

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 36.861/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 36.861/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 30 mars 2004, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglementant les licences civiles de pilote d'hélicoptères", a donné le 19 mai 2004 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 30 maart 2004 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters", heeft op 19 mei 2004 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. Le projet d'arrêté examiné vise à remplacer l'arrêté ministériel du 21 juin 1979 portant réglementation des licences civiles de pilote d'hélicoptères.

L'auteur du projet renonce à mettre en oeuvre l'habilitation donnée au ministre chargé de l'administration de l'aéronautique par l'article 33 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne.

Cette méthode a déjà été utilisée lors de l'adoption de l'arrêté royal du 10 janvier 2000 réglementant les licences civiles de pilote d'avions, qui a abrogé l'arrêté ministériel du 23 juin 1969 portant réglementation des licences civiles de pilote d'avions. Elle est également suivie par un projet d'arrêté royal réglementant les licences civiles de pilote de ballons libres, soumis à l'avis de la section de législation sous le numéro de rôle 36.894/4, et qui vise à remplacer l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 portant réglementation des licences civiles de pilote de ballon libre.

Eu égard à cette pratique, il conviendrait d'envisager de supprimer, ou, à tout le moins, de modifier l'habilitation ministérielle précitée.

2. Dans son avis 29.332/4, donné le 26 mai 1999, sur un projet d'arrêté ministériel devenu l'arrêté royal du 10 janvier 2000 réglementant les licences civiles de pilote d'avions, le Conseil d'État a formulé l'observation générale suivante :

"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.

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

.../...

Cette observation peut également être formulée à l'égard du projet examiné. Si l'intégration dans le projet des dispositions des JAR-FCL auxquelles il y est fait référence devait présenter des problèmes pratiques insurmontables, il conviendrait de prévoir la publication, par voie de mention au Moniteur belge, de la mise à la disposition des personnes intéressées de ces normes internationales et de leurs modifications futures ainsi que de la possibilité d'accès à ces normes et ces modifications.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er} ne constitue pas le fondement légal et doit être omis.

Alinéa 3

Les textes visés au préambule du projet doivent l'être avec la mention de la date de leurs modifications encore en vigueur. L'alinéa 3 du préambule, relatif à l'arrêté ministériel du 21 juin 1979 portant réglementation des licences civiles de pilotes d'hélicoptères, doit être complété en ce sens.

Dispositif

Article 2

L'article 1^{er} ne définit pas la "licence". Or, l'article examiné définit le champ d'application de l'arrêté en projet, à savoir "l'obtention, la revalidation et le renouvellement des licences civiles de pilote d'hélicoptères ainsi que les qualifications y associées". Dans la suite du texte, le nom "licence" semble désigner soit toute licence, en précisant parfois sa catégorie, soit la licence dont traite l'arrêté en projet. Comparez ainsi les articles 4, 5 et 6, l'article 7, § 1^{er}, ou § 3.

.../...

Le texte gagnerait à être clarifié de sorte que, sauf précision contraire, le nom "licence" utilisé seul désigne la licence de pilote d'hélicoptère qui fait l'objet de l'arrêté en projet.

Article 16

Dans son avis 29.332/4, précité, la section de législation a formulé l'observation suivante, à propos de l'article 16 de l'arrêté royal du 10 janvier 2000, précité, :

"Il y a lieu de préciser ce qu'il faut entendre par la «Section de médecine aéronautique» et de tenir compte de l'article 7 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en vertu duquel des données médicales à caractère personnel ne peuvent être traitées que par des praticiens de l'art de guérir.

En tout état de cause, il convient de désigner la fonction dont le titulaire est appelé à prendre les décisions individuelles prévues par cette disposition."

Cette observation vaut également pour l'article 16 du projet.

Article 28

Il n'appartient pas aux autorités belges de déterminer quelles sont les conditions de survol des espaces aériens d'autres États. L'article 28, §2, alinéa 2, doit être omis.

Article 31

1. Dans son avis 29.332/4, précité, le Conseil d'État a déjà relevé le caractère excessif d'une délégation de pouvoirs réglementaires similaire à celle opérée par l'article 31, alinéa 1^{er}.

2. Quant à l'alinéa 2, il doit être omis. Il n'appartient, en effet, pas aux autorités belges de déterminer quelles sont les conditions de survol des espaces aériens d'autres États.

Article 44

L'article 44, § 4, du projet, relatif au renouvellement de la qualification de vol aux instruments (IR(H)), dispose :

"Si la qualification est renouvelée, le titulaire doit remplir les conditions ci-dessus et toutes les conditions complémentaires établies par le Directeur général."

Une délégation de pouvoirs formulée dans des termes aussi larges, et sans aucune limitation, ne peut être admise.

Algemene opmerkingen

1. Het onderzochte ontwerpbesluit strekt ertoe het ministerieel besluit van 21 juni 1979 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters te vervangen.

De steller van het ontwerp maakt geen gebruik van de machtiging die artikel 33 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart verleent aan de minister belast met het bestuur der luchtvaart.

Die werkwijze is reeds gevolgd bij het vaststellen van het koninklijk besluit van 10 januari 2000 tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen, dat het ministerieel besluit van 23 juni 1969 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen heeft opgeheven. Ze wordt eveneens gevolgd met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vrije ballons, dat onder rolnummer 36.894/4 ter fine van advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving en dat ertoe strekt het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vrije ballon te vervangen.

Gelet op die praktijk moet worden overwogen de voornoemde ministeriële machtiging te schrappen of op zijn minst te wijzigen.

2. De Raad van State heeft in zijn advies 29.332/4, dat op 26 mei 1999 verstrekt is over een ontwerp van ministerieel besluit dat het koninklijk besluit van 10 januari tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen is geworden, de volgende opmerking gemaakt:

"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.

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."

Deze opmerking kan eveneens worden gemaakt met betrekking tot het onderzochte ontwerp. Indien het opnemen, in het ontwerp, van de bepalingen van de JAR-FCL waarnaar aldaar wordt verwezen onoverkomelijke problemen van praktische aard zou doen rijzen, zou moeten worden voorzien in de bekendmaking, bij wege van een vermelding in het Belgisch Staatsblad, van die internationale rechtsregels en van de latere wijzigingen ervan, zodat de belanghebbenden kunnen beschikken over en toegang kunnen hebben tot die rechtsregels en wijzigingen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste lid

Het eerste lid vormt niet de rechtsgrond van het ontwerp, zodat het moet vervallen.

Derde lid

De teksten genoemd in de aanhef van het ontwerp moeten worden vermeld met opgaaf van de datum van de nog geldende wijzigingen. Het derde lid van de aanhef, dat het ministerieel besluit van 21 juni 1979 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters betreft, moet in die zin worden aangevuld.

Dispositief

Artikel 2

Artikel 1 geeft geen definitie van de "vergunning". Het onderzochte artikel bepaalt echter de werkingssfeer van het ontworpen besluit, te weten "het bekomen, de wedergeldigmaking en de hernieuwing van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters alsook de bevoegdverklaringen die eraan verbonden zijn". Verder in de tekst lijkt onder de term "vergunning" ofwel iedere vergunning te worden verstaan, waarbij soms de categorie wordt gepreciseerd, ofwel de vergunning waarvan sprake is in het ontworpen besluit. Vergelijk aldus de artikelen 4, 5 en 6, artikel 7, § 1, of § 3.

De tekst dient in dat opzicht te worden verduidelijkt, zodat - tenzij anders wordt bepaald - alleen de vergunning van bestuurder van een helikopter wordt bedoeld, die het voorwerp is van het ontworpen besluit.

Artikel 16

De afdeling Wetgeving heeft in haar voornoemde advies 29.332/4 in verband met artikel 16 van het voornoemde koninklijk besluit van 10 januari 2000 de volgende opmerking gemaakt:

"Er dient duidelijk te worden gemaakt wat moet worden verstaan onder de «Afdeling Luchtvaartgeneeskunde» en er dient rekening te worden gehouden met artikel 7 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, krachtens hetwelk medische persoonsgegevens uitsluitend door beoefenaars van de geneeskunst mogen worden verwerkt.

Hoe dan ook dient het ambt te worden aangewezen waarvan de bekleder de individuele beslissingen moet nemen waarin deze bepaling voorziet."

Die opmerking geldt eveneens voor artikel 16 van het ontwerp.

Artikel 28

Het komt niet aan de Belgische overheid toe om te bepalen onder welke voorwaarden het luchtruim van een andere Staat mag worden overgevlogen. Artikel 28, § 2, tweede lid, moet vervallen.

Artikel 31

1. De Raad van State heeft reeds in zijn voornoemde advies 29.332/4 opgemerkt dat het overdragen van verordnungsbevoegdheid zoals die welke in artikel 31, eerste lid, wordt gedelegeerd, buitensporig is.

2. Het tweede lid moet vervallen. Het komt immers niet aan de Belgische overheid toe om te bepalen onder welke voorwaarden het luchtruim van een andere Staat mag worden overgevlogen.

Artikel 44

Artikel 44, § 4, van het ontwerp, dat de hernieuwing van de bevoegdverklaring voor instrumentvliegen IR(H) betreft, bepaalt:

"Indien de bevoegdverklaring wordt hernieuwd, dient de houder te voldoen aan bovenvermelde voorwaarden en aan alle bijkomende voorwaarden die door de Directeur-generaal zijn vastgesteld."

Een bevoegdheidsoverdracht die in zulke ruime bewoordingen is gesteld, en zonder enige beperking, kan niet worden aanvaard.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de
H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-auditeur.

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,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS