

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.986/4
DU 30 MAI 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 2 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des paramoteurs", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

*

* *

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.

Formalités préalables

1. Les articles 1^{er}, 13 et 14 du projet définissent certaines caractéristiques que doivent présenter les paramoteurs, en matière de masse maximale (article 1^{er}, 1/), de performance (article 13, alinéa 1^{er}), d'émission de bruit (article 13, alinéa 2 et annexe) et d'équipement de bord (article 14).

Ces dispositions constituent des règles techniques au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

.../...

Il ne ressort pas du dossier communiqué au Conseil d'État que le projet d'arrêté ait été soumis à la Commission européenne en vertu de la directive 98/34/CE, précitée.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable, lequel sera ensuite visé dans son préambule.

L'adoption du projet ne pourra en outre avoir lieu qu'à l'expiration du délai prévu à l'article 9 de la directive 98/34/CE, précitée.

2. L'alinéa 5 du préambule est consacré au visa de l'accord du Ministre du Budget. Cet accord ne figure toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

L'auteur du projet vérifiera que cette formalité préalable a bien été accomplie et en précisera la date à l'alinéa 5 du préambule.

Observations générales

1.1. Les solutions retenues dans le projet examiné, pour régler l'admission à la circulation aérienne des paramoteurs, présentent de nombreuses similitudes avec les dispositions de l'arrêté royal du 25 mai 1999 fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés et, de manière plus générale, avec les autres dispositions applicables à la circulation aérienne des autres catégories d'aéronefs.

Toutefois, le projet examiné innove fondamentalement en la matière en ce qu'il confie de très larges pouvoirs d'exécution de la réglementation en projet à un futur organisme privé et agréé par le Ministre, après un agrément préalable par l'association sans but lucratif "Aéro-club royal de Belgique", elle-même association de droit privé. Cette délégation de pouvoir porte sur un ensemble de tâches reprises dans la liste - non limitative - figurant à l'article 38 du projet.

Cette "instance compétente" y est notamment chargée :

- a) "de développer et imposer des normes en matière de sport de paramoteur et (de) veiller au respect de ces normes" (article 38, 1/, du projet);
- b) "de développer et imposer des programmes de formations pour l'obtention des autorisations et des habilitations", moyennant l'approbation du Ministre (article 38, 3/, du projet);
- c) "de développer et imposer des règles plus précises concernant les examens tels que définis à l'article 28", moyennant l'approbation du Ministre (article 38, 4/, du projet) ¹;
- d) "de l'organisation et du règlement pratique des examens visés à l'article 28" (article 38, 5/, du projet);
- e) "de déterminer les tarifs de participation aux examens tels que visés à l'article 28", moyennant l'approbation du Ministre (article 38, 6/, du projet);
- f) "de composer les commissions d'examens et de désigner des examinateurs de vol à partir de la liste des instructeurs", moyennant approbation ministérielle des conditions et procédures appliquées à cet effet (article 38, 7/, du projet);
- g) "de délivrer les dispenses telles que visées à l'article 29", moyennant approbation ministérielle des conditions et procédures appliquées à cet effet (article 38, 8/, du projet);

⁽¹⁾ Voir également l'article 37, § 2, alinéa 2, 9/, du projet qui impose à "l'instance compétente" de joindre à sa demande "d'agrément" un règlement détaillé "rédigé par ses soins concernant l'organisation des examens visés à l'article 28, y compris les conditions, procédures et tarifs qu'elle a dans l'intention d'appliquer".

- h) "de délivrer, renouveler, restreindre, suspendre et retirer les autorisations et les habilitations", moyennant approbation ministérielle des conditions et procédures appliquées à cet effet (article 38, 9/, du projet) ².

Outre ces délégations de pouvoir à "l'instance compétente", dont certaines sont de nature réglementaire, le projet examiné confie à l'association sans but lucratif "Aéro-club royal de Belgique" les missions d'agréer l' "instance compétente" (article 37, § 1^{er}, alinéa 2, 1/, du projet) et d'instituer une commission d'appel devant laquelle les intéressés peuvent introduire un recours contre les décisions de restriction, de suspension ou de retrait des autorisations et habilitations, prises par l'"instance compétente" (articles 18, § 3, et 41 du projet).

1.2. L'article 33 de la Constitution exige que les pouvoirs soient exercés de la manière établie par la Constitution elle-même; c'est pourquoi les autorités qui en sont investies ne peuvent les remettre à d'autres ³. Ce principe constitutionnel s'oppose, a fortiori, à ce que les pouvoirs dévolus aux autorités publiques soient délégués à des personnes privées.

En effet, comme l'a notamment rappelé la section de législation dans son avis 32.461/4 ⁴ dans les termes suivants :

"Plusieurs dispositions du projet délèguent au Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique, à son délégué ou au directeur général de l'administration de l'aéronautique, certains aspects du pouvoir réglementaire conféré au Roi par les articles 2 et 5 de la loi du 27 juin 1937 fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés. D'autres dispositions confèrent un pouvoir de décision individuelle à ces mêmes autorités.

(2) Voir également l'article 37, § 2, alinéa 2, 10/, du projet qui impose à "l'instance compétente" de joindre à sa demande "d'agrément" un règlement détaillé "rédigé par ses soins concernant la délivrance, la restriction, la suspension et le retrait des autorisations et habilitations y compris les conditions, procédures et tarifs détaillés qu'elle a dans l'intention d'appliquer".

(3) Voir notamment l'avis 22.537/2, donné le 21 novembre 1994, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 25 ventôse - 5 germinal an XI (16 mars 1803) contenant organisation du notariat".

(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".

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.

Les délégations consenties au ministre par le projet répondent à ces conditions et sont donc en l'espèce admissibles.

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 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, sous la réserve d'explications complémentaires de nature technique dont le Conseil d'État ne dispose pas, les attributions de compétences faites au délégué du ministre par les articles 16 (fixation du groupe de trois chiffres ou combinaison de trois lettres et chiffres pour la marque de l'enregistrement), 17 (emplacement, dimensions et caractères de la marque d'enregistrement), 21, § 3 (en tant qu'il concerne le contenu du dossier technique et la forme du certificat de conformité), 44 (organisation des examens) et 49 (désignation des agents chargés de la réception du livret d'entretien et des documents de bord) du projet sont admissibles; elles sont excessives aux articles 21, § 3 (en tant qu'il charge le délégué du ministre de fixer les procédures), 29, alinéa 2 (forme des documents devant se trouver à bord des aéronefs), et 51, § 1^{er}, 6/ (marquage de la piste d'atterrissage), § 3, alinéa 2, (conditions d'exercice des fonctions de commandant d'aérodrome et de commandant suppléant) et § 5 (modalités de tenue d'un registre de vol).

L'attribution d'un pouvoir de décision individuelle à des agents de l'administration obéit aux mêmes règles que celles qui ont été rappelées ci-dessus. Compte tenu toutefois de ce que, par leur nature même, les compétences ainsi attribuées ont une ampleur moindre que celles qui relèvent du pouvoir réglementaire, leur attribution à un agent subordonné est admissible dans une plus grande mesure. Afin de sauvegarder les principes d'unité du pouvoir exécutif et ceux qui découlent de la responsabilité politique des ministres devant la Chambre des représentants, il y a lieu alors, en règle, de permettre au ministre, saisi le cas échéant d'un recours, de réformer les actes pris par ses subordonnés.

Au regard des principes qui viennent d'être rappelés, sauf en tant qu'ils ne prévoient pas un pareil pouvoir de réformation pour le ministre, les articles 4 et 8 (enregistrement des aéronefs), 11 (remplacement du certificat d'enregistrement), 20, § 3 (délivrance de l'autorisation restreinte de circulation et de l'autorisation provisoire de vol), 47, alinéa 1^{er}, (délivrance des autorisations d'entraînement et de pilotage et des qualifications) peuvent être admis en tant qu'ils attribuent un pouvoir de décision individuelle à des agents délégués par le ministre.

Eu égard au pouvoir de sanction qu'ils peuvent conférer à ces agents, les articles 14 (radiation de l'enregistrement), 28 (retrait de l'autorisation restreinte de circulation et de l'autorisation de type) et 47, alinéa 2, (retrait des autorisations d'entraînement et de pilotage et des qualifications) ne peuvent en revanche être admis en l'état. Le cas échéant, l'arrêté en projet pourrait conférer un pouvoir de décision en cas d'urgence à l'agent délégué, sous la réserve d'une procédure rapide de confirmation devant le ministre.

En ce qui concerne l'article 51, § 3, qui habilite le directeur général de l'administration de l'aéronautique à «désigner» le commandant d'aérodrome et son suppléant, cette attribution, qui ne vise en réalité que la reconnaissance d'une fonction conférée par l'exploitant, est admissible. En revanche, outre les motifs exposés ci-avant et sous la même réserve, cette délégation, en tant qu'à l'alinéa 3 de la même disposition, elle vise le retrait de la désignation et autorise même une subdélégation consentie par le directeur général, est excessive.

Le projet doit être adapté en tenant compte des observations qui précèdent."

1.3. En conséquence, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une personne privée, elle-même agréée par une autre personne privée, ne peut être admise dans la matière considérée.

Il revient par conséquent au Roi de fixer Lui-même les normes réglementaires relatives à l'admissibilité à la circulation aérienne des paramoteurs, en ne prévoyant, le cas échéant, de délégation de pouvoirs réglementaires au Ministre en charge de la matière ⁵ que dans de strictes limites et conformément aux principes essentiels qu'Il a Lui-même préalablement arrêté.

De même, l'attribution d'un pouvoir de décision individuelle à une personne privée ne peut non plus se concevoir; un tel pouvoir doit être attribué au Ministre et la faculté qui serait donnée à celui-ci de le subdéléguer à des agents de son administration doit également obéir aux principes ainsi rappelés. C'est particulièrement le cas pour les décisions d'octroi, de prolongation, de suspension ou de retrait des autorisations et

⁽⁵⁾ Ainsi qu'exceptionnellement, à des agents de l'administration.

habilitations dont les pilotes de paramoteurs doivent être titulaires, ainsi que pour la désignation des personnes habilitées à faire passer les examens y relatifs ⁶.

2. Concernant l'article 34, § 1^{er}, 4/, du projet d'arrêté, le Conseil d'État n'aperçoit pas sur quel fondement légal peut s'appuyer l'auteur du projet pour imposer au gouverneur de province l'obligation de se concerter avec "une délégation représentative des personnes exerçant le sport paramoteur dans la province concernée" pour interdire ou soumettre à des conditions le survol de certaines zones.

Cette disposition doit en conséquence être revue.

Une observation analogue vaut pour la concertation prévue à l'article 34, § 2, du projet, lequel doit être omis.

3. Par ailleurs, l'article 1^{er}, 1/, du projet d'arrêté, définit le paramoteur comme étant :

"un aéronef léger de type monoplace ou biplace constitué d'un parapente souple et d'un dispositif de propulsion porté sur le dos ou monté sur roues".

Cette définition englobant des appareils "montés sur roues", le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas un risque de confusion possible avec la notion d'aéronef ultra-léger motorisé, seuls les aéronefs avec voilure rotative et les aéronefs à décollage à pieds étant exclus de la définition de cette catégorie d'aéronefs, figurant à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 mai 1999, précité.

Il convient donc de définir avec précision le champ d'application de l'arrêté en projet afin d'éviter tout chevauchement avec des règles applicables à d'autres catégories d'aéronefs.

⁽⁶⁾ Voir, par exemple, les articles 43 et 47 de l'arrêté royal du 25 mai 1999, précité.

4. L'arrêté en projet doit être fondamentalement revu pour tenir compte des observations générales qui précèdent; il n'a donc pas été examiné plus avant.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.986/4
VAN 30 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 2 mei 2007 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor de toelating tot het luchtverkeer van paramotoren", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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.

*
* *

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.

Voorafgaande vormvereisten

1. In de artikelen 1, 13 en 14 van het ontwerp wordt een definitie gegeven van bepaalde kenmerken die paramotoren moeten vertonen inzake maximale massa (artikel 1, 1/), prestaties (artikel 13, eerste lid), voortgebracht geluid (artikel 13, tweede lid, en bijlage) en boorduitrusting (artikel 14).

Die bepalingen vormen technische voorschriften in de zin van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

.../...

Uit het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd, blijkt niet dat het ontwerpbesluit krachtens de voornoemde richtlijn 98/34/EG aan de Europese Commissie is voorgelegd.

De steller van het ontwerp dient ervoor te zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste vervuld wordt en dat daarnaar vervolgens verwezen wordt in de aanhef van het ontwerp.

Het ontwerp mag voorts niet eerder worden goedgekeurd dan bij het verstrijken van de termijn bepaald in artikel 9 van de voormelde richtlijn 98/34/EG.

2. Het vijfde lid van de aanhef wordt besteed aan de verwijzing naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting. Die akkoordbevinding maakt evenwel geen deel uit van het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of dat voorafgaande vormvereiste wel vervuld is en moet daarvan de datum vermelden in het vijfde lid van de aanhef.

Algemene opmerkingen

1.1. De oplossingen waarvoor in het voorliggende ontwerp gekozen wordt voor het regelen van de toelating van paramotoren tot het luchtverkeer vertonen vele overeenkomsten met de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 mei 1999 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen en, meer in het algemeen, met de andere bepalingen die van toepassing zijn op het luchtverkeer van andere categorieën van luchtvaartuigen.

Het onderzochte ontwerp vormt ter zake evenwel een fundamentele vernieuwing doordat het zeer ruime bevoegdheden voor het uitvoeren van de ontworpen regeling toevertrouwt aan een toekomstige privé-instantie die, na een voorafgaande erkenning door de vereniging zonder winstoogmerk Koninklijke Belgische Aëroclub - die zelf een privaatrechtelijke vereniging is -, door de Minister wordt erkend. Die overdracht

van bevoegdheid heeft betrekking op een geheel van taken die vermeld worden in de - niet-exhaustieve - lijst die in artikel 38 van het ontwerp wordt opgegeven.

Die "bevoegde instantie" wordt daar inzonderheid belast met :

- a) "het ontwikkelen en opleggen van standaarden inzake de paramotorsport, alsook de controle op de naleving ervan" (artikel 38, 1/, van het ontwerp);
- b) "het ontwikkelen en opleggen van opleidingsprogramma's voor het bekomen van de toelatingen en de bevoegdheidsverklaringen", na goedkeuring door de Minister (artikel 38, 3/, van het ontwerp);
- c) "het ontwikkelen en opleggen van de nadere regels betreffende de examens zoals bedoeld in artikel 28", na goedkeuring door de Minister (artikel 38, 4/, van het ontwerp) ¹;
- d) "het organiseren en de praktische regeling van de examens zoals bedoeld in artikel 28" (artikel 38, 5/, van het ontwerp);
- e) "het bepalen van de tarieven voor deelname aan de examens zoals bedoeld in artikel 28", na goedkeuring door de Minister (artikel 38, 6/, van het ontwerp);
- f) "het samenstellen van examencommissies en het aanwijzen van vluchtexaminatoren uit de lijst van instructeurs" na goedkeuring door de Minister van de daartoe toegepaste voorwaarden en procedures (artikel 38, 7/, van het ontwerp);
- g) "het verlenen van vrijstellingen zoals bedoeld in artikel 29", na goedkeuring door de Minister van de daartoe toegepaste voorwaarden en procedures (artikel 38, 8/, van het ontwerp);

⁽¹⁾ Zie eveneens artikel 37, § 2, tweede lid, 9/, van het ontwerp, waarbij aan "de bevoegde instantie" de verplichting wordt opgelegd om bij haar aanvraag "tot erkenning" een gedetailleerd reglement te voegen dat ze zelf heeft opgemaakt en dat betrekking heeft op "de organisatie van de in artikel 28 bedoelde examens, met inbegrip van de voorwaarden, procedures en tarieven die zij voornemens is te hanteren".

- h) "het uitreiken, hernieuwen, beperken, schorsen en intrekken van toelatingen en de bevoegdheidsverklaringen", na goedkeuring door de Minister van de daartoe toegepaste voorwaarden en procedures (artikel 38, 9/, van het ontwerp) ².

Naast die opdrachten van bevoegdheid aan de "bevoegde instantie", waarvan er sommige van verordenende aard zijn, wordt bij het voorliggende ontwerp aan de vereniging zonder winstoogmerk Koninklijke Belgische Aëroclub de taak toevertrouwd om de "bevoegde instantie" te erkennen (artikel 37, § 1, tweede lid, 1/, van het ontwerp) en een beroepscommissie op te richten waarbij de betrokkenen beroep kunnen instellen tegen de beslissingen tot beperking, schorsing of intrekking van toelatingen en bevoegdverklaringen die de "bevoegde instantie" heeft genomen (artikelen 18, § 3, en 41 van het ontwerp).

1.2. Artikel 33 van de Grondwet vereist dat de machten worden uitgeoefend op de wijze die door de Grondwet zelf wordt bepaald; daarom mogen de overheden die ermee bekleed zijn ze niet aan andere overdragen ³. Dat grondwettelijk beginsel staat er a fortiori aan in de weg dat de bevoegdheden die aan overheidsinstanties zijn opgedragen, aan privépersonen worden overgedragen.

Immers, zoals de afdeling wetgeving inzonderheid in haar advies 32.461/4 ⁴ in de volgende bewoordingen heeft opgemerkt :

"Sommige bepalingen van het ontwerp delegeren aan de minister bevoegd voor het Bestuur van de Luchtvaart, zijn gemachtigde of de directeur-generaal van

(2) Zie eveneens artikel 37, § 2, tweede lid, 10/, van het ontwerp, waarbij aan "de bevoegde instantie" de verplichting wordt opgelegd om bij haar aanvraag "tot erkenning" een gedetailleerd reglement te voegen dat ze zelf heeft opgemaakt en dat betrekking heeft op "het uitreiken, beperken, schorsen en intrekken van toelatingen en de bevoegdheidsverklaringen met inbegrip van de gedetailleerde voorwaarden, procedures en tarieven die zij voornemens is te hanteren".

(3) Zie inzonderheid advies 22.537/2, gegeven op 21 november 1994 over een voorontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 25 ventôse - 5 germinal jaar XI (16 maart 1803) tot regeling van het notarisambt".

(4) 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".

het Bestuur van de Luchtvaart, bepaalde facetten van de regelgevende bevoegdheid die aan de Koning is toevertrouwd bij de artikelen 2 en 5 van de wet van 27 juni 1937, die de bijzondere voorwaarden bepalen waarop ultralichte motorluchtvaartuigen tot het luchtverkeer worden toegelaten. Weer andere bepalingen vertrouwen bevoegdheid om individuele beslissingen te nemen toe aan diezelfde overheden.

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 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.

De bevoegdheden die bij het ontwerp aan de minister worden overgedragen, beantwoorden aan die voorwaarden en zijn bijgevolg in casu aanvaardbaar.

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 vermag, onder voorbehoud van nadere technische uitleg waarover de Raad van State niet beschikt worden bewilligd in de verleningen van bevoegdheden die aan de gemachtigde van de minister worden gedaan bij de artikelen 16 (het bepalen van de groep van drie cijfers of van de combinatie van drie letters en cijfers van het registratiekenmerk), 17 (de plaats, afmetingen en tekens van het registratiekenmerk), 21, § 3 (voorzover het slaat op de inhoud van het technisch dossier en de vorm van het gelijkvormigheidsattest), 44 (de "inrichting" van de examens) en 49 (de aanwijzing van de beambten die het onderhoudsboekje en de boordpapieren in ontvangst moeten nemen) van het ontwerp; ze zijn buitensporig in de artikelen 21, § 3 (voorzover de gemachtigde van de minister daarbij belast wordt met het vaststellen van de procedures), 29, tweede lid (de vorm van de bescheiden die zich aan boord van luchtvaartuigen moeten bevinden), en 51, § 1, 6/ (het markeren van de landingsbaan), § 3, tweede lid, (de voorwaarden voor de uitoefening van de functie van luchtvaartterreinoverste of van plaatsvervangend luchtvaartterreinoverste) en § 5 (de nadere regels voor het bijhouden van een vluchtregister).

Voor het verlenen van bevoegdheid om individuele beslissingen te nemen aan ambtenaren van het bestuur gelden dezelfde regels als die welke hierboven zijn

.../...

gememoreerd. Aangezien de aldus verleende bevoegdheden evenwel uit de aard der zaak minder omvangrijk zijn dan die welke onder de regelgevende bevoegdheid vallen, kan het verlenen daarvan aan een ondergeschikte ambtenaar gemakkelijker worden aanvaard. Om de beginselen van de eenheid van de uitvoerende macht veilig te stellen alsook die welke voortvloeien uit de politieke verantwoording die de ministers verschuldigd zijn aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, dient in de regel aan de minister, bij wie in voorkomend geval een beroep is ingesteld, de mogelijkheid te worden geboden de handelingen van zijn ondergeschikten te herzien.

Ten aanzien van de hierboven gememoreerde beginselen zijn, behalve in zoverre ze niet voorzien in zulk een herzieningsbevoegdheid voor de minister, de artikelen 4 en 8 (de registratie van luchtvaartuigen), 11 (de vervanging van het registratiebewijs), 20, § 3 (de uitreiking van de beperkte en de voorlopige toelating tot het luchtverkeer), 47, eerste lid (de uitreiking van toelatingen tot oefenen of tot besturen, en van bevoegdverklaringen) aanvaardbaar, voorzover daarbij een bevoegdheid om individuele beslissingen te nemen wordt verleend aan door de minister gemachtigde ambtenaren.

De artikelen 14 (het doorhalen van de registratie), 28 (het intrekken van de beperkte toelating tot het luchtverkeer en van de typetoelating) en 47, tweede lid, (de intrekking van toelatingen tot oefenen of tot besturen, en van bevoegdverklaringen) zijn daarentegen in hun huidige vorm niet aanvaardbaar, aangezien daarmee aan die ambtenaren strafbevoegdheid kan worden verleend. Het ontworpen besluit zou in voorkomend geval aan de gemachtigde ambtenaar beslissingsbevoegdheid voor dringende gevallen kunnen verlenen, onder voorbehoud van een snelle procedure van bekrachtiging door de minister.

Wat artikel 51, § 3 betreft, waarbij de directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart gemachtigd wordt de luchthaventerreinoverste en diens plaatsvervanger "aan te wijzen", is die bevoegdheidsopdracht, die eigenlijk alleen betrekking heeft op de erkenning van een functie die door de exploitant is verleend, aanvaardbaar. Daarentegen is die bevoegdheidsoverdracht, voorzover in het derde lid van dezelfde bepaling hij betrekking heeft op het intrekken van de aanwijzing en zelfs subdelegatie door de directeur-generaal toestaat, ongerekend de hierboven uiteengezette redenen en onder hetzelfde voorbehoud, te verregaand.

Het ontwerp moet worden aangepast in het licht van de bovenstaande opmerkingen".

1.3. Bijgevolg kan de overdracht van een verordenende bevoegdheid aan een privépersoon, die zelf door een andere privépersoon wordt erkend, in de beschouwde aangelegenheid niet worden aanvaard.

Derhalve dient de Koning zelf de reglementaire bepalingen vast te stellen betreffende de toelaatbaarheid van paramotoren tot het luchtverkeer en, in voorkomend geval, alleen binnen strikte perken en overeenkomstig de wezenlijke beginselen die Hij

.../...

zelf vooraf heeft vastgesteld verordeningsbevoegdheden over te dragen aan de Minister die met die aangelegenheid belast is ⁵.

Evenzo is het aan een privépersoon verlenen van een bevoegdheid om persoonsgerichte beslissingen te nemen eveneens ondenkbaar; die bevoegdheid moet worden opgedragen aan de Minister en de mogelijkheid waarover de Minister beschikt om ze over te dragen aan personeelsleden van zijn bestuur moet eveneens beantwoorden aan de aldus in herinnering gebrachte beginselen. Dat is in het bijzonder het geval voor beslissingen tot toekenning, verlenging, schorsing of intrekking van vergunningen en bevoegdverklaringen waarvan de bestuurders van paramotoren houder moeten zijn, alsook voor de aanwijzing van de personen die gemachtigd zijn om de desbetreffende examens af te nemen ⁶.

2. Wat artikel 34, § 1, 4/, van het ontwerpbesluit betreft, ziet de Raad van State niet in op welke wettelijke bepaling de steller van het ontwerp kan steunen om de provinciegouverneur te verplichten overleg te plegen met "een representatieve vertegenwoordiging van de beoefenaars van de paramotorsport in de betrokken provincie" om het vliegen boven bepaalde zones te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen.

Die bepaling behoort bijgevolg te worden herzien.

Een soortgelijke opmerking moet worden gemaakt over artikel 34, § 2, van het ontwerp, welke bepaling dient te vervallen.

3. Voorts wordt de paramotor in artikel 1, 1/, van het ontwerpbesluit gedefinieerd als :

"een licht luchtvaartuig van het type éénzitter of tweezitter dat samengesteld is uit een soepel zweefvalscherp en een voortstuwingsinstallatie die op de rug wordt gedragen of op een wielconstructie is gemonteerd."

⁽⁵⁾ Alsook, bij wijze van uitzondering, aan leden van het overheidsbestuur.

⁽⁶⁾ Zie, bijvoorbeeld, de artikelen 43 en 47, van het voormelde koninklijk besluit van 25 mei 1999.

Aangezien deze definitie ook slaat op "op een wielconstructie gemonteerde" tuigen, vraagt de Raad van State zich af of er misschien geen gevaar is voor verwarring met het begrip ultralicht motorluchtvaartuig, aangezien alleen hefschroefvliegtuigen en luchtvaartuigen van het "foot-launched" type uitgesloten worden in de definitie van deze categorie luchtvaartuigen, die vervat is in artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 mei 1999.

De werkingssfeer van het ontworpen besluit dient dus nauwkeurig te worden gedefinieerd om elke overlapping met de regels die voor andere categorieën van luchtvaartuigen, gelden te voorkomen.

4. Het ontworpen besluit dient grondig te worden herzien opdat met de voorgaande algemene opmerkingen rekening wordt gehouden; het is dan ook niet verder onderzocht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE