

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.535/4

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 19 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un amendement à l'avant-projet de loi "portant des dispositions diverses urgentes", a donné le 24 mai 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Op grond van artikel 7 van Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, voert de Commissie inspecties uit op luchthavens om toezicht te houden op de toepassing van voornoemde verordening door de lidstaten. De lidstaten moeten binnen de drie maanden na kennisgeving van de inspectieverslagen meedelen aan de Commissie welke correctieve beveiligingsmaatregelen genomen zijn om aan vastgestelde tekortkomingen te verhelpen. Binnen een termijn van drie maanden is het onmogelijk voor de luchthavens om hun tariefsysteem te herzien om de kosten te compenseren die voortvloeien uit de door de overheid opgelegde correctieve beveiligingsmaatregelen in het kader van voornoemde verordening. De correctieve beveiligingsmaatregelen moeten derhalve met terugwerkende kracht geacht eenzijdig te zijn opgelegd door de overheid;"

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

L'amendement ainsi examiné appelle les observations ci-après.

1. Il ressort de la justification donnée à l'article à l'examen, telle qu'elle a été explicitée par le fonctionnaire délégué, que le but poursuivi n'est autre que de permettre l'application rétroactive du tarif pratiqué par le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National ainsi que par les gestionnaires des

.../...

aéroports régionaux en vue de récupérer à charge des utilisateurs les coûts de mise en conformité des installations aéroportuaires avec les exigences communautaires résultant de l'application du règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

2. La rétroactivité de la disposition législative, qui est de nature à créer de l'insécurité juridique, peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public.

En l'espèce, il peut être considéré qu'il est satisfait à ces conditions.

En effet, l'objectif poursuivi est d'assurer la sûreté des installations aéroportuaires : à défaut de rétroactivité, la rentabilité de l'exploitation pourrait être compromise et, avec elle, la continuité du service public; la rétroactivité s'explique par la longueur de la procédure de la révision du système tarifaire.

Encore faut-il que cette rétroactivité soit limitée à ce qui est strictement nécessaire. À cet égard, l'article à l'examen ne peut produire ses effets à une date antérieure à celle à laquelle les mesures correctives ont été exécutées et la dépense y afférente mise à charge du titulaire de licence ou des exploitants.

3. Ayant cette portée, l'article à l'examen n'a pas pour objet direct la sûreté de l'aviation civile mais vise uniquement la gestion aéroportuaire en permettant au titulaire de licence et aux gestionnaires de répercuter dans les tarifs les coûts supplémentaires résultant des mesures de sûreté. Il s'agit donc de mesures touchant à l'équipement et à l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics au sens de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. De telles mesures relèvent de la compétence exclusive de l'autorité régionale, à la seule exception de l'aéroport de Bruxelles-National ainsi que le prévoit la disposition précitée de la loi spéciale.

.../...

4. Il résulte des observations qui précèdent que la disposition examinée doit être revue afin, d'une part, d'en circonscrire l'objet à la récupération des coûts de mise en conformité résultant du règlement communautaire n° 2320/2002 précité et, d'autre part, d'en limiter le champ d'application au seul aéroport de Bruxelles-National.

5. Ceci étant, dans un souci d'économie législative, il est suggéré d'insérer la modification envisagée dans 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, confirmé par l'article 68 de la loi-programme du 9 juillet 2004.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.535/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 mei 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een amendement bij het voorontwerp van wet "houdende diverse dringende bepalingen", heeft op 24 mei 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Op grond van artikel 7 van Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, voert de Commissie inspecties uit op luchthavens om toezicht te houden op de toepassing van voornoemde verordening door de lidstaten. De lidstaten moeten binnen de drie maanden na kennisgeving van de inspectieverslagen meedelen aan de Commissie welke correctieve beveiligingsmaatregelen genomen zijn om aan vastgestelde tekortkomingen te verhelpen. Binnen een termijn van drie maanden is het onmogelijk voor de luchthavens om hun tariefsysteem te herzien om de kosten te compenseren die voortvloeien uit de door de overheid opgelegde correctieve beveiligingsmaatregelen in het kader van voornoemde verordening. De correctieve beveiligingsmaatregelen moeten derhalve met terugwerkende kracht geacht eenzijdig te zijn opgelegd door de overheid;"

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

Het aldus onderzochte amendement geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

1. Uit de rechtvaardiging die voor het onderzochte artikel wordt gegeven, zoals die verduidelijkt is door de gemachtigde ambtenaar, blijkt dat het amendement alleen tot doel heeft toepassing met terugwerkende kracht mogelijk te maken van het tarief dat door de houder van de vergunning voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal en door de beheerders van de regionale luchthavens wordt gehanteerd om de kosten voor de aanpassing van de luchthaveninstallaties aan de Europese vereisten die voortvloeien uit de toepassing van verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart te verhalen op de gebruikers.

2. De terugwerkende kracht van de wetsbepaling, die tot rechtsonzekerheid kan leiden, kan alleen worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

In het onderhavige geval kan worden geoordeeld dat aan die voorwaarden is voldaan.

Het is immers de bedoeling de veiligheid van de luchthaveninstallaties te waarborgen : zonder terugwerkende kracht zou de rentabiliteit van de exploitatie in het gedrang kunnen komen en daarmee ook de continuïteit van de openbare dienst; de terugwerkende kracht valt te verklaren door de lange procedure voor de herziening van het tariefsysteem.

Die terugwerkende kracht moet echter wel tot het strikte minimum worden beperkt. In dat opzicht mag het onderzochte artikel niet in werking treden voordat de correctieve maatregelen zijn uitgevoerd en de daarmee samenhangende kosten ten laste zijn gebracht van de vergunninghouder of de exploitanten.

3. Met het onderzochte artikel dat die strekking heeft, wordt niet rechtstreeks de veiligheid van de burgerluchtvaart beoogd, maar het onderzochte artikel heeft alleen betrekking op het luchthavenbeheer door vergunninghouder en beheerders de mogelijkheid te bieden om de meerkosten die voortvloeien uit de veiligheidsmaatregelen door te berekenen in de tarieven. Het gaat dus om maatregelen betreffende de uitrusting en de exploitatie van de luchthavens en de openbare vliegvelden in de zin van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zulke maatregelen vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de gewestelijke overheid, met als enige uitzondering de luchthaven Brussel-Nationaal, zoals in de voormelde bepaling van de bijzondere wet staat.

4. Uit de voorgaande opmerkingen volgt dat de onderzochte bepaling moet worden herzien : enerzijds moet het doel ervan worden beperkt tot het verrekenen van de kosten voor de aanpassing aan de voormelde Europese verordening nr. 2320/2002 en anderzijds moet de werkingssfeer ervan worden beperkt tot de luchthaven Brussel-Nationaal.

5. Met dat al wordt, om het aantal wetten te beperken, voorgesteld om de geplande wijziging in te voegen in 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, bekrachtigd bij artikel 68 van de programmawet van 9 juli 2004.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
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 EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN