

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 37.622/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 37.622/4

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 12 août 2004, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglementant les licences de contrôleur de la circulation aérienne", a donné le 16 novembre 2004 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 12 augustus 2004 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de vergunningen van luchtverkeersleider", heeft op 16 november 2004 het volgende advies gegeven :

Observation générale

L'ensemble de l'arrêté royal en projet contient de nombreuses délégations au directeur général qui est le "Directeur général de la Direction générale Transport aérien".

Certaines portent, par exemple, sur l'approbation du contenu de la formation initiale ATS théorique et pratique (article 7, 2°), de la formation ATS (article 12, 3°), du programme de formation relatif à la qualification et relatif à au moins une mention associée à cette qualification (article 17, 2°), de la formation relative à une mention (article 21, 2°), du programme de maintien d'une mention (article 23), du programme de la formation OJTI (article 27, 5°), des programmes de maintien de validité de la mention OJTI (article 30),

D'autres portent sur l'approbation des programmes d'examens ou d'évaluations (articles 7, 3°, 12, 4°, 17, 3°, 27, 6°).

D'autres portent sur la détermination des catégories de mentions et de leurs privilèges (article 20), sur la détermination des catégories de mentions d'État et de leurs fonctions correspondantes (article 25), sur la détermination des conditions de récupération de la licence d'entraînement ou de la qualification (article 31, 3°).

En revanche, d'autres dispositions désignent "le Ministre ou son délégué" comme l'autorité investie d'un pouvoir de décision individuelle, notamment la délivrance, la suspension ou le retrait des licences (articles 8, 13, 18 et 32).

Enfin, il revient au Ministre ou à son délégué de déterminer les conditions de l'agrément visé à l'article 35, § 1^{er}, ainsi que les modalités de demande et de renouvellement de cet agrément (art. 35, § 2), de contrôler les programmes de formation, les examens et évaluations et le respect par les organismes visés à l'article 2, des conditions visées à l'article 35 (article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}) et d'établir les listes des personnes chargées de ce contrôle (article 38, § 1^{er}, alinéa 2).

.../...

Le système que le projet d'arrêté entend mettre en place est d'autant plus singulier que les organismes mentionnés à l'article 2, qui doivent créer en leur sein des entités chargées de dispenser des formations théoriques et pratiques et d'organiser des examens sanctionnant ces formations, doivent être agréés sur la base de conditions déterminées par le ministre ou le directeur général, l'un ou l'autre délivrant l'agrément "après que l'organisme ait (lire : a) démontré qu'il remplit les conditions visées au paragraphe 2 (de l'article 35)".

Or, selon l'article 35, § 3, du projet,

"Cet agrément n'est délivré qu'après approbation préalable par le Directeur général des programmes de formation et d'examen ainsi que des procédures du système de qualité et d'audit interne."

On pourrait s'attendre à ce qu'une autorité hiérarchiquement supérieure décide ou approuve le contenu de programmes de formations et le respect de procédures d'audit interne ou de contrôle de qualité tandis que l'agrément, après avoir vérifié le respect de normes plus générales, constate, par une décision individuelle, qu'un organisme y satisfait totalement.

Plutôt que d'attribuer au directeur général des pouvoirs dont il est difficile de déterminer exactement l'étendue, et pour parer ainsi le risque de contestation de la compétence de l'auteur de l'acte, il serait préférable de n'admettre pareilles délégations que pour les décisions à caractère technique ou individuel compte tenu de l'existence de normes prises au sein de l'Eurocontrol.

Observations particulières

Préambule

1. La Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, ne procure aucun fondement légal au projet. L'alinéa qui la vise doit, par conséquent, être omis du préambule.

.../...

La même observation vaut pour la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne "Eurocontrol", signée à Bruxelles le 13 décembre 1960.

2. L'avis du Conseil d'État doit être visé au préambule avec l'indication de sa date et de son numéro.

Dispositif

Article 1^{er}

1. À l'article 1^{er} du projet, il n'est pas nécessaire de définir les termes : "Annexe 1" et "ESARR 5", ceux-ci n'étant pas utilisés dans la suite du texte.

Il convient, en outre, de relever que la mention selon laquelle "toute personne intéressée peut prendre connaissance de ce document au Service public fédéral Mobilité et Transports, Direction générale Transport aérien" - laquelle est reprise après les définitions des deux termes précités - ne peut être insérée au sein d'une énumération de définitions. Eu égard à sa portée juridique spécifique, elle doit en effet figurer dans une disposition distincte.

2. Dans la définition de la "mention d'État", la dernière phrase, qui est répétée à l'article 24, alinéa 2, doit être omise.

3. À l'article 1^{er} du projet, l'expression "certificat d'aptitude médicale" est définie dans les termes suivants :

"Certificat d'aptitude médicale : Certificat attestant que son titulaire satisfait aux conditions d'aptitude physique et mentale en vigueur au sein de l'organisme assurant les services de la circulation aérienne dans lequel il entame une formation ou exerce des fonctions en tant que titulaire d'une des licences délivrées en application du présent arrêté.

.../...

Les conditions d'aptitude physique et mentale en vigueur au sein de la Défense sont celles de l'arrêté royal du 11 mars 2003 fixant les critères d'aptitude au service comme militaire, et au sein de Belgocontrol, celles de l'arrêté ministériel du 4 octobre 1971 fixant pour certains emplois de la Régie des Voies aériennes des conditions d'aptitude physiques particulières."

a) Cette disposition ne vise pas seulement à définir la notion de certificat d'aptitude médicale, mais également à fixer à l'alinéa 2, par référence à d'autres réglementations, quels sont les critères d'aptitude médicale imposés pour l'exercice de fonctions en tant que titulaire d'une des licences délivrées en application de l'arrêté en projet.

Eu égard à sa portée juridique, une telle disposition n'a pas sa place au sein d'une simple énumération de définitions.

b) Pour ce qui concerne les conditions d'aptitude physique des contrôleurs de trafic aérien militaires, il doit être relevé que celles-ci ont été définies récemment par l'arrêté royal du 25 avril 2004 relatif au statut et à l'aptitude médicale des contrôleurs de trafic aérien militaires ⁽¹⁾.

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, c'est à ce dernier arrêté qu'il convient de se référer, et non à l'arrêté royal du 11 mars 2003 fixant les critères d'aptitude au service comme militaire.

c) Les termes "au sein de la Défense" doivent être remplacés par la dénomination exacte de ce département, à savoir le Ministère de la Défense ⁽²⁾.

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

⁽¹⁾ Moniteur du 30 avril, 2^e édition. Cet arrêté a fait l'objet de l'avis 36.411/4, donné le 11 février 2004.

⁽²⁾ Voir l'arrêté royal du 21 décembre 2001 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités, notamment l'article 1^{er} (Moniteur belge du 12 janvier 2002).

4. Pour faciliter l'identification des dispositions que comporte l'énumération, il est conseillé d'en numéroté en 1°, 2°, 3°, ... les subdivisions.

Article 39

À l'article 39 du projet, les mots "sur décision motivée" sont superflus et doivent par conséquent être supprimés. L'obligation de motiver formellement une décision suspendant, restreignant ou retirant l'agrément en cause résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Observations de forme

Du point de vue de la correction de la langue et d'un usage conséquent de la terminologie, le texte néerlandais du projet laisse à désirer. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites ci-dessous, les propositions de texte suivantes.

Article 1^{er}

Dans la définition de "Bevoegdverklaring (rating)", il faudrait écrire "toestemming" et non "toelating". Cette observation vaut également pour la définition de Aantekening (endorsement) et pour la définition de Staatsaantekening (State endorsement).

Dans la définition de "Aantekening OJTI op de vergunning (licence endorsement OJTI)", il faudrait écrire : "Toestemming die vermeld staat ... en die het mogelijk maakt een opleiding te geven in ... luchtverkeersleiding".

Dans la définition de "Staatsaantekening (State endorsement)", il faudrait écrire "die de houder ervan" au lieu de "die zijn titularis". Le terme "houder" devrait être utilisé dans l'ensemble du texte du projet, d'une manière cohérente.

.../...

Dans la définition de "Attest van medische geschiktheid", alinéa 2, il faudrait écrire deux fois "die van" et non "deze van".

Au chapitre II, il faudrait écrire "Algemeen" et non "Algemeenheden".

Article 2

À deux reprises, le mot "verzekeren" devrait être remplacé par le mot "onderhouden". Cette observation vaut, mutatis mutandis, pour l'ensemble du projet.

Article 4

Au 3°, il faudrait écrire : "... die van een aard is om zijn bekwaamheidsniveau in twijfel te trekken".

Algemene opmerking

Het hele ontworpen koninklijk besluit bevat talrijke bevoegdheids-overdrachten aan de directeur-generaal, die de "directeur-generaal van het directoraat-generaal Luchtvaart" is.

Sommige hebben bijvoorbeeld betrekking op de goedkeuring van de inhoud van de initiële theoretische en praktische ATS-opleiding (artikel 7, 2°), van de ATS-opleiding (artikel 12, 3°), van het opleidingsprogramma (betreffende) de bevoegdverklaring en betreffende ten minste één aantekening die met deze bevoegdverklaring verbonden is (artikel 17, 2°), van de opleiding betreffende een aantekening (artikel 21, 2°), van het programma voor het behoud van een aantekening (artikel 23), van het programma van een OJTI-opleiding (artikel 27, 5°), van de programma's voor het behoud van de geldigheid van de OJTI-aantekening (artikel 30).

Andere gaan over de goedkeuring van de programma's van examens of evaluaties (artikelen 7, 3°, 12, 4°, 17, 3°, 27, 6°).

Nog andere betreffen het bepalen van categorieën van aantekeningen en de voorrechten daarvan (artikel 20), het bepalen van categorieën van Staatsaantekeningen en de daarmee overeenstemmende functies (artikel 25), het bepalen van de voorwaarden voor het terugkrijgen van de oefenvergunning of van de bevoegdverklaring (artikel 31, 3°).

Weer andere bepalingen daarentegen wijzen "de Minister of zijn gemachtigde" aan als overheid met individuele beslissingsbevoegdheid, inzonderheid de uitreiking, schorsing of intrekking van vergunningen (artikelen 8, 13, 18 en 32).

Ten slotte komt het toe aan de Minister of diens gemachtigde om de voorwaarden voor de goedkeuring bedoeld in artikel 35, § 1, te bepalen, alsook de nadere regels voor de aanvraag en de hernieuwing van die goedkeuring (art. 35, § 2), toe te zien op de opleidingsprogramma's, de examens, de evaluaties en de naleving van de in artikel 35 vermelde voorwaarden door de instellingen genoemd in artikel 2 (artikel 38, § 1, eerste lid), en de lijsten van de personen die met dat toezicht belast zijn, op te stellen (artikel 38, § 1, tweede lid).

.../...

Het systeem dat het ontwerpbesluit beoogt in te voeren, is des te eigenaardiger daar de instellingen genoemd in artikel 2, die binnen hun instelling entiteiten in het leven moeten roepen die belast zijn met het verstrekken van theoretische en praktische opleidingen, en het organiseren van examens ter afsluiting van die opleidingen, goedgekeurd moeten worden op basis van voorwaarden bepaald door de minister of de directeur-generaal, waarbij de ene of de andere de goedkeuring verschaft "nadat de instelling heeft aangetoond dat zij voldoet aan de in § 2 (van artikel 35) vermelde voorwaarden".

In artikel 35, § 3, van het ontwerp staat echter het volgende :

"Deze goedkeuring wordt slechts gegeven na voorafgaandelijke goedkeuring door de Directeur-generaal van de programma's van de opleidingen en examens evenals van de procedures van het kwaliteitssysteem en de interne audit."

Verwacht zou mogen worden dat een hiërarchisch hogere overheidsinstantie beslist over of instemt met de inhoud van opleidingsprogramma's en de na te leven interne-audit- of kwaliteitscontroleprocedures, terwijl in geval van goedkeuring, nadat eerst is nagegaan of algemenere normen in acht zijn genomen, bij een individuele beslissing wordt vastgesteld dat een bepaalde instelling daaraan volledig voldoet.

In plaats van aan de directeur-generaal bevoegdheden toe te kennen waarvan de omvang moeilijk nauwkeurig kan worden vastgesteld, en om bijgevolg betwisting van de bevoegdheid van de steller van de handeling te voorkomen, zou het verkieslijk zijn zulke bevoegdheidsoverdrachten alleen toe te staan voor technische of persoonsgerichte beslissingen, aangezien er normen bestaan die uitgevaardigd zijn binnen Eurocontrol.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944, levert geen rechtsgrond op voor het ontwerp. Het lid in de aanhef waarin het vermeld wordt moet bijgevolg vervallen.

Dezelfde opmerking geldt voor het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart "Eurocontrol", ondertekend te Brussel op 13 december 1960.

2. In de aanhef dient het advies van de Raad van State, met opgave van de datum en het nummer ervan te worden vermeld.

Dispositief

Artikel 1

1. Het is niet nodig in artikel 1 van het ontwerp de begrippen "Bijlage 1" en "ESARR 5" te definiëren, aangezien deze niet verder in de tekst gebruikt worden.

Bovendien dient erop gewezen te worden dat de vermelding "Geïnteresseerden kunnen van dit document kennis nemen bij de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, Directoraat-generaal Luchtvaart" - die opgenomen is na de definities van de twee genoemde begrippen - niet ingevoegd mag worden in een lijst van definities. Gezien de specifieke juridische strekking ervan moet ze immers in een afzonderlijke bepaling worden opgenomen.

2. In de definitie van de "Staatsaantekening" moet de laatste zin, die herhaald wordt in artikel 24, tweede lid, vervallen.

3. In artikel 1 van het ontwerp, wordt het begrip "attest van medische geschiktheid" als volgt gedefinieerd :

"Attest van medische geschiktheid : Attest waaruit blijkt dat de houder voldoet aan de voorwaarden inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid die gelden binnen de instelling voor het verstrekken van de luchtverkeersdiensten waar hij een opleiding aanvangt of waar hij functies uitoefent als titularis van één van de vergunningen die in toepassing van dit besluit worden uitgereikt.

.../...

De voorwaarden inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid binnen Landsverdediging zijn deze van het koninklijk besluit van 11 maart 2003 tot vaststelling van de medische geschiktheidscriteria voor de dienst als militair, en binnen Belgocontrol deze van het ministerieel besluit van 4 oktober 1971 tot vaststelling van bijzondere eisen inzake lichamelijke geschiktheid voor sommige betrekkingen van de Regie der Luchtwezen."

a) Met deze bepaling wordt niet alleen beoogd het begrip attest van medische geschiktheid te definiëren, maar in het tweede lid ervan wordt tevens, door verwijzing naar andere regelgeving, bepaald aan welke medische geschiktheidscriteria iemand moet voldoen om functies uit te oefenen als houder van een van de vergunningen die met toepassing van het ontworpen besluit worden uitgereikt.

Zulk een bepaling hoort, gezien de juridische strekking ervan, niet thuis in een gewone lijst van definities.

b) Wat de voorwaarden inzake lichamelijke geschiktheid van militaire luchtverkeersleiders betreft, moet erop gewezen worden dat deze onlangs vastgesteld zijn bij het koninklijk besluit van 25 april 2004 betreffende het statuut en de medische geschiktheid van de militaire luchtverkeersleiders ⁽¹⁾.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat naar dat laatstgenoemde besluit verwezen moet worden, en niet naar het koninklijk besluit van 11 maart 2003 tot vaststelling van de medische geschiktheidscriteria voor de dienst als militair.

c) De woorden "binnen Landsverdediging" moeten vervangen worden door de juiste benaming van dat departement, namelijk het Ministerie van Landsverdediging ⁽²⁾.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2 van het ontwerp.

⁽¹⁾ Belgisch Staatsblad van 30 april, tweede uitgave. Dat besluit is onderzocht in advies 36.411/4, gegeven op 11 februari 2004.

⁽²⁾ Zie het koninklijk besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten, inzonderheid artikel 1 ervan (Belgisch Staatsblad van 12 januari 2002).

4. Om de bepalingen binnen de opsomming gemakkelijker terug te kunnen vinden, wordt aanbevolen de indeling ervan te nummeren met 1°, 2°, 3°, ...

Artikel 39

In artikel 39 van het ontwerp zijn de woorden "met een gemotiveerde beslissing" overbodig en moeten ze dus vervallen. De verplichting tot uitdrukkelijk motiveren van een beslissing waarbij de betrokken goedkeuring wordt geschorst, beperkt of ingetrokken, volgt reeds uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct en consistent taalgebruik ondermaats. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen worden in dat verband bij wijze van voorbeeld de volgende tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 1

In de definitie van "Bevoegdverklaring (rating)" schrijve men "toestemming" in plaats van "toelating". Dezelfde opmerking geldt voor de definitie van Aantekening (endorsement) en voor de definitie van Staatsaantekening (State endorsement).

In de definitie van "Aantekening OJTI op de vergunning (licence endorsement OJTI)" schrijve men : "Toestemming die vermeld staat ... en die het mogelijk maakt een opleiding te geven in ... luchtverkeersleiding".

.../...

In de definitie van "Staatsaantekening (State endorsement)" schrijve men "die de houder ervan" in plaats van "die zijn titularis". Het woord "houder" zou overal in de tekst van het ontwerp consequent gebezigd moeten worden.

In de definitie van "Attest van medische geschiktheid", tweede lid, schrijve men tweemaal "die van" en niet "deze van".

In hoofdstuk II schrijve men "Algemeen" en niet "Algemeenheden".

Artikel 2

Het woord "verzekeren" zou tweemaal vervangen moeten worden door het woord "onderhouden". Deze opmerking geldt mutatis mutandis voor heel het ontwerp.

Artikel 4

In onderdeel 3° schrijve men : "... die van een aard is om zijn bekwaamheidsniveau in twijfel te trekken".

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'État,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de
H. Y. CHAUFFOUREAUX, 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,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS