

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.534/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 7 juillet 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "réglementant les conditions de formation et de certification des membres de l'inspection aéronautique", a donné le 28 juillet l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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. L'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget visés au préambule sont ceux donnés sur l'arrêté royal du 4 mai 1999 portant réglementation des conditions de formation et de certification des membres de l'inspection aéronautique, que le projet examiné vise à retirer.

Le fait que le texte du projet soit presque identique à celui de l'arrêté royal précité n'a pas pour effet de dispenser son auteur du respect des deux formalités préalables, précitées. C'est donc sous réserve de leur accomplissement que le présent avis est donné.

2. Le projet examiné comporte de nombreuses délégations de pouvoir au Directeur général de la Direction générale Transports aériens du Service public fédéral Mobilité et Transports.

Dans l'avis 32.461/4 ⁽¹⁾, la section de législation a estimé :

"Les agents de l'administration ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation et l'attribution de compétences réglementaires qui leur serait faite porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire. Une subdélégation à ces autorités n'est donc en principe pas

⁽¹⁾ Avis 32.461/4, donné le 21 octobre 2002, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés". En ce sens, voir aussi l'avis 35.855/4, donné le 24 septembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 janvier 2004 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne.

admissible. Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en oeuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur."

Eu égard à ces principes, semblent excessives les délégations de pouvoir formulées par :

- les articles 8, 3°, 10, 14, 16, 3°, et 18, en matière de définition des programmes de cours et de cours de recyclage aboutissant à la délivrance des certificats d'agent ou d'inspecteur de l'inspection aéronautique ainsi qu'au renouvellement des mandats;
- les articles 8, 4° et 16, 4°, en matière d'examens imposés pour l'obtention des mandats d'agent ou d'inspecteur de l'inspection aéronautique.

Selon le fonctionnaire délégué, l'existence de normes, de recommandations ou de standards internationaux en matière de formation et de certification du personnel de sécurité des aéroports apporterait des restrictions suffisantes aux pouvoirs attribués au directeur général par les dispositions précitées, pour les rendre admissibles.

Observations particulières

Préambule

1. Ni la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947, ni le manuel de sûreté, document 30, de la Conférence européenne de l'aviation civile, ne peuvent fournir de fondement légal au projet.

Les deux premiers alinéas du préambule, qui les visent, seront par conséquent omis.

.../...

2. L'article 42 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, modifié par la loi du 3 mai 1999, constitue le fondement légal du projet.

Cette seule disposition doit dès lors être visée à l'alinéa 3 (devenant l'alinéa premier) du préambule.

3. Les arrêtés royaux du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne et du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile n'étant pas modifiés par le projet, il n'y a pas lieu des les viser au préambule.

Les alinéas 4 et 5 du préambule doivent donc être omis.

Dispositif

Articles 1^{er} et 2

À l'article 1^{er} du projet, il est donné au terme "mandat" la définition suivante :

"Mandat : licence ou fonction accordée par le Roi, le Ministre ou par son délégué, d'où il apparaît qu'une personne a la compétence pour l'exercice de certains privilèges définis aux articles 38, 39 et 40 de la loi du 27 juin 1937 relative à la réglementation de la navigation aérienne."

Outre le fait que la loi du 27 juin 1937 doit être citée avec le texte complet de son intitulé, il convient de relever que son article 39 concerne les membres des services d'inspection aéroportuaire - et non ceux de l'inspection aéronautique - et que son article 40 a été abrogé par l'article 165 de la loi-programme du 30 décembre 2001.

Il est donc suffisant, dans le texte précité, de viser le seul article 38 de la loi du 27 juin 1937, précitée.

La même observation vaut pour l'article 2 du projet.

.../...

Article 6

L'article 6 du projet habilite le ministre à déterminer "les incompatibilités liées à l'exercice des mandats d'inspection aéronautique".

Une délégation de pouvoir réglementaire à un ministre n'est admissible qu'à la condition qu'elle ne porte pas sur l'essence même du pouvoir attribué ou reconnu au Roi et qu'elle concerne des aspects accessoires ou secondaires ou encore des mesures d'exécution de principes fixés par le Roi ⁽¹⁾.

Cette habilitation ne répond pas aux conditions précitées et doit dès lors être omise.

Article 8

Parmi les conditions imposées à l'article 8 du projet pour l'obtention d'un mandat d'agent de l'inspection aéronautique, figure celle d'"être proposé par le Directeur général" (article 8, 5°, du projet).

Le Conseil d'État n'aperçoit pas la raison d'être de cette condition, étant entendu que celle-ci ne peut être comprise comme permettant au directeur général de fixer de sa propre initiative d'autres conditions d'attribution du mandat précité, conditions dont le non respect le conduirait à refuser de proposer un agent pour l'attribution d'un mandat.

La même observation vaut pour l'article 12, 5°.

⁽¹⁾ Voir notamment les avis 32.461/4 et 35.855/4, précités.

Article 25

Telle qu'elle est rédigée, la délégation donnée à l'article 25, première phrase, du projet l'est de manière concurrente au ministre et au directeur général.

Il convient de la revoir, en optant soit pour une délégation au ministre en prévoyant éventuellement une possibilité de subdélégation, soit pour une délégation au seul directeur général.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.534/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 juli 2004 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de opleidings- en certificatievoorwaarden van de leden van de luchtvaartinspectie", heeft op 28 juli 2004 het volgende advies gegeven :

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. Het advies van de inspecteur van financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting waarnaar in de aanhef verwezen wordt, zijn die in verband met het koninklijk besluit van 4 mei 1999 houdende regeling van de opleidings- en certificatievoorwaarden van de leden van de luchtvaartinspectie, tot de intrekking waarvan het onderzochte ontwerp strekt.

Dat de tekst van het ontwerp nagenoeg identiek is aan die van het voormelde koninklijk besluit, heeft niet tot gevolg dat de steller van het ontwerp vrijgesteld is van het vervullen van de beide voormelde voorafgaande vormvereisten. Het is dan ook onder het voorbehoud dat die vormvereisten vervuld worden, dat dit advies wordt gegeven.

2. Het onderzochte ontwerp omvat vele overdrachten van bevoegdheid aan de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

In advies 32.461/4 ⁽¹⁾ heeft de afdeling Wetgeving het volgende gesteld :

"De ambtenaren van het bestuur zijn geen politieke verantwoording verschuldigd voor hun daden aan de volksvertegenwoordigers van de Natie en het hun verlenen van regelgevende bevoegdheden doet afbreuk aan de uniciteit van de regelgevende bevoegdheid. Subdelegatie aan die overheden is in principe dan ook onaanvaardbaar. Gezien evenwel het hiërarchische gezag dat de minister uitoefent over zijn bestuurslichamen, kan zulk een verlening alleen bij uitzondering worden toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen; het moet gaan om maatregelen die, willen ze genomen kunnen worden, geen politieke beoordeling vergen van de keuzes die daarbij worden gemaakt en waarbij beginselen die van tevoren in hogere regelingen zijn vastgelegd, ten uitvoer worden gelegd."

Gelet op die beginselen lijken buitensporig de overdrachten van bevoegdheid vervat in :

- de artikelen 8, 3°, 10, 14, 16, 3°, en 18, inzake de bepaling van het programma van de cursussen en opfrissingscursussen die leiden tot het afgeven van de certificaten van agent of inspecteur van luchtvaartinspectie en tot de vernieuwing van de mandaten;
- de artikelen 8, 4°, en 16, 4°, inzake de verplichte examens om het mandaat van agent of inspecteur van luchtvaartinspectie te verkrijgen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar worden de bevoegdheden die bij de voormelde bepalingen aan de directeur-generaal worden opgedragen, door het bestaan van internationale normen, aanbevelingen en standaarden op het stuk van opleiding en certificatie van het veiligheidspersoneel van de luchthavens voldoende ingeperkt opdat ze aanvaardbaar kunnen worden geacht.

Bijzondere opmerkingen

⁽¹⁾ Advies 32.461/4, dat op 21 oktober 2002 is uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen". Zie eveneens in die zin advies 35.855/4, dat op 24 september 2003 is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 27 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart.

Aanhef

1. Noch het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij de wet van 30 april 1947, noch het veiligheidshandboek, document 30, van de Europese Conferentie voor de Burgerluchtvaart kunnen een rechtsgrond opleveren voor het ontwerp.

De eerste twee leden van de aanhef, waarin daarnaar verwezen wordt, moeten bijgevolg vervallen.

2. Artikel 42 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart, gewijzigd bij de wet van 3 mei 1999, vormt de rechtsgrond van het ontwerp.

Alleen naar die bepaling behoort dus te worden verwezen in het derde lid van de aanhef (dat het eerste lid van de aanhef wordt).

3. Aangezien het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart en het koninklijk besluit van 3 mei 1991 houdende regeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart niet gewijzigd worden bij het ontwerp, dient daarnaar niet te worden verwezen in de aanhef.

Het vierde en het vijfde lid van de aanhef moeten dan ook vervallen.

Dispositief

Artikelen 1 en 2

In artikel 1 van het ontwerp wordt van het woord "mandaat" de volgende definitie gegeven :

"Mandaat : vergunning of ambt toegekend door de Koning, de Minister of zijn gemachtigde, waaruit blijkt dat een persoon over de bevoegdheid beschikt tot uitoefening van bepaalde voorrechten zoals omschreven bij de artikelen 38, 39 en 40 van de wet van 27 juni 1937 betreffende de regeling der luchtvaart".

Niet alleen moet erop worden gewezen dat de wet van 27 juni 1937 geciteerd moet worden met opgave van de volledige tekst van het opschrift ervan, er moet ook worden opgemerkt dat artikel 39 ervan betrekking heeft op de leden van de diensten voor luchthaveninspectie - en niet op die van de luchtvaartinspectie - en dat artikel 40 ervan opgeheven is bij artikel 165 van de programmawet van 30 december 2001.

Er kan dan ook mee worden volstaan in de voormelde tekst alleen naar artikel 38 van de voornoemde wet van 27 juni 1937 te verwijzen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 6

In artikel 6 van het ontwerp wordt de Minister gemachtigd "de onverenigbaarheden verbonden aan de uitoefening van de mandaten van luchtvaartinspectie" te bepalen.

Overdracht van regelgevende bevoegdheid aan een minister is alleen toegestaan op voorwaarde dat ze geen betrekking heeft op de essentie zelf van de bevoegdheid die aan de Koning is opgedragen of toegekend en dat zij verband houdt met

.../...

bijkomstige of detailmatige aspecten of met maatregelen tot uitvoering van beginselen vastgelegd door de Koning ⁽²⁾.

Deze machtiging beantwoordt niet aan de voornoemde voorwaarden en dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 8

Een van de voorwaarden die volgens artikel 8 van het ontwerp vervuld moeten zijn om een mandaat van agent van luchtvaartinspectie te verkrijgen, is "voorgesteld worden door de Directeur-generaal" (artikel 8, 5°, van het ontwerp).

De Raad van State ziet de bestaansreden van deze voorwaarde niet in, aangezien ze niet aldus kan worden begrepen dat ze het de directeur-generaal mogelijk maakt op eigen initiatief andere voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van het voormelde mandaat, waarbij het niet-vervuld zijn van die voorwaarden hem ertoe zou brengen te weigeren een agent voor de toekenning van een mandaat voor te dragen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 12, 5°.

Artikel 25

Zoals ze gesteld is, wordt de overdracht van bevoegdheid waarin artikel 25, eerste zin, van het ontwerp voorziet, tegelijk verleend aan de minister en de directeur-generaal.

Die overdracht van bevoegdheid behoort te worden herzien, door te kiezen voor hetzij een overdracht van bevoegdheid aan de Minister, eventueel met een mogelijkheid tot subdelegatie, hetzij een overdracht aan de directeur-generaal alleen.

⁽²⁾ Zie inzonderheid de voormelde adviezen 32.461/4 en 35.855/4.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heer	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS