

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.557/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 12 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une autorité de surveillance nationale (NSA) des services de la navigation aérienne", a donné le 5 janvier 2006 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 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.

Examen du projet

Préambule

À l'alinéa 7, il convient de préciser que l'avis du Conseil d'État a été donné en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Dispositif

Articles 1^{er} et 2

1. L'article 1^{er} du projet dispose :

"Article 1^{er}. Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par :

«Ministre» : (...);

«BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)» : l'autorité de surveillance nationale visée à l'article 48, 2°, de la loi du 20 juillet 2005 portant diverses dispositions."

Dans son avis 39.342/4, donné le 30 novembre 2005, sur le projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du Transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que le statut applicable à ses membres", la section de législation du Conseil d'État a émis l'observation suivante :

"L'article 2 en projet de l'arrêté royal, précité, du 25 octobre 2004 contient notamment en son 2° une disposition se présentant comme une définition de la notion du «Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'exploitation de Bruxelles-National». Ce service est défini par référence à «l'organe de contrôle visé à l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire»¹ et à «l'autorité de régulation économique visée à l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires.»

Par ces renvois, il est procédé comme si c'étaient les dispositions ainsi visées qui désignent l'organe de contrôle et l'autorité de régulation.

Or, ces dispositions n'ont pas cet objet. Au contraire, l'article 1^{er}, § 2, dernier tiret de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité, et l'article 52, 3°, de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses combiné à l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal, précité, du 27 mai 2004, habilitent expressément le Roi à procéder à cette désignation.

Tel a été précisément l'objet de l'arrêté royal, précité, du 25 octobre 2004 en ce qui concerne le transport ferroviaire.

Tel est également l'objet du projet à l'examen, qui modifie d'ailleurs l'arrêté, précité, du 25 octobre 2004, en ce qui concerne tant le transport ferroviaire que l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

Le procédé légistique adopté tant dans l'arrêté royal, précité, du 25 octobre 2004 que dans le projet à l'examen n'est pas adéquat.

⁽¹⁾ La disposition à l'examen vise cet article "tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 11 juin 2004", ce qui fige le renvoi. Pareil procédé est inadéquat en l'espèce; sous la réserve de l'observation qui suit, il y a lieu en principe de renvoyer à l'arrêté lui-même, en manière telle que le renvoi intègre les modifications que le texte pourrait subir à l'avenir.

Appelée à réexaminer l'ensemble de la disposition, la section de législation du Conseil d'État recommande de distraire le 2° de l'article 2 en projet et d'insérer un article *2bis* dans l'arrêté royal, précité, du 25 octobre 2004 qui, conformément aux habilitations conférées au Roi par les arrêtés royaux, précités, des 12 mars 2003 et 27 mai 2004, procède à la désignation et sera rédigé comme suit :

«Art. *2bis*. L'organe de contrôle visé à l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et l'autorité de régulation économique visée à l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires sont le Service.»

Cette observation vaut aussi pour l'article 1^{er} du projet examiné. Sous le couvert d'une définition, cette disposition opère en effet de manière implicite, la désignation de l'autorité nationale de surveillance.

Il serait préférable de modifier les articles 1^{er} et 2 du projet, afin d'assurer clairement dans ce dernier, la mise en oeuvre de l'habilitation donnée au Roi par l'article 48, 2°, de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses. L'article *2bis*, proposé dans l'extrait de l'avis 39.342/4, précité, peut ici servir d'exemple.

2. L'article 48, 2°, de la loi du 20 juillet 2005, précitée, que le projet examiné vise à mettre en oeuvre, définit l'"Autorité de Surveillance nationale (NSA)" comme étant : "l'autorité de surveillance nationale visée dans l'article 4 du règlement 549/2004/CE, précité, désignée par le Roi au sein du Service public fédéral Mobilité et Transport".

Les articles 1^{er} et 2 du projet examiné donnent à cette "N.S.A." l'appellation : "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)".

Un projet d'arrêté royal "relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de Belgocontrol à l'Autorité de Surveillance des services de la Navigation Aérienne (ASSNA)", soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État sous le numéro de rôle 39.558/4, donné ce jour, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de Belgocontrol à l'Autorité de Surveillance des services de la Navigation Aérienne (ASSNA)" fait, lui, usage d'une troisième appellation pour la même autorité de surveillance.

Il conviendrait d'uniformiser la terminologie utilisée dans ces deux textes réglementaires, sur la base de celle retenue dans le texte législatif leur procurant un fondement légal.

Article 3

L'article 3 du projet dispose :

"Art.3. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, ainsi que l'article 48 de la loi du 20 juillet 2005, précitée."

L'article 51 de la loi du 20 juillet 2005, précitée, habilite le Roi à fixer la date d'entrée en vigueur de la section 1^{ère} ("Autorité de Surveillance Nationale"), du chapitre II ("Transport aérien"), du titre VII ("Mobilité") de ladite loi, section qui comprend les articles 48, 49, 50 et 51.

Afin de respecter les termes de cette habilitation, il conviendrait, en l'espèce, à l'article 3 du projet, de fixer la date d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la section 1^{ère} du chapitre II du titre VII de la loi du 20 juillet 2005, précitée ².

(2) L'article 8 du projet d'arrêté royal "relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de Belgocontrol à l'Autorité de Surveillance des services de la Navigation Aérienne (ASSNA)" prévoit que l'article 49 de la loi du 20 juillet 2005, précitée, entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur Belge. La date d'entrée en vigueur de l'article 50 de la loi du 20 juillet 2005, précitée, n'est, par contre, prévue par aucun de ces deux projets d'arrêtés.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.557/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 12 december 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een nationale toezichthoudende instantie (NSA) van de luchtvaartnavigatiediensten", heeft op 5 januari 2006 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

In het zevende lid dient te worden gepreciseerd dat het advies van de Raad van State gegeven is met toepassing van artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Dispositief

Artikelen 1 en 2

1. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt :

"Artikel 1. Voor de toepassing van het voorliggende besluit, betekent :

«Minister» : (...);

«BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)» : de nationale toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 48, 2°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse maatregelen."

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 39.342/4, gegeven op 30 november 2005 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 tot oprichting van de Dienst Regulering van

.../...

het Spoorwegvervoer en tot vaststelling van zijn samenstelling en het statuut dat van toepassing is op zijn leden", de volgende opmerking gemaakt :

"Het ontworpen artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 bevat, meer bepaald in onderdeel 2° ervan, een bepaling die zich aandient als een definitie van het begrip «Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal». Die dienst wordt gedefinieerd door verwijzing naar «het toezichthoudend orgaan bedoeld in artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur»¹ (2) en naar «de economisch regulerende overheid bedoeld in artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties».

Met die verwijzingen wordt te werk gegaan alsof de bepalingen waarnaar aldus wordt verwezen het toezichthoudend orgaan en de regulerende overheid aanwijzen.

Dat is evenwel niet het doel van die bepalingen. Integendeel. Artikel 1, § 2, laatste streepje, van het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003 en artikel 52, 3°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen juncto artikel 1, 6°, van het voornoemde koninklijk besluit van 27 mei 2004, machtigen de Koning uitdrukkelijk om dat orgaan en die overheid aan te wijzen.

Dat is juist het doel geweest van het genoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 wat het spoorwegvervoer betreft.

Dat is ook het doel van het voorliggende ontwerp, dat overigens het voornoemde besluit van 25 oktober 2004 wijzigt zowel wat het spoorwegvervoer als wat de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal betreft.

De wetgevingstechnische methode die zowel in het genoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 als in het voorliggende ontwerp wordt gehanteerd, is ondeugdelijk.

De afdeling wetgeving van de Raad van State, die de hele bepaling opnieuw heeft moeten onderzoeken, beveelt aan onderdeel 2° van het ontworpen artikel 2 uit dat artikel te lichten en een als volgt luidend artikel 2bis in te voegen in het genoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 waarbij, overeenkomstig de machtigingen verleend aan de Koning bij de voornoemde koninklijke besluiten van

⁽¹⁾ In de voorliggende bepaling wordt verwezen naar dat artikel "zoals het werd gewijzigd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 juni 2004", waardoor de verwijzing vastligt. Zulk een werkwijze is hier ongeschikt; onder voorbehoud van de hiernavolgende opmerking, dient in beginsel verwezen te worden naar het besluit zelf, op een wijze die ervoor zorgt dat in de verwijzing ook de eventuele latere wijzigingen van de tekst begrepen zijn.

12 maart 2003 en 27 mei 2004, het toezichthoudend orgaan en de economisch regulerende overheid worden aangewezen :

«Art. 2bis. Het toezichthoudend orgaan bedoeld in artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, en de economisch regulerende overheid bedoeld in artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties zijn de Dienst.»"

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 1 van het voorliggende ontwerp. Onder het mom van een definitie wijst deze bepaling immers impliciet de nationale toezichthoudende instantie aan.

Het zou verkieselijk zijn de artikelen 1 en 2 van het ontwerp te wijzigen om in het ontwerp duidelijk uitvoering te geven aan de bij artikel 48, 2°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen aan de Koning verleende machtiging. Het artikel 2bis dat wordt voorgesteld in het uittreksel uit het voormelde advies 39.342/4, kan hier als voorbeeld dienen.

2. Artikel 48, 2°, van de voormelde wet van 20 juli 2005, waaraan het ontwerp uitvoering beoogt te geven, omschrijft de "Nationale Toezichthoudende Instantie (NSA)" als "de nationale toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 4 van voornoemde verordening 549/2004/EG, en die door de Koning binnen de federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer is aangewezen".

De artikelen 1 en 2 van het voorliggende ontwerp geven aan die "NSA" de benaming "BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)".

Een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de modaliteiten van de terbeschikkingstelling van het personeel van Belgocontrol aan de Toezichthoudende Instantie van de Luchtvaartnavigatiediensten (TILN)", dat ter fine van advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State onder het rolnummer 39.558/4, en dat heden is gegeven, gebruikt zijnerzijds een derde benaming voor dezelfde toezichthoudende instantie.

De in beide verordeningsteksten gebruikte terminologie dient te worden geüniformeerd op basis van de terminologie die gebruikt wordt in de wettekst die hun rechtsgrond oplevert.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt :

"Art. 3. Het voorliggende besluit treedt in werking op de dag van zijn publicatie in het Belgische Staatsblad, alsook artikel 48 van de voornoemde wet van 20 juli 2005."

Artikel 51 van de voormelde wet van 20 juli 2005 machtigt de Koning om de datum van inwerkingtreding vast te stellen van afdeling 1 ("Nationale Toezichthoudende Instantie"), van hoofdstuk II ("Luchtvaart"), van titel VII ("Mobiliteit"), van de genoemde wet, een afdeling waarin de artikelen 48, 49, 50 en 51 zijn vervat.

Om de inhoud van die machtiging in acht te nemen, dient in het onderhavige geval in artikel 3 van het ontwerp de datum van inwerkingtreding te worden vastgesteld van alle bepalingen van afdeling 1 van hoofdstuk II van titel VII van de voornoemde wet van 20 juli 2005 ².

⁽²⁾ Artikel 8 van het ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de modaliteiten van de terbeschikkingstelling van het personeel van Belgocontrol aan de Toezichthoudende Instantie van de Luchtvaartnavigatiediensten (TILN)", bepaalt dat artikel 49 van de voormelde wet van 20 juli 2005 in werking treedt op de dag waarop het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De datum van inwerkingtreding van artikel 50 van de voormelde wet van 20 juli 2005 wordt daarentegen in geen van beide ontwerpbesluiten bepaald.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	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 VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS