

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 2 avril 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relatif aux transporteurs aériens réguliers", a donné le 15 juin 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 2 april 1998 door de Minister van Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet met betrekking "tot de geregelde luchtvervoerders, heeft op 15 juni 1998 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. La loi en projet vise à supprimer le monopole dont jouit la Sabena pour l'exploitation des services aériens réguliers entre la Belgique et les pays n'appartenant pas à l'espace économique européen.

Les droits d'exploiter de tels services résultent d'accords aériens bilatéraux, dans lesquels les Etats contractants "s'échangent les libertés de l'air et déterminent les conditions dans lesquelles peuvent s'établir des services aériens entre leurs territoires respectifs" (1).

Ces accords fixent les conditions dans lesquelles chaque Etat contractant désigne l'entreprise ou les entreprises habilitées à exploiter ces services aériens réguliers, sous réserve de l'accord de l'autre Etat contractant.

Jusqu'à présent, l'entreprise désignée par la Belgique a toujours été la Sabena, en vertu de l'article 6 des statuts de celle-ci, approuvé par la loi du 6 avril 1949 autorisant la Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne (Sabena) à augmenter son capital et à modifier ses statuts, et selon lequel l'Etat faisait apport

(1) J. NAVEAU, "Droit du transport aérien international", Bruxelles, Bruylant, 1980, p. 41.

à la société de la concession exclusive des services internationaux réguliers (1).

La loi en projet tend à permettre à tout transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation délivrée par la Belgique conformément au Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, d'être désigné pour exploiter des services aériens réguliers établis en vertu d'accords internationaux.

Ces accords ne permettent toutefois pas de désigner des transporteurs en nombre illimité.

Il en résulte que pour chaque accord aérien, un choix devra être opéré entre plusieurs transporteurs.

Afin de respecter le principe d'égalité, il est impératif que la désignation soit effectuée sur la base de critères objectifs et au terme d'une procédure transparente qui garantisse à tout titulaire d'une licence un égal accès à la désignation.

L'article 3 de l'avant-projet est, à cet égard, ambigu. En effet, il laisse sans réponse la question de savoir quelles sont les règles que le Roi se voit habiliter

(1) Cette disposition ne figure plus actuellement dans les statuts de la Sabena. L'autorisation légale n'est du reste plus requise pour la modification de ceux-ci, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 1992 relative au statut de la Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne.

à prendre; il ne détermine ni l'objet de ces règles ni les principes essentiels devant être respectés par le Roi lors de leur adoption, comme par exemple l'obligation d'établir un cahier des charges en vue de la sélection objective des transporteurs.

Pour tout commentaire, on peut lire dans l'exposé des motifs qu'"il appartient au Roi de fixer les règles destinées à sauvegarder l'intérêt général", ce qui constitue une évidence.

2. L'avant-projet laisse encore d'autres questions en suspens qui gagneraient à être précisées dans l'avant-projet même : ainsi, les désignations des transporteurs seront-elles effectuées pour un terme fixe ou pour une période indéterminée ? Les transporteurs pourront-ils demander à être désignés en lieu et place de la Sabena pour exploiter les services établis en vertu d'accords conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi ?

L'avant-projet devra être complété sur ces différents points.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 4

Il est plus conforme à la réalité et au contenu des accords aériens, de prévoir que la désignation des transporteurs par le ministre est subordonnée à l'accord de l'autre partie à ceux-ci.

.../...

Il convient de corriger en ce sens la rédaction de cet article.

Article 5

Le retrait d'une désignation constitue pour le transporteur une décision lourde de conséquences. Aussi la loi en projet devrait-elle garantir que cette décision ne pourra être prise sans que le transporteur ait l'occasion de faire entendre son point de vue.

Mieux vaudrait prévoir également la possibilité de suspendre la désignation, pour permettre au transporteur de satisfaire à nouveau aux conditions.

Par ailleurs, il serait plus précis d'écrire "... aux conditions fixées dans l'acte de désignation, ..." au lieu de "... aux conditions acceptées lors de sa désignation, ...".

Article 6

Ainsi que cela a été évoqué dans l'observation générale, aucune disposition légale ou réglementaire n'accorde encore l'exclusivité des droits de trafic régulier à la Sabena.

Par ailleurs, il ne convient pas d'abroger l'article 1er de la loi du 26 avril 1923 autorisant le Gouvernement à participer à la formation de la Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne, tant que l'Etat restera actionnaire de la société.

.../...

Observation finale

Le texte néerlandais est améliorable. On se référera à cet égard à la version néerlandaise du présent avis.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen wet strekt tot opheffing van het monopolie dat Sabena geniet voor de exploitatie van geregelde luchtvaartdiensten tussen België en landen die niet tot de Europese Economische Ruimte behoren.

De rechten om zulke diensten te exploiteren vloeien voort uit bilaterale luchtvaartverdragen waarin de verdragsluitende Staten, volgens J. Naveau, "s'échangent les libertés de l'air et déterminent les conditions dans lesquelles peuvent s'établir des services aériens entre leurs territoires respectifs" (1).

In die verdragen worden de voorwaarden vastgelegd waarop elke verdragsluitende Staat de maatschappij (maatschappijen) aanwijst die deze geregelde luchtvaartdiensten mag (mogen) exploiteren voorzover de andere verdragsluitende Staat daarmee instemt.

Totnogtoe is de aangewezen maatschappij voor België steeds Sabena geweest krachtens artikel 6 van de statuten van die vennootschap, goedgekeurd bij de wet van 6 april 1949 waarbij de Belgische Naamloze Vennootschap tot Exploitatie van het Luchtverkeer (Sabena) ertoe gemachtigd wordt haar kapitaal te verhogen en haar statuten te wijzigen, krachtens welk artikel de Staat in de vennootschap

(1) J. NAVEAU, "Droit du transport aérien international", Brussel, Bruylant, 1980, blz. 41.

de exclusieve concessie van de geregelde internationale luchtvaartdiensten inbracht (1).

De ontworpen wet strekt ertoe elke luchtvaartmaatschappij die houder is van een exploitatievergunning die door België is afgegeven overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen in aanmerking te laten komen om te worden aangewezen als exploitant van geregelde luchtvaartdiensten, ingesteld krachtens internationale verdragen.

Die verdragen maken het echter niet mogelijk een onbeperkt aantal vervoerders aan te wijzen.

Daaruit volgt dat voor elk luchtvaartverdrag uit verscheidene vervoerders zal moeten worden gekozen.

Met het oog op de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel moet de aanwijzing geschieden op basis van objectieve criteria, na een doorzichtige procedure die elke houder van een vergunning dezelfde kansen op een aanwijzing garandeert.

(1) Deze bepaling komt thans niet meer voor in de statuten van Sabena. De toestemming van de wetgever is overigens niet meer vereist voor een wijziging van de statuten sedert de inwerkingtreding van de wet van 30 maart 1992 betreffende het statuut van de Belgische Naamloze Vennootschap tot Exploitatie van het Luchtverkeer (SABENA).

Artikel 3 van het voorontwerp is in dit opzicht dubbelzinnig. Daarin wordt immers geen antwoord gegeven op de vraag tot het uitvaardigen van welke regels de Koning gemachtigd wordt; in dat artikel wordt niet aangegeven waarop die regels betrekking kunnen hebben, noch welke essentiële beginselen de Koning bij het uitvaardigen van die regels moet naleven, zoals bijvoorbeeld de verplichting om een bestek op te stellen teneinde een objectieve selectie onder de vervoerders mogelijk te maken.

De enige commentaar daaromtrent staat te lezen in de memorie van toelichting, naar luid waarvan "het ... de Koning (toe)komt de regels vast te stellen teneinde het algemeen belang te waarborgen", wat vanzelfsprekend is.

2. Voorts bevat het voorontwerp geen bevredigend antwoord op andere vragen waarop in het voorontwerp zelf zou moeten worden ingegaan : zullen de vervoerders bijvoorbeeld voor een bepaalde termijn of voor onbepaalde duur worden aangewezen ? Zullen de vervoerders kunnen vragen om in de plaats van Sabena te worden aangewezen voor de exploitatie van diensten ingesteld krachtens verdragen die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn gesloten ?

Het voorontwerp dient op deze onderscheiden punten te worden aangevuld.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

De bepalingen van dit artikel zouden nauwer bij de werkelijkheid en bij de inhoud van de luchtvaartverdragen aansluiten als zij zouden voorschrijven dat voor de aanwijzing van vervoerders door de minister de instemming van de andere verdragsluitende staat vereist is.

De redactie van dit artikel zou in die zin moeten worden aangepast.

Artikel 5

De intrekking van een aanwijzing is een beslissing die voor de vervoerder zware gevolgen heeft. Daarom zou de ontworpen wet moeten garanderen dat zulk een beslissing niet mag worden genomen zolang de vervoerder niet de gelegenheid heeft gehad zijn standpunt naar voren te brengen.

Voorts zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid om de aanwijzing te schorsen om het de vervoerder mogelijk te maken opnieuw aan de voorwaarden te voldoen.

Overigens zou het juister zijn "... aan de voorwaarden gesteld in de aanwijzingsakte ..." te schrijven in plaats van "... aan de voorwaarden die hij heeft aanvaard bij zijn aanwijzing, ...".

.../...

Artikel 6

Zoals reeds in de algemene opmerking is aangegeven, verleent geen enkele wets- of verordeningsbepaling Sabena nog de exclusiviteit voor de exploitatie van geregelde luchtvaartdiensten.

Overigens behoort artikel 1 van de wet van 26 april 1923 gevende machtiging aan de Regering mede te werken aan de stichting van de Belgische Naamloze Vennootschap ter Exploitatie van het Luchtverkeer niet te worden opgeheven zolang de Staat aandeelhouder van die vennootschap is.

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen schrijve men bijvoorbeeld in artikel 1 "... als bedoeld in ...". In artikel 2 vervange men het woord "afgeleverd" door het woord "afgegeven". In het eerste lid van artikel 3 vervange men de woorden "wordt afgeleverd" door het woord "geschiedt". Het vierde streepje behoort te worden herschreven. In het zesde streepje schrijve men "overheid" in plaats van "openbare machten". Het tweede lid van artikel 3 moet eveneens worden herschreven.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. C. AMELYNCK, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN