toelichting bij dit artikel, de bepalingen van het voorontwerp afwijken van die van de wet van 13 februari 2006, voorziet het voorontwerp niet in een correcte omzetting van richtlijn 2001/42/EG, omgezet bij de voormelde wet van 13 februari 2006 ⁽⁵⁾.

Bij wijze van voorbeeld wordt gewezen op het volgende :

- de bepalingen van het voorontwerp betreffende de milieu-effectbeoordeling van zowel de vliegprocedures als de exploitatiebeperkingen, voldoen niet aan de vereisten van de wet van 13 februari 2006, inzonderheid wat het optreden betreft van het adviescomité (artikel 5 van de wet), de inhoud van het milieu-effectrapport (artikel 9 en bijlage II bij de wet), de inspraak van het publiek (artikel 14 van de wet) en de voortgangsbewaking van de tenuitvoerlegging van de plannen en programma's (artikel 17 van de wet);
- de bepalingen van richtlijn 2001/42/EG moeten niet alleen gelden voor toekomstige wijzigingen in de vliegprocedures en exploitatiebeperkingen die de Koning zou uitvaardigen ter uitvoering van de ontworpen wet, maar eveneens voor die welke voorkomen in de bijlagen 1, 2 en 4 bij het voorontwerp.

⁽⁵⁾ De afdeling wetgeving wijst er terloops op dat artikel 2, derde lid, van het voorontwerp geen melding maakt van richtlijn 2001/42/EG.

Enerzijds is het de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk om welke reden, bij het uitwerken van de vliegprocedures en de exploitatiebeperkingen die van toepassing zijn op de luchthaven Brussel-Nationaal, zou worden afgeweken van de procedures voorgeschreven bij de voormelde wet van 13 februari 2006.

Anderzijds zou die werkwijze, ongerekend de moeilijkheid om uit het oogpunt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet een rechtvaardiging te geven voor de verschillen in behandeling die aldus ten nadele van de omwonenden van de luchthaven Brussel-Nationaal voorgeschreven zouden worden vergeleken bij de personen geraakt door andere plannen en programma's uit de werkingssfeer van de voormelde wet van 13 februari 2006, in het onderhavige geval kunnen leiden tot onvolledige omzetting van de voormelde richtlijn 2001/42/EG ⁽⁶⁾.

Het dispositief moet worden herzien in het licht van deze opmerking.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

1. In tegenstelling tot wat vermeld wordt in artikel 2, derde lid, van het voorontwerp, kan dit voorontwerp niet geacht worden te voorzien in de omzetting, ook niet gedeeltelijk, van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï (hierna te noemen "richtlijn 2002/49/EG"). Artikel 2 van het voorontwerp moet op dat punt worden gecorrigeerd.

⁽⁶⁾ In dat verband wijst de afdeling wetgeving op de noodzaak om de twee omzettingstabellen bij het voorontwerp te voegen.
Zie Beginselen van de wetgevingstechniek - handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-constetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen nrs. 191 tot 194.

Bovendien zij gememoreerd dat overeenkomstig artikel 8, lid 1, van deze richtlijn, voor de luchthaven Brussel-Nationaal uiterlijk 18 juli 2008 een actieplan had moeten worden goedgekeurd voor de beheersing van lawaai-uitstoot en lawaaieffecten, waar nodig met inbegrip van lawaaivermindering.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is in haar voormelde advies 39.675/AV tot het volgende besluit gekomen :

"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".

Ongerekend dit memoreren van de verplichting om richtlijn 2002/49/EG om te zetten, dient erop te worden gewezen dat de goedkeuring van het actieplan dat ze vereist het evenwichtig uitoefenen mogelijk maakt van de federale en gewestelijke bevoegdheden in verband met de beheersing van lawaaihinder ontstaan door de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal.

De doelstellingen inzake rechtszekerheid en stabiliteit die de steller van het voorontwerp heeft, zullen niet volledig kunnen worden bereikt, noch wat het vastleggen van de vliegprocedures en het gebruik van de banen van de luchthaven betreft, noch wat het uitwerken van exploitatiebeperkingen aangaat, los van het opmaken van dit actieplan.

2. Er wordt verwezen naar algemene opmerking 2 over de noodzaak om richtlijn 2001/42/EG te vermelden ⁽⁷⁾.

3. De Nederlandse en Franse tekst van het tweede en derde lid dienen in overeenstemming te worden gebracht.

⁽⁷⁾ Deze verplichting blijkt uit artikel 13, lid 2, van deze richtlijn.

Artikel 10

1. Artikel 10, § 2, van het voorontwerp bepaalt :

"§2. De veiligheidsstudie wordt gevalideerd en in voorkomend geval vervolledigd door de directeur-generaal van het DGLV. Vervolgens wordt de studie bezorgd aan de minister en een kopie ervan aan de verlener van de luchtverkeersleidingsdienst".

Het komt de wetgever niet toe de betrekkingen - behorende tot de interne aangelegenheden van de uitvoerende macht - te regelen tussen een minister en de onder diens gezag geplaatste diensten van algemeen bestuur, in casu het directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Artikel 10, § 2, van het voorontwerp moet overeenkomstig deze opmerking worden herzien.

2. De voorgaande opmerking geldt eveneens voor de artikelen 12, § 2, en 13, § 2, van het voorliggende voorontwerp.

Artikel 16

In paragraaf 1 (lees : het eerste lid), 3/ en 4/, dient het opschrift van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen correct te worden geciteerd.

Artikel 19

De woorden "met redenen omklede" dienen te vervallen; dat vereiste volgt immers uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Artikel 21

1. Naast de vliegprocedures, aan de uitwerking waarvan de artikelen 7 tot 20 zijn gewijd, die afdeling 1 van hoofdstuk 2 van titel II van het voorontwerp vormen, voorziet artikel 21, dat afdeling 2 van hetzelfde hoofdstuk vormt, in de mogelijkheid om tijdelijke vliegprocedures in te voeren.

De toelichting bij deze bepaling bepaalt onder meer het volgende :

"De tijdelijke vliegprocedures moeten niet aan voorafgaande onderzoeken met betrekking tot de capaciteit of de gevolgen voor het milieu worden onderworpen. Ook het adviescomité moet niet worden geraadpleegd.

Tijdelijke vliegprocedures moeten niet formeel aan een veiligheidsonderzoek worden onderworpen, daar zij worden bepaald door het DGLV of door Belgocontrol, die onder meer de opdracht hebben toezicht te houden op de veiligheid".

Deze preciseringen moeten worden opgenomen in het dispositief van het voorontwerp, dat ook zou moeten worden aangevuld om daarin aan te geven of de Koning eveneens gemachtigd is om - al dan niet bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad - de nadere regels vast te stellen voor het uitwerkingsprocedé van tijdelijke vliegprocedures, zoals artikel 8 van het voorontwerp daarin voorziet voor "gewone" vliegprocedures.

2. Gelet op de grote speelruimte gelaten aan de overheid belast met het vaststellen van tijdelijke vliegprocedures en van de mogelijke toepassingsduur ervan (drie maanden die verlengd kunnen worden), dient de Koning daarmee te worden belast, aan wie de Grondwet de uitvoerende macht opdraagt, en moet in voorkomend geval de mogelijkheid worden geboden die bevoegdheid aan de minister over te dragen.

.../...

Artikel 21, § 3, van het voorontwerp moet in die zin worden herzien.

Artikel 24

1. Artikel 24 van het voorontwerp vermeldt het bepaalde in artikel 6 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.

Het is evenwel niet meer nuttig in paragraaf 2, 2/ ervan specifiek te verwijzen naar de wijzigingen "die na 28 maart 2002 zijn ingevoerd".

2. Bij punt 4.2 van bijlage 4 bij het voorontwerp, dat artikel 7^{quater} weergeeft van het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal, behoort een soortgelijke opmerking te worden gemaakt in zoverre het verwijst naar de "IATA seizoenen" van de zomer 2009 en de winter 2009-2010.

Artikel 26

Aangaande paragraaf 2 vraagt de afdeling Wetgeving zich af of de vrijstelling ten voordele van de leden van de buitenlandse koninklijke families niet dient te worden beperkt tot de regerende families.

Bijlagen 1 en 2

Om te voldoen aan de vereisten van de artikelen 1 en 2 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, moeten de bijlagen 1 en 2 bij het voorontwerp in het Nederlands en in het Frans worden gesteld.

.../...

Bijlage 4

De tekst moet worden herzien om de zinledige bepalingen weg te laten, inzonderheid die tussen haakjes en die welke gelden voor een voorbije periode.

Slotopmerkingen

1. Het voorontwerp moet worden herzien om te zorgen voor overeenstemming van de beide taalversies inzake interpunctie ⁽⁸⁾ en presentatie ⁽⁹⁾. Ook de onderverdeling van de artikelen en het gebruik van streepjes moet worden herzien ⁽¹⁰⁾.

2. Er is geen reden om een artikel in te delen in paragrafen wanneer deze slechts één lid bevatten ⁽¹¹⁾.

3. In artikel 3, 24/ en 25/, dient de precisering "lokale tijd" niet te worden toegevoegd gelet op de in België geldende wettelijke tijdregeling; deze woorden moeten vervallen.

In de bijlagen 1, 2 en 4 wordt deze term trouwens niet gebruikt.

⁽⁸⁾ Zie inzonderheid artikel 3, 5/ en 26/.

⁽⁹⁾ Zie inzonderheid artikel 3, 5/ en 14/, c).

⁽¹⁰⁾ Zie inzonderheid artikel 16, § 2 (lees : tweede lid), 3/, 4/ en 5/. Zie *beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-constetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 58.

⁽¹¹⁾ Zie bij wijze van voorbeeld de artikelen 4, 5, 6, 9 en 12.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het voorontwerp is voor verbetering vatbaar uit een oogpunt van correct taalgebruik. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Artikel 9

In paragraaf 1 schrijve men "op verzoek van" in plaats van "op vraag van". Deze opmerking geldt voor heel het voorontwerp.

Artikel 13

In paragraaf 3 schrijve men : "De minister ziet toe op de aanzienlijke milieueffecten ... (voorts zoals in het voorontwerp)".

Artikel 21

In paragraaf 1 schrijve men "regelgeving" in plaats van "reglementering" alsook "vervolgstudie" in plaats van "opvolgingsstudie".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
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 VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY