

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité et des Transports, le 6 décembre 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne", a donné le 28 février 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 december 1999 door de Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart", heeft op 28 februari 2000 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

Dispositif

Observation générale

Comme l'a déjà observé la section de législation du Conseil d'Etat (1), en cas de modification d'une disposition, il convient de citer les modifications expresses et encore en vigueur antérieurement apportées au texte modifié.

C'est ainsi que dans l'article 1er du projet, qui modifie l'article 3 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, il convient d'indiquer que les paragraphes 2 et 3 de cet article, ainsi que les 1° et 2° du paragraphe 2 de cet article, ont été renumérotés par l'arrêté royal du 31 août 1979.

C'est ainsi également que dans l'article 5 du projet, qui modifie l'article 38 du même arrêté, il convient d'indiquer que cet article a été modifié par l'arrêté royal du 19 octobre 1998.

Il convient encore d'indiquer dans l'article 6 du projet, qui modifie l'article 39 du même arrêté, que cet article a été modifié par les arrêtés royaux des 12 juin 1974 et 7 décembre 1992.

(1) Voir notamment l'avis n° L. 26.712/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 20 octobre 1997, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne (p. 3).

Enfin, il convient d'indiquer dans l'article 7 du projet, qui modifie l'article 52 du même arrêté, que cet article a été renuméroté par l'arrêté royal du 31 août 1979 et modifié par l'arrêté royal du 19 novembre 1986.

Observations particulières

Article 1er

La condition de résidence ou d'établissement imposée aux opérateurs étrangers, par l'article 3, § 3, 2°, c) et d), de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, pour immatriculer des aéronefs en Belgique, a été jugée contraire aux articles 6 et 52 du traité CE (articles 12 CE et 43 CE), dès lors qu'elle s'applique également aux opérateurs communautaires (1).

Pour tenir compte de cet arrêt, l'arrêté en projet apporte plusieurs modifications à l'article 3 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 précité.

Ces modifications appellent deux observations :

1. En vertu des articles 4 et 31 de l'Accord sur l'Espace économique européen, les règles de non-discrimination en fonction de la nationalité et de libre établissement sont également applicables aux ressortissants des parties contractantes à cet Accord.

(1) Voir arrêt du 8 juillet 1999 - affaire C-203/98.

Par conséquent, il y a lieu de remplacer les mots "ressortissants de l'Union européenne" par les mots "ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne ou partie contractante à l'Accord sur l'Espace économique européen".

2. Le paragraphe 3, 2°, c), en projet vise, notamment, l'immatriculation des aéronefs privés appartenant en totalité ou en partie, en pleine propriété ou en nue-propriété, aux "ressortissants de l'Union européenne domiciliés en Belgique". Or l'immatriculation de ces aéronefs est déjà prévue par le paragraphe 2, 1°, en projet (aéronefs appartenant en totalité à ces ressortissants) ou par le paragraphe 3, 1°, a) (aéronefs appartenant en partie à ces ressortissants).

Les mots "à des ressortissants de l'Union européenne domiciliés en Belgique, ou" seront donc omis.

Article 2

Comme le 2° figure dans une énumération, afin d'éviter une rupture dans celle-ci, il serait préférable de le rédiger en une seule phrase.

.../...

Article 4

1. Aux 1° et 2°, pour la même raison que celle invoquée sous l'article 1er, les mots "d'un des Etats membres de l'Union européenne" seront remplacés par les mots "d'un Etat membre de la Communauté européenne ou partie contractante de l'Accord sur l'Espace économique européen".

2. Au 3°, § 4 en projet, de l'accord de la fonctionnaire déléguée, on remplacera les mots "un Etat tiers" par les mots "un autre Etat".

Article 5

Dans l'avis n° L. 29.332/4, donné le 26 mai 1999, sur un projet d'arrêté ministériel réglementant les licences civiles de pilote d'avions, la section de législation a observé ce qui suit :

"(...) Contrairement à l'arrêté ministériel du 23 juin 1969 portant réglementation des licences civiles de pilote d'avions, que l'arrêté en projet tend à abroger, ce dernier ne prévoit pas de manière exhaustive toutes les conditions qui doivent être réunies par le demandeur de licence.

Pour nombre de ces conditions, il se contente de se référer aux "règles communes élaborées par les JAA dans le domaine des licences du personnel navigant", c'est-à-dire les JAR-FCL.

.../...

Cette manière de légiférer présente un grave inconvénient pour la sécurité juridique, vu que les JAR-FCL ne font pas l'objet d'une mesure de publicité en Belgique (1).

Il convient, dès lors, de compléter l'arrêté en projet en y incluant les conditions de délivrance des licences prévues par les JAR-FCL."

Les articles 36 à 38, actuellement en vigueur, de l'arrêté royal précité, du 15 mars 1954, prévoient déjà dans quels cas et sous quelles conditions une licence peut être suspendue ou retirée.

La disposition en projet suppose que l'on puisse distinguer, parmi les règles fixées par le ministre pour l'octroi ou le maintien des licences celles, qui résultent des JAR-FCL.

Mieux vaudrait prévoir, d'une manière générale, que la licence, la qualification, l'autorisation ou l'approbation, selon le cas, peut être retirée, suspendue ou restreinte s'il est établi que son bénéficiaire ne satisfait pas ou ne satisfait plus aux conditions de son octroi.

(1) Ces JAR-FCL ne figurent pas parmi les JAR énumérés à l'annexe II du Règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, du 16 décembre 1991, relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile (J.O., L373, 31 décembre 1991) qui, en vertu de l'article 3 dudit Règlement, sont applicables dans la Communauté.
Il est toutefois à noter qu'aux termes de l'article 5 du même Règlement, "les Etats membres veillent à ce que leurs autorités compétentes en matière d'aviation civile satisfassent aux conditions d'adhésion aux JAA, visées dans les arrangements, et signent sans réserve lesdits arrangements avant le 1er janvier 1992".

Article 7

Le Roi ne peut autoriser le ministre à subdéléguer un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire.

Article 8

Il convient de mentionner en termes généraux le ministre auquel la disposition exécutoire donne délégation. Mieux vaut, dès lors, rédiger cet article comme suit :

"Art. 8. Notre Ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

Observation finale

Le texte néerlandais du projet doit être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Dispositief

Algemene opmerking

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt (1), dienen, wanneer een bepaling wordt gewijzigd, de uitdrukkelijke en nog geldende wijzigingen te worden vermeld die voordien in de gewijzigde tekst zijn aangebracht.

Zo dient in artikel 1 van het ontwerp, bij welke bepaling artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart wordt gewijzigd, te worden aangegeven dat paragraaf 2 en paragraaf 3 van dat artikel, alsook de onderdelen 1° en 2° van paragraaf 2 van dat artikel, vernummerd zijn bij het koninklijk besluit van 31 augustus 1979.

Zo ook dient in artikel 5 van het ontwerp, bij welke bepaling artikel 38 van datzelfde besluit wordt gewijzigd, te worden aangegeven dat dit artikel gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 19 oktober 1998.

(1) Zie inzonderheid advies L. 26.712/4, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 20 oktober 1997 heeft gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit houdende wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart (blz. 8).

Daarnaast dient in artikel 6 van het ontwerp, bij welke bepaling artikel 39 van datzelfde besluit wordt gewijzigd, te worden aangegeven dat dit artikel gewijzigd is bij de koninklijke besluiten van 12 juni 1974 en 7 december 1992.

Ten slotte dient in artikel 7 van het ontwerp, bij welke bepaling artikel 52 van datzelfde besluit wordt gewijzigd, te worden vermeld dat dit artikel vernummerd is bij het koninklijk besluit van 31 augustus 1979 en gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 19 november 1986.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

De voorwaarde betreffende de woonplaats of de plaats van vestiging waaraan buitenlandse ondernemers krachtens artikel 3, § 3, 2°, c) en d), van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart moeten voldoen om hun luchtvaartuigen te kunnen laten inschrijven, is strijdig bevonden met de artikelen 6 en 52 EG-verdrag (artikelen 12 EG en 43 EG), aangezien die voorwaarde ook geldt voor ondernemers uit de Gemeenschap (1).

Teneinde met dat arrest rekening te houden, worden bij het ontwerpbesluit verscheidene wijzigingen aangebracht in artikel 3 van het voormelde koninklijk besluit van 15 maart 1954.

(1) Zie het arrest van 8 juli 1999 - zaak C-203/98.

Die wijzigingen geven aanleiding tot twee opmerkingen :

1. Krachtens de artikelen 4 en 31 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte gelden de regels inzake het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit en inzake de vrijheid van vestiging ook voor onderdanen van de Staten die partij zijn bij die Overeenkomst.

Bijgevolg dienen de woorden "onderdanen van de Europese Unie" te worden vervangen door de woorden "onderdanen van een lidstaat van de Europese Gemeenschap of van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte".

2. In de ontworpen paragraaf 3, 2°, c), wordt inzonderheid verwezen naar de inschrijving van private luchtvaartuigen die, geheel of gedeeltelijk, in volle of blote eigendom toebehoren aan "onderdanen van de Europese Unie die in België woonachtig zijn". De inschrijving van die luchtvaartuigen is echter reeds geregeld bij de ontworpen paragraaf 2, 1°, (luchtvaartuigen die geheel aan die onderdanen toebehoren) of door de ontworpen paragraaf 3, 1°, a) (luchtvaartuigen die gedeeltelijk aan die onderdanen toebehoren).

De woorden "aan onderdanen van de Europese Unie die in België woonachtig zijn, of" dienen dus te vervallen.

.../...

Artikel 2

Aangezien onderdeel 2° deel uitmaakt van een opsomming, zou het beter zijn daarvan één zin te maken teneinde een onderbreking van die opsomming te voorkomen.

Artikel 4

1. Om dezelfde reden als die welke bij artikel 1 is opgegeven, dienen in de onderdelen 1° en 2° de woorden "onderdaan van (een Lidstaat van) de Europese Unie" te worden vervangen door de woorden "onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschap of van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte".

2. De gemachtigde ambtenaar is het erover eens dat de woorden "een derde Staat", in onderdeel 3°, de ontworpen § 4, dienen te worden vervangen door de woorden "een andere staat".

Artikel 5

In advies L. 29.332/4, dat de afdeling wetgeving op 26 mei 1999 heeft gegeven over een ontwerp van ministerieel besluit tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen, heeft zij op het volgende gewezen :

.../...

"(...) In tegenstelling tot het ministerieel besluit van 23 juni 1969 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen, dat het ontworpen besluit beoogt op te heffen, bepaalt het laatstgenoemde besluit niet op exhaustieve wijze alle voorwaarden waaraan de aanvrager van een vergunning moet voldoen.

Voor tal van die voorwaarden beperkt het zich ertoe te verwijzen naar de "gemeenschappelijke regels die door de JAA zijn uitgewerkt op het gebied van de vergunningen van het stuurpersoneel", dit wil zeggen de JAR-FCL.

Dat procédé van regelgeving levert een ernstig bezwaar op voor de rechtszekerheid, aangezien de JAR-FCL geen aanleiding geven tot een maatregel van openbaarmaking in België (1).

Bijgevolg dient het ontworpen besluit te worden aangevuld door de voorwaarden voor het afgeven van de vergunningen, gesteld door de JAR-FCL, erin op te nemen."

-
- (1) Die JAR-FCL worden niet vermeld onder de JAR opgenoemd in bijlage II bij de Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad van 16 december 1991 inzake de harmonisatie van technische voorschriften en administratieve procedures op het gebied van de burgerluchtvaart (PB, L373, 31 december 1991), die krachtens artikel 3 van de genoemde Verordening van toepassing zijn in de Gemeenschap. Evenwel behoort erop te worden gewezen dat artikel 5 van dezelfde verordening als volgt luidt : "De Lid-Staten zien erop toe dat hun burgerluchtvaartautoriteiten voldoen aan de voorwaarden voor toetreding tot de JAA, zoals deze zijn vervat in de regelingen, en dat zij deze regelingen zonder voorbehoud vóór 1 januari 1992 ondertekenen".

.../...

De thans geldende artikelen 36 tot 38 van het voormelde koninklijk besluit van 15 maart 1954 bepalen reeds in welke gevallen en op welke voorwaarden een vergunning geschorst of ontnomen kan worden.

De ontworpen bepaling steunt op de veronderstelling dat de regels die voortvloeien uit de JAR-FCL-regels kunnen worden afgezonderd van de voorschriften die de minister geeft voor het verlenen of het behoud van vergunningen.

Het verdient aanbeveling om op algemene wijze te bepalen dat onderscheidenlijk de vergunning, de bevoegd-verklaring, het verlof of de goedkeuring kunnen worden ingetrokken, geschorst of beperkt wanneer vaststaat dat de houder niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden voor de afgifte ervan.

Artikel 7

De Koning kan de minister niet machtigen om een verordenende bevoegdheid over te dragen aan een ambtenaar.

Artikel 8

De minister die in de uitvoeringsbepaling bevoegd wordt verklaard, dient in algemene bewoordingen te worden aangewezen. Dit artikel zou dan ook beter als volgt worden gesteld :

"Art. 8. Onze Minister bevoegd voor de luchtvaart is belast met de uitvoering van dit besluit."

.../...

Opmerkingen over de Nederlandse tekst

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld worden hierna enkele tekstvoorstellen gedaan :

- in het derde lid van de aanhef dienen de woorden "organisme dat" te worden vervangen door de woorden "een instelling die" of "een organisatie die";
- in datzelfde derde lid is "de Europese voor de burgerluchtvaart Conferentie" een on-Nederlandse constructie;
- ook in het derde lid schrijve men : "op het gebied van" en niet "in het domein van";
- teneinde de terminologie van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 te volgen, dienen in het volledige ontwerp de woorden "piloot/piloten" te worden vervangen door de woorden "vliegtuigbestuurder(s)";
- in artikel 3 zou het ontworpen artikel 30, tweede lid, als volgt moeten worden gesteld :

"Deze bepaling is niet van toepassing op leerling-vliegtuigbestuurders die alleen oefenvluchten met dubbele besturing uitvoeren teneinde voor het eerst de vergunning van privaat vliegtuigbestuurder te behalen.";

.../...

- in de artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp dient het woord "afgeleverd" te worden vervangen door het woord "afgegeven";
- in artikel 4 dient het woord "Rijksgebied" te worden vervangen door de woorden "grondgebied van het Rijk";
- in artikel 5 schrijve men "een verlof" in plaats van "een toelating".
- in artikel 6 zou zowel de Nederlandse als de Franse redactie van het ontworpen artikel 39, onderdeel 1°, moeten worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. HANSE,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. AMELYNCK, referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN