

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 21 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "réglementant l'accès au marché de l'assistance en escale aux aéroports relevant de la Région wallonne", a donné le 2 février 2000 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE

Le texte en projet se donne pour fondement légal l'article 2 du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (1).

Cet arrêté en projet dépasse toutefois largement le cadre de l'article 2 précité, puisqu'il réglemente de manière générale l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports relevant de la Région wallonne. Cette réglementation s'applique, en effet, non seulement aux concessionnaires, mais également aux éventuelles entités gestionnaires non concessionnaires, aux usagers pratiquant l'auto-assistance ou aux tiers fournissant cette assistance en vertu d'un contrat d'entreprise. L'article 2 du décret du 23 juin 1994 précité ne fournit donc pas un fondement légal suffisant au texte en projet. L'article 4 du même décret ne constitue pas davantage ce fondement, étant, lui aussi, limité à la seule hypothèse d'une concession.

En réalité, le texte en projet trouve un fondement légal suffisant dans l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne (2) qui dispose que :

"Seront de même édictées par arrêté royal (lire, en ce qui concerne les aéroports régionaux : par arrêté

(1) Publié au Moniteur belge du 15 juillet 1994.

(2) Publiée au Moniteur belge des 26 et 27 juillet 1937.

du Gouvernement), toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics." (1).

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Examen du texte

Préambule

Alinéa 1er

Les textes réglementaires transposant une directive de droit européen ne trouvent leur fondement légal que dans des normes de droit interne. Il n'y a donc pas lieu de viser le traité instituant la Communauté européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.

(1) Cette disposition est également visée comme fondement légal dans le préambule de l'arrêté royal du 12 novembre 1998 réglementant l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Bruxelles-National et du projet d'arrêté du Gouvernement flamand "betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de Vlaamse regionale luchthavens.

Alinéa 2

S'il est vrai que dans la pratique antérieure, il était fait référence aux directives transposées par un arrêté dans les visas, cette manière de faire n'est plus d'usage. Actuellement lorsqu'il y a lieu de préciser que le texte en projet transpose telle directive (1), il convient de le faire sous la forme d'un considérant, ou mieux, sous la forme d'un article du dispositif (2). L'alinéa 2 sera, dès lors, omis et le texte en projet sera corrigé en fonction de cette observation et selon le choix effectué par les auteurs du texte en projet.

Alinéa 3

Il n'y a pas lieu de viser la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui ne constitue pas un fondement au projet.

(1) Voyez en l'espèce, l'article 23, § 1er, alinéa 2, de la directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 précitée.

(2) Voyez à cet égard la circulaire de légistique formelle publiée sur le site du Conseil d'Etat, dont l'adresse est : <http://raadvt-consetat.fgov.be>.

Alinéa 4 (devenant l'alinéa 1er)

Compte tenu de l'observation générale, il convient de remplacer l'alinéa 4 par le texte qui suit :

"Vu la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, notamment l'article 5;"

Alinéas 2 et 3 (nouveaux)

Il convient de viser l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Comme ce dernier a été demandé dans un délai ne dépassant pas un mois, il convient d'ajouter deux alinéas, rédigés comme suit :

"Vu la délibération du Gouvernement le 14 décembre 1999 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 2 février 2000 (1), en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

(1) La demande d'avis du Ministre ayant les aéroports dans ses attributions date du 16 décembre 1999 et a été enregistrée au greffe de la section de législation du Conseil d'Etat le 21 dito. Le Conseil d'Etat n'a toutefois été mis en possession du dossier complet lui permettant de donner son avis en pleine connaissance de cause que le 26 janvier 2000; c'est cette date qui a servi de point de départ au délai d'un mois dans lequel le présent avis est donné.

Proposant

Il est de coutume, lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, de n'indiquer que celle en vertu de laquelle il agit en l'espèce. Il est renvoyé, en ce qui concerne le présent projet d'arrêté, à l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 1999 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement (1), article 3, 10ème tiret. L'on rédigera donc le proposant comme suit :

"Sur la proposition du Ministre ayant les aéroports dans ses attributions;".

Enfin, il y a lieu de faire suivre la mention du proposant par les mots :

"Après délibération;".

Dispositif

Article 1er

1. Il est suggéré d'écrire :

"Le présent arrêté s'applique aux aéroports ouverts ...".

(1) Moniteur belge du 29 juillet 1999.

2. Selon son article 1er, le texte en projet ne s'applique qu'aux aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 2 millions de mouvements de passagers ou 50.000 tonnes de fret.

Ce texte reproduit ainsi l'article 1er, paragraphe 2, de la directive qui précise que les dispositions de celle-ci

"... s'appliquent, à dater du 1er janvier 2001, à tout aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre, soumis aux dispositions du traité et ouvert au trafic commercial, et dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 2 millions de mouvements de passagers ou 50.000 tonnes de fret."

Cependant, en vertu de l'article 1er, paragraphe 1er, de la directive, certaines dispositions s'appliquent, depuis un ou deux ans déjà, à des aéroports dont le trafic annuel et le fret sont inférieurs aux critères précités. Ainsi, les dispositions de l'article 7, paragraphe 1er, s'appliquent, depuis le 1er janvier 1998, à tout aéroport, indépendamment de son volume de trafic. Ainsi encore, les dispositions relatives aux catégories de services visés à l'article 7, paragraphe 2, s'appliquent, depuis le 1er janvier 1998, aux aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 1 million de mouvements de passagers ou 25.000 tonnes de fret. Enfin, les dispositions relatives aux catégories de services visées à l'article 6 s'appliquent, depuis le 1er janvier 1999, aux aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 3 millions de mouvements de passagers ou 75.000 tonnes de fret ou ayant enregistré un trafic supérieur ou égal à 2 millions de mouvements de passagers ou 50.000 tonnes de fret au cours de

.../...

la période de six mois précédant le 1er avril ou le 1er octobre de l'année antérieure.

Il convient, dès lors, de revoir le champ d'application de certaines dispositions afin de tenir compte de l'article 1er, paragraphe 1er, de la directive.

3. Le texte en projet ne transpose pas l'article 1er, paragraphe 3, de la directive qui dispose que lorsqu'un aéroport atteint l'un des seuils de trafic de fret visés à l'article 1er, sans toutefois atteindre le seuil de trafic de passagers correspondant, les dispositions de la directive ne s'appliquent pas en ce qui concerne les catégories de services d'assistance réservées uniquement aux passagers.

Selon le représentant du ministre, cette omission est volontaire, la Région entendant aller au-delà de ce qu'impose la directive et appliquer celle-ci aux services d'assistance en escale réservés uniquement aux passagers, même lorsque seul le seuil du trafic de fret est atteint.

Article 2

1. Le texte en projet ne définit pas la notion d'aéroport, alors que l'article 2, a), de la directive précise qu'il faut entendre par là

"... tout terrain spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manoeuvres d'aéronefs, y compris les installations annexes qu'il peut comporter

.../...

pour les besoins du trafic et le service des aéronefs ainsi que les installations nécessaires pour assister les services aériens commerciaux.".

Il convient de combler cette lacune.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la définition de l'aéroport retenue par la directive est très large. La combinaison des articles 1er, paragraphe 1er, a), et 2, a), de la directive implique que les dispositions de l'article 7, paragraphe 1er, s'appliquent à des installations habituellement qualifiées d'aérodromes, pour autant qu'un trafic commercial, si faible soit-il, s'y déroule (1).

2. La définition au 1° de "Autorité publique" est à omettre, car inutile. Il convient dans le texte d'utiliser, la première fois, les mots "le Ministre qui a les aéroports dans ses attributions, ci-après dénommé le ministre" et d'utiliser, par la suite, cette dénomination.

3. Au 3°, comme il y a plusieurs aéroports en Région wallonne, il convient de remplacer les mots "l'aéroport" par les mots "un aéroport". L'observation vaut également pour l'article 2, 4°, et pour l'article 9, § 1er, alinéa 1er.

(1) Selon les informations recueillies une activité d'avion-taxi, par exemple, relève du trafic commercial.

Article 3

1. Au paragraphe 1er, s'agissant de règles comptables, l'expression "pratiques du commerce" n'est pas heureuse; elle est en plus ambiguë car elle correspond partiellement à l'intitulé de la loi du 14 juillet 1991 "sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur". Aussi mieux vaut reproduire les termes de l'article 4, paragraphe 1er, de la directive, à savoir "pratiques commerciales".

2. Au même paragraphe, on écrira "prestataire de services" en accordant "services" au pluriel.

3. Au paragraphe 2, on écrira "est contrôlée" au lieu de "sera contrôlée" dans la première phrase, ainsi que "contrôle" au lieu de "contrôlera" dans la troisième et dernière phrase.

Article 4

Il importe que le texte en projet précise davantage la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité des usagers, ou, à tout le moins, habilite le ministre à le faire. La directive ne pourra être considérée comme transposée que lorsque le comité des usagers aura effectivement été créé.

.../...

Article 5

1. Au paragraphe 2, alinéa 1er, il y a lieu de placer l'adjectif "suivantes" après le mot "catégories" et non après le mot "escales".

2. Au paragraphe 3, il convient de remplacer le mot "autorité" par le mot "entité", conformément à l'article 6, paragraphe 3, 3ème tiret, de la directive.

3. Conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive, il convient de préciser, dans le texte en projet, que même en cas de limitation du nombre de prestataires autorisés, l'usager d'un aéroport, quelle que soit la partie de cet aéroport qui lui est affectée, doit bénéficier, pour chaque catégorie de service d'assistance en escale sujette à limitation, d'un choix effectif entre au moins deux prestataires de services d'assistance en escale, dans les conditions prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 5 du texte en projet.

Article 6

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il y a lieu de supprimer, car inutiles, les mots "sous réserve des limitations prévues au § 2".

.../...

Article 7

1. En vertu de l'article 8 de la directive, c'est à l'Etat membre qu'il appartient de réserver à l'entité gestionnaire de l'aéroport ou à une autre entité, la gestion de certaines infrastructures centralisées. Le texte en projet ne transpose, dès lors, pas correctement la directive lorsqu'il prévoit que l'entité gestionnaire peut se réserver à elle-même ou confier à une autre entité leur gestion.

2. Au paragraphe 1er, mieux vaut écrire "Nonobstant l'application des articles 5 et 6" au lieu de "Sous réserve de l'application des articles 5 et 6", de manière à respecter les termes de l'article 8, paragraphe 1er, de la directive.

Article 8

1. Au paragraphe 2, dans les mots introductifs de l'énumération, on écrira "§ 1er", en chiffre ordinal, au lieu de "paragraphe 1".

2. Au paragraphe 2, b), ii), on remplacera le mot "dispositions" par le mot "distorsions".

.../...

3. Le paragraphe 3 du texte en projet reproduit textuellement l'article 9, paragraphe 6, de la directive. Il gagnerait cependant en clarté si l'alinéa 1er était rédigé comme suit :

"La durée des dérogations consenties par l'autorité publique en application du § 1er, a), c) et d) ne peut excéder trois années."

Article 9

1. En vertu de l'article 11, paragraphe 1er, de la directive, c'est à l'Etat membre qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires pour que soit organisée une procédure de sélection des prestataires autorisés à fournir des services d'assistance en escale sur un aéroport lorsque le nombre de ces prestataires est limité. Le texte en projet ne transpose, dès lors, pas correctement la directive lorsqu'il prévoit que c'est l'entité gestionnaire - et non le ministre - qui prend ces mesures.

De même, c'est à l'Etat membre, et non à l'autorité gestionnaire, qu'il appartient de prévoir éventuellement l'établissement d'un cahier des charges.

Par ailleurs, l'article 11, paragraphe 1er, de la directive ne pourra être considéré comme transposé que lorsque la procédure de sélection aura effectivement été organisée.

.../...

2. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, on insérera les mots "d'assistance" entre les mots "des services" et les mots "en escale".

3. Au paragraphe 1er, b, il y a lieu d'écrire le mot "Journal" avec une majuscule.

4. Au début du § 2, on remplacera les mots "Lorsque le nombre de prestations" par les mots "Lorsque le nombre de prestataires".

Article 10

1. La première phrase de l'article 10 dispose qu'une procédure de consultation obligatoire relative à l'application des dispositions de l'arrêté en projet est organisée entre l'entité gestionnaire, le comité des usagers et les entreprises prestataires de services, à l'initiative du ministre.

Cette disposition ne transpose pas de manière suffisamment certaine l'article 13 de la directive qui dispose que :

"Les Etats membres s'assurent qu'une procédure de consultation obligatoire est organisée relative à l'application des dispositions de la présente directive entre l'entité gestionnaire, le comité des usagers et les entreprises prestataires de services.".

.../...

Il convient que le texte en projet organise lui-même la procédure ou, à tout le moins, en fixe les éléments essentiels.

2. Par ailleurs, conformément à l'article 13 de la directive, il convient de viser l'article 8, paragraphe 1er, b), et non l'article 8.

Article 12

1. Au paragraphe 1er, première phrase, on écrira :

"L'accès des installations" et non pas "L'accès aux installations".

2. Quand à la seconde phrase de ce même paragraphe, on écrira plus simplement :

"L'autorité publique peut imposer des conditions d'accès pertinentes, objectives, transparentes et non discriminatoires.".

3. L'article 5 du décret de la Région wallonne du 23 juin 1994 précité habilite le Gouvernement à fixer et à percevoir les redevances afférentes à l'utilisation des aéroports et des aérodromes, ce qui inclut le pouvoir de fixer et de percevoir des redevances pour l'accès aux

.../...

installations aéroportuaires. En vue d'exécuter l'article 16, paragraphe 3, de la directive, il convient au lieu d'insérer dans l'article 12 un paragraphe 3 ce concernant, de compléter l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne, en déterminant les critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires en fonction desquels la redevance dont il s'agit sera déterminée.

