

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.950/2/V
DU 2 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 5 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « concernant les redevances terminales de navigation aérienne et les exonérations de redevances de navigation aérienne », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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

1. Le champ d'application du projet n'est pas clairement défini. Ce dernier vise, d'une part, les redevances terminales de navigation aérienne (première partie de l'intitulé, articles 2 à 5) et, d'autre part, les exonérations de redevances de navigation aérienne, sans préciser qu'il s'agit des redevances terminales (seconde partie de l'intitulé, article 6). L'on pourrait en conclure que l'article 6 du projet s'applique aussi aux redevances de route réglées également par le Règlement (CE) N° 1794/2006 de la Commission du 6 décembre 2006 « établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne ». Cette interprétation serait cependant inexacte puisque les exonérations des redevances aériennes de route se trouvent à l'article 8 de l'arrêté royal du 23 janvier 2001 « fixant les redevances aériennes de route ».

Dès lors, il y a lieu, dans l'intitulé et à l'article 6, de mentionner les « exonérations de redevances terminales de navigation aérienne » ou mieux, d'utiliser partout dans le projet l'expression « redevances pour services terminaux » qui est celle du Règlement (CE) N° 1794/2006 précité.

2. En vertu de l'article 2, § 1^{er}, le projet ne concerne que les redevances terminales de navigation aérienne pour la prestation de services terminaux effectuée par

Belgocontrol « dans la zone de tarification ¹ Bruxelles-National ». Il y a lieu de le préciser dans l'intitulé du projet d'arrêté.

Cependant, l'article 2, § 3, vise l'assiette des coûts pour « chaque zone tarifaire » et la répartition des coûts concernant « plusieurs zones tarifaires ». Il semble donc y avoir une contradiction entre le paragraphe 1^{er} et le paragraphe 3 de l'article 2.

Quant au paragraphe 2, il vise non pas la « zone tarifaire de Bruxelles-National » mais uniquement « Bruxelles-National ».

Le projet sera modifié afin de clarifier son champ d'application.

3. Le projet ne concerne que la redevance pour les prestations effectuées durant l'année 2011. Il y a lieu de le préciser dans l'intitulé du projet, à l'article 3, § 1^{er}, et à l'article 6.

Observations particulières

Préambule

Au 1^{er} visa, il y a lieu de supprimer le mot « notamment ».

Dispositif

Article 1^{er}

1. Au 4^o, dans la version française, il y a lieu d'écrire, *in fine*, « qui a l'aéronautique civile dans ses attributions ».

2. Il y a lieu de définir également la FAA dont il est fait mention à l'article 3, § 4, alinéa 4, ainsi que l'AIP mentionné à l'article 5, dernier alinéa.

¹ Mieux vaut, comme dans le Règlement (CE) N° 1794/2006 précité et comme dans l'article 2, § 3, du projet, utiliser l'expression « zone tarifaire » plutôt que l'expression « zone de tarification ».

Chapitre II

Le texte français de l'intitulé du chapitre II doit se trouver dans la colonne de gauche et le texte néerlandais dans la colonne de droite.

Article 2

1. Dans le texte français, au paragraphe 1^{er}, mieux vaudrait écrire « la détermination de l'assiette [...] s'opère ».

Selon le fonctionnaire délégué,

« Il y a une erreur dans l'énumération des articles

- Les articles du règlement non modifié sont : 1, 2, 3, 4, 7, 9, 13, 16, 17 et 18.
- Les articles du règlement modifié sont 5, 6, 8, 10, 11, 12 et 14 ».

2. Au paragraphe 1^{er}, à moins que l'auteur du projet n'entende faire une référence statique, il n'y a pas lieu de mentionner les modifications subies par les règlements européens auxquels il est fait référence ².

3. Le paragraphe 2 manque de clarté.

4. Au paragraphe 2, il y a lieu de mentionner le Règlement (CE) N° 1794/2006 et non le « Système de tarification commun ».

La même observation vaut pour l'article 3, § 3, et pour l'article 4.

5. Il y a lieu de traduire l'expression « taux d'intérêt OLO » en langage compréhensible.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 74.

6. Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire, *in fine*, « ... sont fixés par Belgocontrol, approuvés par le Ministre et, ensuite, notifiés à la Commission européenne » et non « ... sont préalablement approuvés par la Direction générale Transport aérien et, ensuite, notifiés à la commission européenne ».

En effet, d'une part, l'administration n'est pas une entité distincte du ministre et, d'autre part, le Conseil d'État suppose que c'est Belgocontrol qui fixe les éléments mentionnés ³.

Article 3

1. Mieux vaut mentionner, comme dans le Règlement (CE) N° 1794/2006 le « taux unitaire » et non le « tarif unitaire ».

2. À la question de savoir quelle(s) disposition(s) du Règlement (CE) N° 1794/2006 permet(tent), d'une part, de tenir compte d'un coefficient de compensation (§ 1^{er} du projet) et, d'autre part, de procéder à une diminution de l'assiette des coûts (§ 2 du projet), le fonctionnaire délégué a renvoyé à l'article 3.3 du Règlement (version non modifiée).

3. Au paragraphe 2, *in fine*, il serait plus clair d'écrire : « Les recettes globales annuelles peuvent évoluer proportionnellement à la baisse ou à la hausse du nombre de vols ».

4. Au paragraphe 3, il y a lieu, conformément au texte du Règlement (CE) N° 1794/2006 précité, de mentionner le « coefficient poids de l'aéronef » et non le « facteur poids ».

5. Au paragraphe 3, il y a lieu de supprimer les signes de la parenthèse.

6. Au paragraphe 4, dernier alinéa, dans la version française, il y a lieu de supprimer le mot « de » avant les mots « la classification ».

³ Une délégation au directeur général de la Direction générale Transport aérien, ne s'indique pas en l'occurrence car, d'une part, cette délégation ne porterait pas sur un élément secondaire ou accessoire et, d'autre part, l'arrêté en projet concerne les redevances pour la seule année 2011.

7. Au paragraphe 5, à l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire, dans la version française, « D1 est déterminé... » et non « D2 est déterminé ».

Article 4

Il y a lieu de remplacer les mots « La Direction générale Transport aérien » par les mots « Le Ministre ».

En effet, l'administration n'est pas une entité distincte du ministre.

Article 5

Pour la même raison que celle mentionnée sous l'article 4, il y a lieu d'écrire :

« Art. 5. Au plus tard quatorze jours après la session de consultation, Belgocontrol soumet ses tarifs au Ministre pour approbation ainsi que le rapport de la session de consultation des usagers.

Les tarifs sont réputés approuvés si... ».

2. Il est contradictoire de donner au ministre un pouvoir d'approbation des tarifs et, dans le même temps, un pouvoir d'adaptation de ces mêmes tarifs.

Chapitre III

Dans la version française, il y a lieu de remplacer le mot « Hoofdstuk » par le mot « Chapitre ».

Article 6

1. Au 3°, il y a lieu d'écrire, pour plus de clarté et conformément au texte du Règlement (CE) N° 1794/2006 : « cette exonération » et non « cette situation ».

2. Le dernier alinéa de l'article 9, paragraphe 4, du Règlement CE N° 1794/2006 dispose que

« Les États membres s'assurent que les prestataires de services de navigation aérienne sont remboursés pour les services qu'ils fournissent pour des vols exonérés ».

Il y a lieu de régler cette question dans le projet d'arrêté.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
Mesdames	S. GUFFENS,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.950/2/V
VAN 2 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 5 juli 2011 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 plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen en de vrijstellingen van luchtvaartnavigatieheffingen”, heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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

1. De werkingssfeer van het ontwerp is niet duidelijk omschreven. Dit laatste heeft enerzijds betrekking op de plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen (eerste deel van het opschrift, artikelen 2 en 5) en anderzijds op de vrijstellingen van luchtvaartnavigatieheffingen, zonder dat wordt gepreciseerd dat het om plaatselijke heffingen gaat (tweede deel van het opschrift, artikel 6). Daaruit zou kunnen worden geconcludeerd dat artikel 6 van het ontwerp ook van toepassing is op de “en route”-heffingen die eveneens worden geregeld door Verordening (EG) Nr. 1794/2006 van de Commissie van 6 december 2006 “tot vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten”. Deze interpretatie zou echter onjuist zijn, aangezien in de vrijstellingen van de ‘en route’-luchtvaartheffingen wordt voorzien bij artikel 8 van het koninklijk besluit van 23 januari 2001 “houdende vaststelling van de “en route”-luchtvaartheffingen”.

Derhalve moet in het opschrift en in artikel 6 “vrijstellingen van plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen” worden geschreven of, beter nog, dient overal in het ontwerp de uitdrukking “plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen” te worden gebruikt, zoals in de voormelde Verordening (EG) Nr. 1794/2006.

2. Krachtens artikel 2, § 1, heeft het ontwerp alleen betrekking op plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen voor prestaties geleverd in het kader van de plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten verstrekt door Belgocontrol “in de heffingszone¹ van Brussel-Nationaal”. Dit dient te worden gepreciseerd in het opschrift van het ontwerp van besluit.

Artikel 2, § 3, heeft echter betrekking op de kostengrondslag van “elke heffingszone” en op de toedeling van kosten voor “meer heffingszones”. Blijkbaar zijn paragraaf 1 en paragraaf 3 van artikel 2 dus onderling tegenstrijdig.

Paragraaf 2 zijnerzijds doelt niet op de “heffingszone van Brussel-Nationaal”, maar alleen op “Brussel-Nationaal”.

Het ontwerp moet worden gewijzigd om de werkingssfeer ervan te verduidelijken.

3. Het ontwerp behelst alleen de heffing voor prestaties geleverd gedurende het jaar 2011. Dit moet worden gepreciseerd in het opschrift van het ontwerp en in de artikelen 3, § 1, en 6.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In de eerste aanhefverwijzing dient het woord "inzonderheid" te worden geschrapt.

Dispositief

Artikel 1

1. In onderdeel 4° schrijve men in de Franse versie, *in fine*, “qui a l’aéronautique civile dans ses attributions”.

¹ Het is beter om in de Franse tekst de uitdrukking “zone tarifaire” te bezigen, zoals in de voornoemde verordening Nr. 1794/2006 en in artikel 2, § 3, van het ontwerp, veeleer dan de uitdrukking “zone de tarification”.

2. De FAA, vermeld in artikel 3, § 4, vierde lid, alsmede de AIP, waarvan sprake is in artikel 5, laatste lid, dienen eveneens te worden gedefinieerd.

Hoofdstuk II

De Franse tekst van het opschrift van hoofdstuk II moet in de linkerkolom staan en de Nederlandse tekst in de rechterkolom.

Artikel 2

1. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1 is het beter te schrijven “De vaststelling van de kostengrondslag ... geschiedt”.

Volgens de gemachtigde ambtenaar

“Il y a une erreur dans l'énumération des articles

- Les articles du règlement non modifié sont : 1, 2, 3, 4, 7, 9, 13, 16, 17 et 18.
- Les articles du règlement modifié sont 5, 6, 8, 10, 11, 12 et 14”.

2. In paragraaf 1 is er geen reden om de wijzigingen te vermelden die aangebracht zijn in de Europese verordeningen waarnaar verwezen wordt, tenzij het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om statisch te verwijzen ².

3. Paragraaf 2 is niet duidelijk genoeg.

4. In paragraaf 2 behoort te worden verwezen naar verordening (EG) Nr. 1794/2006 te worden vermeld, en niet naar het “Gemeenschappelijk heffingenstelsel”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3, § 3, en voor artikel 4.

5. De uitdrukking “interestvoet voor OLO's” moet in een bevattelijke taal worden weergegeven.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 74.

6. In paragraaf 3 schrijve men, *in fine*, “... worden vastgesteld door Belgocontrol, goedgekeurd door de Minister en, vervolgens, genotificeerd aan de Europese Commissie” en niet “... worden vooraf goedgekeurd door het Directoraat-generaal Luchtvaart en vervolgens genotificeerd aan de Europese Commissie”.

Enerzijds vormt het bestuur immers geen van de minister onderscheiden entiteit, en anderzijds gaat de Raad van State ervan uit dat Belgocontrol de vermelde gegevens vaststelt³.

Artikel 3

1. Het is beter om in de Franse tekst “taux unitaire” te schrijven, zoals in Verordening (EG) Nr. 1794/2006, en niet “tarif unitaire”.

2. Op de vraag welke bepaling(en) van Verordening (EG) Nr. 1794/2006 het mogelijk maakt (maken) rekening te houden met een compensatiecoëfficiënt (paragraaf 1 van het ontwerp), enerzijds, en de kostengrondslag te verlagen (paragraaf 2 van het ontwerp), anderzijds, heeft de gemachtigde ambtenaar verwezen naar artikel 3.3 van de Verordening (niet gewijzigde versie).

3. In paragraaf 2, *in fine*, zou het duidelijker zijn te schrijven: “De jaarlijkse globale inkomsten kunnen in verhouding tot de daling of stijging van het aantal vluchten evolueren”.

4. In paragraaf 3 moet, overeenkomstig de tekst van Verordening (EG) Nr. 1794/2006, “factor ‘gewicht’ van het luchtvaartuig” worden geschreven en niet “factor ‘gewicht’”.

5. In paragraaf 3 dienen de ronde haakjes te worden geschrapt.

6. In paragraaf 4, laatste lid, van de Franse versie dient het woord “de” te worden geschrapt voor de woorden “la classification”.

³ Een delegatie aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Luchtvaart is *in casu* niet raadzaam, daar deze delegatie niet op een bijkomstig of detailmatig gegeven betrekking zou hebben, enerzijds, en het ontworpen besluit alleen op de heffingen voor het jaar 2011 betrekking heeft, anderzijds.

7. In paragraaf 5, tweede lid, schrijve men in de Franse versie “D1 est déterminé ...” en niet “D2 est déterminé ...”.

Artikel 4

De woorden “het Directoraat-generaal Luchtvaart” dienen te worden vervangen door de woorden “de Minister”.

Het bestuur is immers geen van de minister onderscheiden entiteit.

Artikel 5

Om dezelfde reden als die vermeld onder artikel 4 schrijve men:

“Art. 5. Uiterlijk veertien dagen na de raadplegingszitting legt Belgocontrol zijn tarieven ter goedkeuring aan de Minister voor, samen met het verslag van de raadplegingszitting met de gebruikers.

De tarieven worden geacht goedgekeurd te zijn indien ...”.

Het is tegenstrijdig aan de minister de bevoegdheid te verlenen om de tarieven goed te keuren, samen met de bevoegdheid om diezelfde tarieven aan te passen.

Hoofdstuk III

In de Franse versie moet het woord “Hoofdstuk” worden vervangen door het woord “Chapitre”.

Artikel 6

1. In onderdeel 3° schrijve men duidelijkheidshalve en overeenkomstig de tekst van Verordening (EG) Nr. 1794/2006 “deze vrijstelling” en niet “deze”.

2. De laatste alinea van artikel 9, lid 4, van Verordening (EG) Nr. 1794/2006 bepaalt:

“De lidstaten zorgen ervoor, dat de verleners van luchtvaartnavigatiediensten worden terugbetaald voor de diensten die zij voor vrijgestelde vluchten verlenen”.

Deze kwestie moet in het ontwerp van besluit worden geregeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
de Dames	S. GUFFENS,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer J. JAUMOTTE, staatsraad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU