

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.572/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 34.572/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 16 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 21 juin 1979 portant réglementation des licences civiles de pilotes d'hélicoptères", a donné le 18 décembre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 16 december 2002 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende wijziging van het ministerieel besluit van 21 juni 1979 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters", heeft op 18 december 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, 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 :

"(...) par le fait que les normes du JAR-FCL 2 Hélicoptères n'ont pas encore été intégrées dans la réglementation belge; Que l'exécution de vols VFR de nuit sans être titulaire de la qualification IFR est autorisée par le JAR-FCL 2 adopté depuis le 1^{er} janvier 2000 par les JAA;

Que le programme de formation complémentaire imposé aux équipages qui effectueront ces vols répond entièrement aux conditions du JAR-FCL 2;

Que l'équipement des hélicoptères qui effectueront ces vols est entièrement conforme aux exigences pour l'exécution de vols de nuit comme prescrit par le JAR-OPS 3652;

Que la réglementation JAR-FCL 2 est déjà d'application dans un certain nombre de pays voisins tels que les Pays-Bas, la France et le Royaume-Uni;

Que ce fait a pour conséquence que les pilotes titulaires d'une licence de vol délivrée par un de ces pays peuvent effectuer ces opérations en Belgique alors que les pilotes titulaires de licences belges n'y sont pas autorisés;

Que cette situation est économiquement dommageable aux titulaires de licences belges."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

L'avant-projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Fondement légal

1. Dans le préambule, il n'y a pas lieu de viser, comme fondement légal, une Convention internationale approuvée par la loi. En effet, ni la convention, ni la loi d'assentiment ne peuvent, par elles-mêmes, servir de fondement légal à des arrêtés d'exécution ⁽¹⁾.

2. A l'article 8, 3°, c), en projet, un pouvoir réglementaire est donné à un fonctionnaire qui n'exerce aucune responsabilité politique. En l'espèce, cette délégation peut être admise, puisqu'il s'agit d'une mesure de pure administration, de nature essentiellement technique, dont l'adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elle contient et qui ne fait que mettre en oeuvre des principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur ⁽²⁾.

Observation finale

A l'article 8, 3°, en projet, mieux vaut consacrer le point a) au vol de jour dans les conditions de vol à vue, le point b) au vol de nuit dans les conditions de vol à vue et le point c) au vol dans les conditions de vol aux instruments.

⁽¹⁾ Voir, par exemple, l'avis 33.045/4, donné le 20 février 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 mars 2002 modifiant l'arrêté royal du 10 janvier 2000 réglementant les licences civiles de pilote d'avions et l'avis 33.362/4, donné le 12 juin 2002, sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 juillet 2002 modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air.

⁽²⁾ Voir l'avis 32.461/4, donné le 21 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés".

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, 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 als volgt :

"(...) par le fait que les normes du JAR-FCL 2 Hélicoptères n'ont pas encore été intégrées dans la réglementation belge; Que l'exécution de vols VFR de nuit sans être titulaire de la qualification IFR est autorisée par le JAR-FCL 2 adopté depuis le 1^{er} janvier 2000 par les JAA;

Que le programme de formation complémentaire imposé aux équipages qui effectueront ces vols répond entièrement aux conditions du JAR-FCL 2;

Que l'équipement des hélicoptères qui effectueront ces vols est entièrement conforme aux exigences pour l'exécution de vols de nuit comme prescrit par le JAR-OPS 3652;

Que la réglementation JAR-FCL 2 est déjà d'application dans un certain nombre de pays voisins tels que les Pays-Bas, la France et le Royaume-Uni;

Que ce fait a pour conséquence que les pilotes titulaires d'une licence de vol délivrée par un de ces pays peuvent effectuer ces opérations en Belgique alors que les pilotes titulaires de licences belges n'y sont pas autorisés;

Que cette situation est économiquement dommageable aux titulaires de licences belges."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus onderzochte voorontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Rechtsgrond

1. Er is geen reden om in de aanhef als rechtsgrond een bij wet goedgekeurd internationaal verdrag aan te halen. Noch het verdrag, noch de wet houdende instemming met dat verdrag kan op zich immers als rechtsgrond dienen voor uitvoeringsbesluiten ⁽¹⁾.

2. In het ontworpen artikel 8, 3°, c), wordt verordenende bevoegdheid verleend aan een ambtenaar die geen enkele politieke verantwoordelijkheid draagt. In casu is die delegatie aanvaardbaar, omdat het een loutere bestuursmaatregel betreft die wezenlijk technisch van aard is, waarvan de goedkeuring geen enkele politieke beoordeling van de erin vervatte beleidskeuzes oplevert en die zich ertoe beperkt principes ten uitvoer te leggen die vooraf zijn vastgelegd in rechtsregels van een hogere rangorde ⁽²⁾.

Slotopmerking

Het zou beter zijn in het ontworpen artikel 8, 3°, punt a te wijden aan vluchten overdag in de omstandigheden voor zichtvluchten, punt b aan nachtvluchten in de omstandigheden voor zichtvluchten en punt c) aan vluchten in de omstandigheden voor instrumentvluchten.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld advies 33.045/4, dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 20 februari 2002 heeft gegeven over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 13 maart 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 januari 2000 tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen is geworden, alsook advies 33.362/4, dat op 12 juni 2002 is gegeven over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 19 juli 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen is geworden.

⁽²⁾ Zie advies 32.461/4, dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 21 oktober 2002 heeft gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS