ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 28 novembre 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les conditions de délivrance des autorisations de services aériens réguliers interrégionaux pour le transport de passagers, d'articles postaux et de fret entre Etats membres de la Communauté économique européenne", a donné le 20 janvier 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e november 1985 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de voorwaarden tot aflevering van machtigingen voor geregelde interregionale luchtdiensten voor het vervoer van reizigers, post en goederen tussen de Lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap", heeft de 20e januari 1986 het volgend advies gegeven :

INTITULE.

Dans le texte néerlandais de l'intitulé, il y aurait lieu de remplacer les mots "voorwaarden tot aflevering van" par les mots "voorwaarden voor afgifte van".

PREAMBULE.

En raison de la primauté des normes de droit international par rapport aux normes de droit interne, il convient, conformément à l'usage, de viser d'abord le Traité de Rome et la directive du Conseil des Communautés européennes, et ensuite la loi du 27 juin 1937.

L'alinéa 4 doit être complété par les mots : "..., modifié par l'arrêté royal du 31 août 1979;".

DISPOSITIF.

Il est proposé de diviser le projet de la manière suivante :

- CHAPITRE Ier - Définitions et champ d'application (articles 1er, 2 et 9 du projet);

- CHAPITRE 2 - Régime des autorisations (articles 3, 4, 5, 6, 7 et 8 du projet);

- CHAPITRE 3 - Entrée en vigueur (article 10 du projet).

÷

Article 1er.

Il est proposé de libeller la phrase introductive comme suit :

"Article 1er.-

Pour l'application du présent arrêté, on entend par :".

Dans la définition des mots "Compagnie aérienne", au 1), il y a lieu de remplacer la double conjonction "et/ou" qui est incorrecte, par la conjonction "ou". La même observation vaut pour l'article 2, second tiret.

Au 2), a), par souci de concordance entre le 1), il y a lieu d'écrire, dans le texte français, "lieu d'activité".

+

Le projet ne reprend pas la définition du "Service aérien interrégional", donnée à l'article 2, b), de la directive n° 83/416/CEE du 25 juillet 1983 (1).

La définition que le projet donne du "Service aérien régulier" correspond, en réalité, à la notion de "Service aérien régulier interrégional", dont il est question à l'article 2 du projet. Il serait dès lors préférable de remplacer les mots "Service aérien régulier" par les mots "Service aérien régulier interrégional".

.../...

---

(1) J.O. n° L. 237, du 26 août 1983.

Dans la définition de cette notion, il est proposé de rédiger le 1) de la manière suivante :

"1) ils répondent aux conditions fixées par l'article 2 et sont effectués moyennant rémunération de telle manière ... (la suite comme au projet).

Article 3 (devenant l'article 4).

Cet article attribue au directeur général de l'Administration de l'aéronautique, et à lui seul, le pouvoir d'autoriser l'exploitation de services aériens interrégionaux. L'exploitation de tels services implique nécessairement, pour les aéronefs étrangers, le droit de survoler le territoire. Or, aux termes de l'article 3 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, c'est le Ministre qui délivre, pour les aéronefs étrangers, l'autorisation de circuler au-dessus du territoire du Royaume. Cette autorisation n'est cependant pas requise pour les aéronefs immatriculés dans les Etats avec lesquels ont été conclus des accords de réciprocité.

Sans doute, l'article 46 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne prévoit-il que l'exploitation de services aériens réguliers est soumise à l'autorisation préalable du Ministre ou de son délégué. Il résulte, toutefois, de la combinaison de cet article 46 et de l'article 3 de la loi précitée du 27 juin 1937 que le pouvoir du Ministre d'accorder des autorisations impliquant nécessairement le droit de survoler le territoire, ne peut être délégué au directeur général que dans les cas où il existe un accord de réciprocité.

.../...

Afin de réserver le pouvoir du Ministre de statuer lui-même sur les demandes d'autorisation, il est proposé de remplacer les mots "le Directeur général de l'administration de l'aéronautique" par les mots "le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué".

+

Comme il est prévu au paragraphe 1er, alinéa 1er, conformément à l'article 3.1 de la directive du 25 juillet 1983 précitée, que les demandes auront été approuvées par l'Etat dont la compagnie aérienne est ressortissante, et que, d'après l'article 4 de la directive, l'approbation ne peut être accordée que si le point de départ du service est situé dans l'Etat dont la compagnie aérienne est ressortissante, l'hypothèse prévue au a) de l'alinéa 2 du même paragraphe 1er ne se comprend pas.

+

Pour être entièrement conformes à la directive précitée, le paragraphe 1er, alinéa 2, et le paragraphe 2 devraient prévoir, non pas la faculté de refuser l'autorisation, mais l'obligation de refuser celle-ci. Des dispositions moins restrictives que celles de la directive ne peuvent, en effet, aux termes de l'article 10, 1., de celle-ci, être prévues que dans le cas où deux Etats membres auraient convenu d'en prévoir.

+

Dans le texte néerlandais du paragraphe 4, il faudrait écrire : "mede te delen" au lieu de "mededelen".

Par souci de précision, la rédaction suivante est proposée pour le paragraphe 5 :

"§ 5. Dans le cas où une compagnie aérienne belge a reçu d'un autre Etat membre l'autorisation d'effectuer un service aérien interrégional, le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué ne peut rejeter une demande d'exploitation d'un service interrégional sur le même itinéraire introduite par une compagnie aérienne qui est ressortissante de cet Etat".

Article 4 (devenant l'article 5).

Le texte néerlandais du § 1er devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Reproduisant l'article 5, 2., de la directive précitée, le paragraphe 2 prévoit que les autorisations sont valables pour une durée de trois ans au moins. Cette imprécision au sujet de la durée de validité des autorisations se comprend dans la directive. Elle ne se comprend pas dans le texte réglementaire qui transpose les règles de la directive en droit interne.

Il est proposé de rédiger le paragraphe 2 de la manière suivante :

"§ 2. Les autorisations visées au paragraphe 1er sont valables pour la durée fixée dans l'acte d'autorisation, celle-ci ne pouvant être inférieure à trois ans à moins que la compagnie aérienne concernée le souhaite et sauf ...".

Le texte de ce paragraphe devrait être complété pour préciser la procédure de révocation et de retrait des autorisations.

.../...

Article 5 (devenant l'article 6).

Cet article n'a pas de base légale dans la mesure où il entendrait accorder au directeur général de l'Administration de l'aéronautique le pouvoir de contrôler les tarifs pratiqués par les compagnies aériennes. On peut cependant admettre que le tarif soit un élément d'appréciation à prendre en considération en vue de l'autorisation, comme le prévoit d'ailleurs l'article 46 de l'arrêté royal précité du 15 mars 1954.

Il y aurait lieu, pour rattacher le régime d'approbation des tarifs, prévu par l'article 7 de la directive précitée, à l'octroi des autorisations, de prévoir que celles-ci ne seront accordées et maintenues qu'à la condition que la compagnie aérienne soumette les tarifs pratiqués à l'approbation du Ministre ou de son délégué.

La rédaction suivante est dès lors proposée :

"Article 6.-

L'autorisation n'est accordée et maintenue que si la compagnie aérienne soumet les tarifs pratiqués à l'approbation du Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou de son délégué. L'approbation portera sur les tarifs pratiqués, sans subvention extérieure, pour autant :

a) ... (comme au projet);

b) ... (comme au projet)".

.../...

Article 7 (devenant l'article 8).

La rédaction suivante est proposée pour le début de l'article :

"Le droit de survol du territoire belge ou d'escale sur ce territoire ...".

Article 9 (devenant l'article 3).

Mieux vaudrait écrire :

"Article 3.-

Le présent arrêté ne s'applique pas aux relations entre l'Etat belge et les compagnies aériennes qui en sont ressortissantes".

Article 10.

Bien que la date du 1er octobre 1984 soit celle fixée à l'article 14, 1., de la directive précitée, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment un arrêté qui prévoit une procédure d'autorisation préalable pourrait rétroagir.

+

ANNEXES.

Dans le texte français de l'annexe A, il y a lieu d'écrire "Frankfurt/Rhein-Main".

Dans le texte néerlandais de l'annexe B, il conviendrait d'écrire "... die ze als zodanig heeft erkend ..." au lieu de "... die hen als dusdanig heeft erkend ...".

OBSERVATION FINALE.

Dans le texte néerlandais du projet, le mot "onderhorige" devrait être remplacé, partout où il figure, par le mot "onderdaan". En outre, il vaudrait mieux remplacer les termes "uitbating" et "uitbaten" respectivement par "exploitatie" et "exploiteren".

OPSCHRIFT.

In het opschrift zouden de woorden "voorwaarden tot aflevering van" vervangen moeten worden door de woorden "voorwaarden voor afgifte van".

AANHEF.

Aangezien de normen van het internationaal recht de voorrang hebben boven de normen van het intern recht, behoort, zoals gebruikelijk is, eerst naar het Verdrag van Rome en naar de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen te worden verwezen en vervolgens naar de wet van 27 juni 1937.

Het vierde lid moet worden aangevuld met de woorden : "..., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 augustus 1979;".

BEPALEND GEDEELTE.

Er wordt voorgesteld het ontwerp als volgt in te delen :

- HOOFDSTUK 1 - Definities en werkingssfeer
  (de artikelen 1, 2 en 9 van het ontwerp);

- HOOFDSTUK 2 - Machtigingenregeling
  (de artikelen 3, 4, 5, 6, 7 en 8 van het ontwerp);

- HOOFDSTUK 3 - Inwerkingtreding
  (artikel 10 van het ontwerp).

+

Artikel 1.

Er wordt voorgesteld de inleidende volzin als volgt te stellen :

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van dit besluit verstaat men onder : ".

In de definitie van het woord "Luchtvaartmaatschappij" in 1), behoort de voegwoordcombinatie "en/of", die niet correct is, vervangen te worden door het voegwoord "of". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2, tweede streepje.

In 2), a), zou men ter wille van de overeenstemming met 1), in de Franse tekst "lieu d'activité" moeten schrijven.

+

Het ontwerp neemt niet de definitie van "interregionale luchtdienst" over, die gegeven is in artikel 2, b), van richtlijn nr. 83/416/EEG van 25 juli 1983 (1).

De definitie die het ontwerp van "Geregelde luchtdienst" geeft, beantwoordt in werkelijkheid aan het begrip "Geregelde interregionale luchtdienst", waarvan er sprake is in artikel 2 van het ontwerp. Het zou derhalve verkieslijk zijn de woorden "Geregelde luchtdienst" te vervangen door de woorden "Geregelde interregionale luchtdienst".

.../...

---

(1) Publikatieblad Nr. L. 237 van 26 augustus 1983.

Er wordt voorgesteld in de definitie van dit begrip,1) als volgt te redigeren :

"1) zij beantwoorden aan de bij artikel 2 gestelde voorwaarden en geschieden tegen betaling, zodanig ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 3 (dat artikel 4 wordt).

Dit artikel maakt de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart, en hem alleen, bevoegd voor het verlenen van een machtiging tot exploitatie van interregionale luchtdiensten. Wat de vreemde luchtvaartuigen betreft, impliceert de exploitatie van dergelijke diensten noodzakelijkerwijs het recht om over het grondgebied te vliegen. Welnu, naar luid van artikel 3 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, is het de Minister die, wat de vreemde luchtvaartuigen betreft, machtiging verleent om boven het grondgebied van het Rijk te vliegen. Die machtiging is evenwel niet vereist voor luchtvaartuigen die ingeschreven zijn in het luchtvaartuigenregister van de Staten waarmee wederkerigheidsovereenkomsten werden gesloten.

Weliswaar bepaalt artikel 46 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart dat de exploitatie van geregelde luchtvaartdiensten onderworpen is aan de voorafgaande machtiging van de Minister of van zijn gemachtigde. Uit de samenlezing van dit artikel 46 en van artikel 3 van de voormelde wet van 27 juni 1937

.../...

blijkt echter dat de bevoegdheid van de Minister voor het verlenen van machtigingen die noodzakelijkerwijs het recht impliceren om over het grondgebied te vliegen, slechts in de gevallen dat er een wederkerigheidsovereenkomst bestaat, aan de directeur-generaal kan worden overgedragen.

Opdat de bevoegdheid om te beschikken op machtigingsaanvragen alleen bij de Minister zelf berust, wordt voorgesteld de woorden "de Directeur-Generaal van het bestuur der luchtvaart" te vervangen door de woorden "de Minister die met het bestuur van de luchtvaart belast is of zijn gemachtigde".

+

Aangezien in paragraaf 1, eerste lid, overeenkomstig artikel 3.1 van de voormelde richtlijn van 25 juli 1983 bepaald wordt dat de aanvragen goedgekeurd zullen zijn door de Staat van vestiging van de luchtvaartmaatschappij en dat volgens artikel 4 van de richtlijn de goedkeuring slechts kan worden verleend als het beginpunt van de dienst gelegen is in de Staat waarvan de luchtvaartmaatschappij onderdaan is ("Staat van vestiging van de luchtvaartmaatschappij" volgens de tekst van de richtlijn), is het geval waarin voorzien is in a) van het tweede lid van dezelfde paragraaf 1 niet goed denkbaar.

+

Om geheel conform de voormelde richtlijn te zijn, zouden paragraaf 1, tweede volzin, en paragraaf 2 niet moeten bepalen dat de machtiging geweigerd kan worden maar dat zij geweigerd dient te worden. Minder strenge bepalingen dan die van de richtlijn kunnen immers, naar luid van

.../...

artikel 10.1 van die richtlijn, slechts worden toegepast wanneer twee Lid-Staten in onderlinge overeenstemming besloten hebben dergelijke bepalingen toe te passen.

+

In paragraaf 4 schrijve men : "mede te delen" in plaats van "mededelen".

Er wordt voorgesteld paragraaf 5 duidelijkheidshalve als volgt te redigeren :

"§ 5. Wanneer een Belgische luchtvaartmaatschappij van een andere Lid-Staat machtiging heeft verkregen om een interregionale luchtdienst te verzorgen,kan de Minister die met het bestuur van de luchtvaart belast is of zijn gemachtigde een door een luchtvaartmaatschappij die onderdaan van die Staat is ingediende aanvraag om exploitatie van een interregionale dienst op dezelfde route, niet afwijzen".

Artikel 4 (dat artikel 5 wordt).

Voorgesteld wordt paragraaf 1 als volgt te redigeren :

"§ 1. De in artikel 3 bedoelde machtigingen verlenen de betrokken luchtvaartmaatschappij het recht om de in artikel 2 bedoelde passagiers en goederen op te nemen en af te zetten ".

Paragraaf 2, die artikel 5.2 van de voormelde richtlijn overneemt, bepaalt dat de machtigingen voor een termijn van ten minste drie jaar gelden. Het is

.../...

begrijpelijk dat de richtlijn onnauwkeurig is ten aanzien van de geldigheidstermijn van de machtigingen. De onnauwkeurigheid van de verordeningstekst, die de voorschriften van de richtlijn in intern recht omzet, valt echter niet te begrijpen.

Er wordt voorgesteld paragraaf 2 als volgt te stellen :

"§ 2. De in paragraaf 1 bedoelde machtigingen gelden voor de termijn die in de machtigingsakte is vastgesteld, waarbij die termijn niet korter mag zijn dan drie jaar, behalve als de luchtvaartmaatschappij dit wenst en behoudens herroeping of intrekking omdat de betrokken dienst niet langer voldoet aan de voorwaarden op grond waarvan machtiging was verleend".

De tekst van deze paragraaf zou zodanig moeten worden aangevuld dat de bij herroeping en intrekking van de machtigingen te volgen procedure nader omschreven wordt.

Artikel 5 (dat artikel 6 wordt).

Dit artikel heeft geen rechtsgrond voor zover het de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart bevoegd zou willen maken voor het controleren van de tarieven die door de luchtvaartmaatschappijen worden toegepast. Toch kan men aanvaarden dat het tarief een beoordelingsgegeven is waarop met het oog op het verlenen van de machtiging moet worden gelet, zoals artikel 46 van het voormelde koninklijk besluit van 15 maart 1954 dit trouwens voorschrijft.

.../...

Om de bij artikel 7 van de voormelde richtlijn ingestelde regeling inzake de goedkeuring van de tarieven aan het verlenen van machtigingen te koppelen, zou bepaald moeten worden dat die machtigingen slechts verleend en gehandhaafd worden mits de luchtvaartmaatschappij de toegepaste tarieven ter goedkeuring aan de Minister of aan zijn gemachtigde voorlegt.

Derhalve wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Artikel 6.-

De machtiging wordt slechts verleend en gehandhaafd als de luchtvaartmaatschappij de toegepaste tarieven ter goedkeuring voorlegt aan de Minister die met het bestuur van de luchtvaart belast is of aan zijn gemachtigde. De goedkeuring heeft betrekking op de tarieven die zonder externe subsidie worden toegepast,voor zover :

a) ... (zoals in het ontwerp);

b) ... (zoals in het ontwerp)".

Artikel 7 (dat artikel 8 wordt).

Er wordt voorgesteld het begin van het artikel als volgt te redigeren :

"Het recht om over het Belgische grondgebied te vliegen of om er een tussenlanding op te maken ...".

.../...

Artikel 9 (dat artikel 3 wordt).

Het zou beter zijn te schrijven :

"Artikel 3.-

Dit besluit vindt geen toepassing op de betrekkingen tussen de Belgische Staat en de luchtvaartmaatschappijen die er onderdaan van zijn".

Artikel 10.

Hoewel de datum van 1 oktober 1984 die is welke in artikel 14.1. van de voormelde richtlijn is vastgesteld, is het de Raad van State niet duidelijk hoe een besluit dat een procedure van voorafgaande machtiging oplegt, zou kunnen terugwerken .

+

BIJLAGEN.

In de Franse tekst van bijlage A zou men moeten schrijven : "Frankfurt/Rhein-Main".

In de Nederlandse tekst van bijlage B zou men moeten schrijven : "... die ze als zodanig heeft erkend ..." in plaats van : "... die hen als dusdanig heeft erkend ...".

SLOTOPMERKING.

Overal waar in het ontwerp het woord "onderhorige" gebruikt wordt, zou dit vervangen moeten worden door het woord "onderdaan". Bovendien zou het beter zijn de woorden "uitbating" en "uitbaten" te vervangen door respectievelijk "exploitatie" en "exploiteren".

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN.

Le rapport a été présenté par M. Cl. ROUSSEAUX, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Cl. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.