Article 13

La disposition examinée ne présente pas d'utilité; elle sera, dès lors, omise.

Article 14

L'article 14, § 1er, du texte en projet permet au ministre de

"... refuser, suspendre ou retirer aux usagers ressortissant d'un Etat non membre de l'Union européenne, les droits résultant de l'article 5, s'il apparaît que les usagers établis en Belgique ne bénéficient pas d'un traitement équivalent dans cet Etat."

Ce texte n'assure pas la transposition correcte et complète de l'article 20 de la directive, notamment en ce que :

- 1° il mentionne, exclusivement, les usagers ressortissant d'un Etat non membre de l'Union européenne, alors qu'il

.../...

devrait citer non seulement les usagers pratiquant l'auto-assistance mais aussi les prestataires de services d'assistance en escale et, partant, viser à la fois les droits résultant des articles 5 et 6 de l'arrêté en projet;

- 2° il vise les usagers établis en Belgique, alors qu'il devrait viser les prestataires et usagers communautaires pratiquant l'auto-assistance ne bénéficiant pas dans un pays tiers d'un traitement comparable à celui qui est réservé par les Etats membres aux prestataires et usagers de ce pays pratiquant l'auto-assistance;
- 3° il ne transpose en rien les points b et c du paragraphe 1er de l'article 20 de la directive;
- 4° il ne réserve pas le cas des engagements internationaux de la Communauté.

Article 15

1. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que deux types d'informations doivent être communiquées à la Commission européenne :

- 1° en vertu de l'article 1er, paragraphe 4, alinéa 2, de la directive, les Etats membres communiquent à la Commission, avant le 1er juillet de chaque année, les données nécessaires à l'établissement de la liste des aéroports visés par l'article 1er de la directive;

.../...

2° en vertu de l'article 22 de la directive, les Etats membres communiquent à la Commission les informations nécessaires pour lui permettre d'établir, avant le 31 décembre 2001, un rapport sur l'application de la directive.

L'article 15 du texte en projet sera, dès lors, modifié afin de faire apparaître plus clairement que le ministre est chargé de transmettre les deux types d'informations à la Commission.

2. Il y a lieu d'écrire les termes "L'entité gestionnaire communique annuellement au ministre" au lieu de "L'autorité publique veillera à communiquer".

Article 17

Il convient de mentionner en termes généraux le ministre auquel la disposition exécutoire donne délégation. Mieux vaut rédiger cet article comme suit :

"Le Ministre qui a les aéroports dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté."

.../...

Annexe

L'annexe doit porter la mention

"Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du ... réglementant l'accès au marché de l'assistance en escale aux aéroports relevant de la Région wallonne".

OBSERVATIONS FINALES

La rédaction du texte doit être améliorée dans un souci de respect des règles de légistique formelle (1).

On sera notamment attentif au respect des règles rappelées ci-dessous.

1. Il n'est pas d'usage de doter chaque article d'un intitulé.
2. Un article ne se divise en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas. Dans le cas contraire, la division en alinéas suffit (2).

(1) Voir à cet égard la circulaire de légistique formelle publiée à l'adresse précitée.

(2) Voir par exemple l'article 3.

3. Dans les énumérations, les différents éléments énumérés sont, sauf le dernier d'entre eux, à faire suivre par un point-virgule (1).
4. La division d'un alinéa, en vue de marquer une énumération, se fait par la numérotation "1°", "2°", etc., non par la simple indication de tirets, ni d'avantage par une numérotation en "a)", "b)", etc.; cette dernière numérotation étant réservée aux subdivisions éventuelles (2).
5. Lorsqu'il est procédé à une énumération dans une phrase, il convient de ne pas faire figurer de phrases incidentes parmi cette énumération, afin de ne pas y introduire des ruptures (3).
6. Lorsqu'un paragraphe d'un article est cité dans un autre article, il convient de procéder à cette citation en faisant figurer une virgule après le numéro de l'article cité et après la subdivision citée, ainsi qu'en faisant usage du signe conventionnel "§" (4).
7. Il convient de faire usage de la conjonction "ou" au lieu de la double conjonction "et/ou".

(1) Voir par exemple l'article 1er.

(2) Voir par exemple les articles 8, § 1er, et 11.

(3) Voir par exemple l'article 11.

(4) Voir par exemple l'article 8, § 1er, a.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	J.-M. FAVRESSE,	assesseur de la
		section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN