



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.345/4
du 3 mai 2017

sur

un avant-projet de loi
'confirmant l'imposition des
plans d'actions et de
l'implémentation des mesures
de sûreté à Brussels Airport
Company'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.345/4
van 3 mei 2017

over

een voorontwerp van wet
'stekkende tot bekrachtiging
van de oplegging van de
actieplannen en van de
implementatie van de
beveiligingsmaatregelen van
Brussels Airport Company'

Le 11 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fers belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'confirmant l'imposition des plans d'actions et de l'implémentation des mesures de sûreté à Brussels Airport Company'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mai 2017.

*

Op 11 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'streckende tot bekrachtiging van de oplegging van de actieplannen en van de implementatie van de beveiligingsmaatregelen van Brussels Airport Company'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

1. L'avant-projet de loi doit être complété par un arrêté de présentation ¹, ainsi que par un nouvel article 1^{er}, mentionnant qu'il règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution ², conformément à son article 83.
2. L'exposé des motifs précise que l'avant-projet de loi vise à sécuriser la mise en œuvre du mécanisme de révision exceptionnelle des tarifs des redevances aéroportuaires prévu par l'article 45 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 'octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme BIAC'.

Cette précision doit figurer dans le dispositif de l'avant-projet afin de mieux en délimiter la portée.

3. En ce que l'article 1^{er}, devenant 2, de l'avant-projet a un effet rétroactif, la section de législation rappelle que selon la Cour constitutionnelle ³, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. La rétroactivité des lois peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public ; s'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

L'auteur de l'avant-projet de loi s'assurera que la rétroactivité prévue par le dispositif à l'examen respecte ces conditions.

*

(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227 et formule F 5.

² *Ibid.*, recommandation n^o 88 et formule F 4-1-1-1.

³ Voir par ex. C.C., 3 mars 2004, n^o 30/2004, B.5 ; 24 novembre 2004, n^o 193/2004, B.8.4 ; 1^{er} février 2006, n^o 20/2006, B.13.2 ; 8 mars 2006, n^o 39/2006, B.5.1 ; 19 avril 2006, n^o 55/2006, B.6 ; 18 février 2009, n^o 26/2009, B.13 ; 17 janvier 2013, n^o 3/2013, B.4.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorontwerp van wet moet worden aangevuld met een indieningsbesluit¹ en met een nieuw artikel 1 waarin, overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet, vermeld wordt dat het een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.²

2. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het voorontwerp van wet ertoe strekt de uitvoering te waarborgen van het mechanisme ingevoerd bij artikel 45 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 ‘betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap BIAC’, waarbij de luchthavenvergoedingen uitzonderlijk kunnen worden herzien.

Die verduidelijking moet in het dispositief van het voorontwerp opgenomen worden teneinde de strekking ervan beter af te bakenen.

3. Aangezien artikel 1 van het voorontwerp, dat artikel 2 wordt, terugwerkende kracht heeft, herinnert de afdeling Wetgeving eraan dat, volgens het Grondwettelijk Hof³, de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscollages verhinderd worden zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

(*) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ *Beingselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 en 227 en formule F 5.

² *Ibid.*, aanbeveling 88 en formule F 4-1-1-1.

³ Zie bijvoorbeeld GwH 3 maart 2004, nr. 30/2004, B.5; 24 november 2004, nr. 193/2004, B.8.4; 1 februari 2006, nr. 20/2006, B.13.2; 8 maart 2006, nr. 39/2006, B.5.1; 19 april 2006, nr. 55/2006, B.6; 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13; 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4.

De steller van het voorontwerp moet zich ervan vergewissen dat de terugwerking waarvan sprake is in het voorliggende dispositief, aan die voorwaarden voldoet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY