FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.483/4
DU 13 JUIN 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 9 mars 2007, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 5 juin 2002 organisant la vérification des conditions d'aptitude physique et mentale des membres d'équipage de conduite des aéronefs civils", a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.483/4
VAN 13 JUNI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 maart 2007 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juni 2002 tot regeling van de organisatie van de controle van de voorwaarden inzake linchamelijke en geestelijke geschiktheid van de leden van het stuurpersonnel van burgerlijke luchtvaartuigen", heeft het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Examen du projet

1. L'article 1er du projet examiné vise à compléter l'article 2 de l'arrêté royal du 5 juin 2002 organisant la vérification des conditions d'aptitude physique et mentale des membres d'équipage de conduite des aéronefs civils, par l'alinéa suivant :

> "Les membres de la Section de médecine aéronautique, du Conseil de médecine aéronautique et de la Commission de recours qui n'exercent pas leur fonction en qualité de membre du personnel de l'État, sont indemnisés selon les montants et modalités fixés par le Ministre."

Une subdélégation, par le Roi, de pouvoirs réglementaires à un ministre ne peut être admise que dans de strictes limites, ainsi que l'a notamment rappelé la section de législation dans son avis 32.461/4 dans les termes suivants (1) :

> "Si la Constitution, notamment par ses articles 37, 105 et 108, ne reconnaît expressément un pouvoir réglementaire qu'au Roi, une délégation de ce pouvoir à un ministre est admissible, en raison notamment de la responsabilité politique assumée par celui-ci devant la Chambre des représentants, si 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. Ce faisant, il n'est pas porté atteinte au principe d'unité du pouvoir réglementaire, qui est un des aspects de l'unicité du pouvoir exécutif lui-même."

---

(1) Donné le 21 octobre 2002 sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions particulières pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés".

En ce qu'elle ne précise ni la nature des frais pouvant faire l'objet d'une indemnisation, ni le montant maximum que peut atteindre celle-ci, la disposition en projet ne peut être considérée comme se limitant à des aspects accessoires ou secondaires, ou à des mesures d'exécution de principes fixés par le Roi.

L'article 1er du projet doit par conséquent être revu, afin de limiter, à tout le moins, la portée de la subdélégation de pouvoirs réglementaires qu'il prévoit.

Il est même permis de s'interroger sur la nécessité de subdéléguer au Ministre la fixation des indemnités envisagées. La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit en effet pas ce qui empêcherait que le montant de ces indemnités (qui figure dans un projet d'arrêté ministériel simultanément soumis à l'avis de la section de législation sous le numéro de rôle 42.484/4) soit fixé directement dans le dispositif de l'arrêté royal en projet.

2. Selon l'article 4 du projet,

"Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge."

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que le projet ne confère donc pas une base juridique valable soit à des paiements antérieurs à cette date, soit à des paiements futurs relatifs à des prestations antérieures à cette date [(2)].

[(2)] Voir à ce sujet l'avis de l'inspecteur des finances du 4 juillet 2005.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Onderzoek van het ontwerp

1. Artikel 1 van het voorliggende ontwerp strekt ertoe artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 juni 2002 tot regeling van de organisatie van de controle van de voorwaarden inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid van de leden van het stuurpersoneel van burgerlijke luchtvaartuigen aan te vullen met het volgende lid :

> "De leden van de Sectie luchtvaartgeneeskunde, de Raad van luchtvaartgeneeskunde en de Beroepscommissie die hun functie niet uitoefenen in de hoedanigheid van lid van het Rijkspersoneel, worden vergoed volgens de bedragen en modaliteiten, vastgesteld door de Minister."

Subdelegatie van regelgevende bevoegdheden door de Koning aan een minister is slechts geoorloofd binnen strikte grenzen, zoals de afdeling wetgeving inzonderheid erop gewezen heeft in haar advies 32.461/4, in de volgende bewoordingen [(1)] :

> "De Grondwet draagt weliswaar, inzonderheid bij de artikelen 37, 105 en 108 ervan, alleen aan de Koning uitdrukkelijk regelgevende bevoegdheid op, maar overdracht van die bevoegdheid aan een minister is aanvaardbaar, onder meer wegens de politieke verantwoording die deze verschuldigd is aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, voorzover ze niet slaat op het wezen zelf van de

---

(1) Gegeven op 21 oktober 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen".

bevoegdheid verleend of opgedragen aan de Koning en ze betrekking heeft op bijkomstige of detailkwesties of nog op maatregelen tot uitvoering van beginselen die door de Koning zijn vastgelegd. Daarmee wordt geen afbreuk gedaan aan het beginsel van de eenheid van de regelgevende bevoegdheid, dat een facet is van de uniciteit van de uitvoerende macht zelf."

Doordat de ontworpen bepaling noch de aard van de kosten die eventueel vergoed kunnen worden, noch het maximumbedrag van die vergoeding preciseert, kan ze niet beschouwd worden als een bepaling die beperkt is tot bijkomstige of detailkwesties, of tot maatregelen tot uitvoering van beginselen die door de Koning zijn vastgelegd.

Artikel 1 van het ontwerp moet bijgevolg worden herzien, zodat op zijn minst de strekking van de subdelegatie van regelgevende bevoegdheden waarin het voorziet, beperkt wordt.

De vraag rijst zelfs of het wel nodig is de bevoegdheid om de betrokken vergoedingen vast te stellen, te subdelegeren aan de Minister. Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State immers niet duidelijk wat eraan in de weg staat dat het bedrag van die vergoedingen (dat in een ontwerp van ministerieel besluit staat dat gelijktijdig voor advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd, met het rolnummer 42.484/4) meteen in het dispositief van het ontworpen koninklijk besluit wordt bepaald.

2. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt het volgende :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt."

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt erop gevestigd dat het ontwerp bijgevolg geen geldige rechtsgrond oplevert voor betalingen vóór die datum, net zomin als voor betalingen in de toekomst voor prestaties die dateren van voor die datum [(2)].

[(2)] Zie wat dat betreft het advies van de inspecteur van financiën van 4 juli 2005.

La chambre était composée de

Messieurs Ph. HANSE, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY, conseillers d'État,
J. JAUMOTTE, staatsraden,

Madame C. GIGOT, greffier,
Mevrouw griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

Ph. HANSE