

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.574/4
DU 6 JANVIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 11 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la désignation de transporteurs aériens communautaires et à l'attribution de droits de trafic en vue de l'exploitation de services aériens réguliers entre la Belgique et des pays non communautaires", a donné 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.

Observations générales

Formalités préalables

Conformément à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les lettres adressées aux différents gouvernements régionaux et datées du 9 décembre 2009.

Il revient, par conséquent, à l'auteur du projet de veiller au complet accomplissement de cette formalité préalable.

Conformité du projet aux normes supérieures et compétence de son auteur

1. Au regard du droit communautaire, le projet examiné s'inscrit dans le cadre de l'exécution du règlement (CE) n° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la négociation et la mise en oeuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers, dont l'article 5 dispose :

"Art. 5. Répartition des droits de trafic.

Lorsqu'un État membre conclut un accord ou des modifications à un accord ou à ses annexes prévoyant une limitation de l'utilisation des droits de trafic ou du nombre de transporteurs aériens communautaires admis à faire valoir des droits de trafic, ledit État membre procède à une répartition des droits de trafic entre des

.../...

transporteurs aériens communautaires concernés selon une procédure non discriminatoire et transparente."

En droit interne, le projet se donne notamment pour fondement légal la loi du 3 mai 1999 relative aux transporteurs aériens réguliers, dont l'article 3 habilite le Roi à arrêter les règles suivant lesquelles la désignation en vue de l'exploitation d'un service aérien régulier à destination d'un pays n'appartenant pas à l'Espace économique européen peut être accordée.

Le projet examiné ne s'inscrit cependant qu'imparfaitement dans le cadre de l'exécution de la loi du 3 mai 1999 précitée. À cet égard, il peut être notamment relevé :

- que le projet examiné organise l'octroi de droits de trafic à tout transporteur aérien communautaire établi en Belgique (article 4 du projet), alors que la loi du 3 mai 1999 précitée ne vise que les transporteurs aériens titulaires d'une licence d'exploitation délivrée par la Belgique (article 2 de la loi précitée);
- que les critères prévus pour départager les demandes, lorsqu'elles ne peuvent être toutes satisfaites (article 11 du projet), sont différents de ceux fixés à l'article 3 de la loi du 3 mai 1999 précitée; ce dernier reprenant notamment, parmi d'autres critères, "les effets de cette exploitation sur le développement de la Belgique comme centre d'activité économique et d'emploi dans l'industrie du transport aérien";
- que le projet examiné ne tient pas compte de l'article 4 de la loi du 3 mai 1999 précitée, lequel dispose ce qui suit : "en cas de refus par l'État co-contractant d'une désignation, le ministre chargé de l'administration de l'aéronautique peut retirer celle-ci sans indemnité pour le transporteur aérien concerné et désigner un autre transporteur aérien".

Sur ces différents points, le projet examiné assure toutefois une exécution plus correcte du règlement (CE) n/ 847/2004 précité¹. Sur d'autres points, il en assure, en outre, une exécution plus complète, notamment pour ce qui concerne la publication des procédures, exigée par l'article 6 du règlement précité.

Pour résoudre cette contradiction, le projet examiné peut cependant trouver un autre fondement légal dans l'article 5, § 2, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, inséré par la loi du 2 janvier 2001, lequel dispose ce qui suit :

"§ 2. Le Roi peut, dans les matières visées au paragraphe premier, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution d'obligations résultant de traités internationaux ou d'actes internationaux pris en vertu de ces traités.

Ces mesures peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger des dispositions légales.

Le présent paragraphe constitue, à partir de son entrée en vigueur, l'un des fondements légaux de l'arrêté royal du 9 décembre 1998 réglementant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile."

Le projet examiné peut, en effet, être considéré comme constituant une "mesure nécessaire pour assurer l'exécution d'obligations résultant de traités internationaux ou d'actes internationaux pris en vertu de ces traités", au sens de la disposition précitée.

Il convient toutefois de supprimer les discordances existant entre la loi du 3 mai 1999 précitée et le projet examiné. La façon la plus simple de procéder serait d'insérer dans le projet une disposition abrogeant la loi du 3 mai 1999 précitée, conformément à l'article 5, § 2, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1937 précitée.

2. Conformément à l'article 6 du règlement (CE) n/ 847/2004 précité, le projet examiné doit être porté à la connaissance de la Commission au plus tard huit semaines avant son entrée en vigueur.

(1) Comparer, en ce qui concerne les droits de trafic dans certains pays scandinaves, avec les "Lignes directrices pour l'attribution de droits de trafic limités dans le domaine des transports aériens" (2006/C177/06), *J.O.U.E.*, n/ C177 du 29 juillet 2006, pp. 23 et suivantes.

Observations particulières

Préambule

Les alinéas 2 et 3 du préambule seront revus conformément à l'observation générale relative à la conformité du projet aux normes supérieures et à la compétence de son auteur.

Il conviendra, à cet égard :

- à l'alinéa 2 du préambule, de viser plus particulièrement, au titre de fondement légal, l'article 5, § 2, de la loi du 27 juin 1937 précitée, inséré par la loi du 2 janvier 2001;
- à l'alinéa 3 du préambule, d'omettre les mots "notamment l'article 3", la loi du 3 mai 1999 précitée n'étant plus visée au titre de fondement légal, mais de norme abrogée par le projet.

Dispositif

Article 4, § 2

Il y a lieu de se référer chaque fois à l'alinéa 3 du paragraphe premier.

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, 2/, sans doute convient-il d'écrire "ni les fréquences de vol pouvant (...)".

Article 9

À l'article 9 du projet, les mots ", après avis du Directeur général" doivent être omis. La décision du ministre intervient, en effet, après instruction de la demande par

.../...

les services sur lesquels il exerce son autorité hiérarchique, sans qu'il soit utile de prévoir que ces derniers disposent d'une compétence d'avis.

Article 11, alinéa 2, 4/

Sans doute y a-t-il lieu de lire, dans la version française, la "priorité des opérations" et non la "primauté des opérations".

Article 12

Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque chacun de ceux-ci ne contient qu'un seul alinéa ².

Article 15, § 2

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire :

"(le Ministre) ... et décide :

1/ soit ...;

2/ soit ...".

À l'alinéa 1^{er}, 1/, il convient d'omettre les mots "en justifiant sa décision" car pareille exigence résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Article 16

La définition du niveau de détail et de la périodicité des statistiques, prévue à l'article 16 du projet, ne peut être subdéléguée au directeur général. Elle pourrait cependant l'être au ministre pour autant que le champ d'application de cette disposition

⁽²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 57.3, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative".

soit limité aux seules statistiques relatives à l'exploitation des liaisons ayant fait l'objet d'une désignation effectuée dans le cadre de l'arrêté en projet.

Article 18

La date d'entrée en vigueur du projet doit être fixée de manière à permettre le respect du délai prévu à l'article 6 du règlement (CE) n/ 847/2004 précité.

Il est renvoyé, sur ce point, à la seconde observation générale relative à la conformité du projet aux normes supérieures formulée ci-avant.

Observation finale

Les verbes doivent être conjugués à l'indicatif présent ³.

L'ensemble du dispositif sera revu en ce sens ⁴.

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 3.11.1, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative".

⁽⁴⁾ Voir, à titre d'exemple, les articles 6, 7, 8, 15, 16 ou 17 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
	G. DELANNAY,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. DELANNAY

P. LIÉNARDY

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.574/4
VAN 6 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 11 december 2009 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de aanwijzing van communautaire luchtvaartmaatschappijen en de toekenning van verkeersrechten met het oog op de exploitatie van geregelde luchtdiensten tussen België en niet-EU landen", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat evenwel alleen de brieven d.d. 9 december 2009 die aan de verschillende gewestregeringen zijn toegezonden.

De steller van het ontwerp dient derhalve erop toe te zien dat dit voorafgaande vormvereiste volkomen wordt vervuld.

Overeenstemming van het ontwerp met de hogere rechtsregels en bevoegdheid van de steller ervan

1. In het licht van het communautaire recht sluit het onderzochte ontwerp aan bij de tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 847/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake onderhandelingen over en de uitvoering

.../...

van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen, waarvan artikel 5 het volgende bepaalt :

"Art. 5. Wanneer een lidstaat overeenstemming bereikt over een overeenkomst of wijzigingen in een overeenkomst of de bijlagen daarvan waarbij wordt voorzien in beperkingen van het gebruik van verkeersrechten of van het aantal communautaire luchtvaartmaatschappijen dat kan worden aangewezen als begunstigde van verkeersrechten, zorgt de betrokken lidstaat ervoor dat de verkeersrechten op niet-discriminerende wijze onder de daarvoor in aanmerking komende luchtvaartmaatschappijen van de Gemeenschap worden verdeeld volgens een transparante procedure."

In het interne recht geeft het ontwerp onder meer als rechtsgrond op de wet van 3 mei 1999 met betrekking tot de geregelde luchtvervoerders, waarvan artikel 3 de Koning machtigt de regels vast te stellen volgens welke de aanwijzing voor de exploitatie van een geregelde luchtvaartdienst met een niet tot de Europese Economische Ruimte behorend land als bestemming kan worden ingewilligd.

Het onderzochte ontwerp geeft echter slechts gebrekkig uitvoering aan de voormelde wet van 3 mei 1999. In dit verband kan meer bepaald op het volgende gewezen worden :

- dat het onderzochte ontwerp de toekenning van verkeersrechten aan iedere in België gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappij regelt (artikel 4 van het ontwerp), terwijl de voornoemde wet van 3 mei 1999 alleen betrekking heeft op luchtvaartmaatschappijen met een door België verleende exploitatievergunning (artikel 2 van de genoemde wet);
- dat de vastgestelde criteria om de aanvragen uit te kiezen, wanneer niet op alle ervan kan worden ingegaan (artikel 11 van het ontwerp), verschillen van die vastgesteld bij artikel 3 van de eerdergenoemde wet van 3 mei 1999; in het laatstgenoemde artikel wordt onder meer als een van de criteria vermeld "de gevolgen van deze exploitatie op de ontwikkeling van België als centrum van economische activiteit en tewerkstelling in de luchtvervoerssector";
- dat het onderzochte ontwerp geen rekening houdt met artikel 4 van de eerdervermelde wet van 3 mei 1999, dat het volgende bepaalt : "Wanneer een medeverdragsluitende Staat een aanwijzing weigert, kan de Minister belast met het Bestuur van de Luchtvaart

.../...

deze aanwijzing intrekken, zonder schadeloosstelling voor de betrokken luchtvervoerder, en een andere vervoerder aanwijzen."

Op deze verschillende punten zorgt het onderzochte ontwerp evenwel voor een correctere uitvoering van de voornoemde verordening (EG) nr. 847/2004¹. Op andere punten zorgt het bovendien voor een vollediger uitvoering, inzonderheid wat betreft de bekendmaking van procedures, voorgeschreven bij artikel 6 van de genoemde verordening.

Om deze tegenstelling te verhelpen kan het onderzochte ontwerp echter een andere rechtsgrond vinden in artikel 5, § 2, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, ingevoegd bij de wet van 2 januari 2001, dat bepaalt :

"§ 2. De Koning kan, met betrekking tot de aangelegenheden vermeld in de eerste paragraaf, alle nodige maatregelen treffen voor de uitvoering van verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen of uit krachtens die verdragen vastgestelde internationale akten.

Die maatregelen kunnen wetsbepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen.

Deze paragraaf vormt, vanaf de inwerkingtreding ervan één van de rechtsgronden van het koninklijk besluit van 9 december 1998 tot regeling van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart."

Het onderzochte ontwerp kan immers worden beschouwd als een "nodige maatregel voor de uitvoering van verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen of uit krachtens die verdragen vastgestelde internationale akten", in de zin van de voornoemde bepaling.

De discrepanties die bestaan tussen de voornoemde wet van 3 mei 1999 en het onderzochte ontwerp moeten echter worden weggewerkt. De eenvoudigste werkwijze zou zijn in het ontwerp een bepaling in te voegen waarbij de voormelde wet van 3 mei 1999 wordt opgeheven, overeenkomstig artikel 5, § 2, tweede lid, van de voornoemde wet van 27 juni 1937.

⁽¹⁾ Vergelijk, wat betreft de verkeersrechten in sommige Scandinavische landen, met de "Richtsnoeren voor de toewijzing van beperkte luchtverkeersrechten" (2006/C177/06), PBEU, nr. C177 van 29 juli 2006, blz. 23 en volgende.

2. Overeenkomstig artikel 6 van verordening (EG) nr. 847/2004 moet het onderzochte ontwerp uiterlijk acht weken voor de inwerkingtreding ervan aan de Commissie ter kennis worden gebracht.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Het tweede en derde lid van de aanhef moet worden herzien op basis van de algemene opmerking over de overeenstemming van het ontwerp met de hogere rechtsregels en de bevoegdheid van de steller ervan.

In dit verband :

- dient in het tweede lid van de aanhef meer in het bijzonder als rechtsgrond te worden verwezen naar artikel 5, § 2, van de voornoemde wet van 27 juni 1937, ingevoegd bij de wet van 2 januari 2001;
- moeten in het derde lid van de aanhef de woorden "inzonderheid op artikel 3" vervallen, aangezien naar de eerdergenoemde wet van 3 mei 1999 niet meer wordt verwezen als rechtsgrond, maar als wetgeving opgeheven door het ontwerp.

Dispositief

Artikel 4, § 2

Telkens dient naar het derde lid van paragraaf 1 te worden verwezen.

Artikel 6

In het eerste lid, onderdeel 2/, behoort wellicht te worden geschreven :
" ... het aantal vluchtfrequenties die op de bepaalde routes kunnen worden verzorgd."

.../...

Artikel 9

In artikel 9 van het ontwerp moeten de woorden "op advies van de Directeur-generaal" vervallen. De beslissing van de minister komt immers tot stand na het onderzoek van de aanvraag door de diensten waarover hij zijn hiërarchisch gezag uitoefent, zonder dat het nuttig is te bepalen dat deze diensten adviesbevoegdheid hebben.

Artikel 11, tweede lid, 4/

Waarschijnlijk behoort in de Franse versie "la priorité des opérations" in plaats van "la primauté des opérations" te worden gelezen.

Artikel 12

Deel een artikel niet in paragrafen in als die indeling tot gevolg heeft dat elke paragraaf maar één lid bevat ².

Artikel 15, § 2

In het eerste lid schrijve men :

"In voorkomend geval herziet de minister ... gebruik ervan en besluit hij :
1/ ofwel geen gevolg te geven ... aanvraag;
2/ ofwel een nieuwe toekenningsprocedure te beginnen."

In het eerste lid moeten de woorden "met een met redenen omklede beslissing" vervallen, daar dit vereiste reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

⁽²⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek -Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling nr. 57.3, (www.raadvst-consetat.be), tab "Wetgevingstechniek".

Artikel 16

Het bepalen van de mate van detail en van de periodiciteit van de statistische gegevens kan niet aan de directeur-generaal worden gesubdelegeerd. Het kan echter wel aan de minister, voor zover het toepassingsgebied van deze bepaling beperkt is tot de statistische gegevens over de exploitatie van de verbindingen waarvoor in het kader van het ontworpen besluit een aanwijzing geschied is.

Artikel 18

De datum van de inwerkingtreding van het ontwerp moet zo worden vastgesteld dat de termijn bepaald in artikel 6 van de voormelde verordening (EG) nr. 847/2004 kan worden nageleefd.

Op dit punt wordt verwezen naar de bovenvermelde tweede algemene opmerking betreffende de overeenstemming van het ontwerp met de hogere rechtsregels.

Slotopmerking

De werkwoorden moeten in de onvoltooid tegenwoordige tijd worden vervoegd ³.

Geheel het dispositief moet in deze zin worden herzien ⁴.

⁽³⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling nr. 3.11.1., (www.raadvst-consetat.be), tab "Wetgevingstechniek".

⁽⁴⁾ Zie bij wijze van voorbeeld de artikelen 6, 7, 8, 15, 16 of 17 van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
	G. DELANNAY,	toegevoegd 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 VOORZITTER

G. DELANNAY

P. LIÉNARDY