



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.891/4
du 13 mars 2013

advies 52.891/4
van 13 maart 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'organisant la vérification des
conditions d'aptitude physique
et mentale des membres
d'équipage de conduite et de
cabine des aéronefs civils, ainsi
que des contrôleurs de la
circulation aérienne'

een ontwerp van koninklijk
besluit '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,
van cabinebemanning en van
luchtverkeersleiders'

Le 14 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'organisant la vérification des conditions d'aptitude physique et mentale des membres d'équipage de conduite et de cabine des aéronefs civils, ainsi que des contrôleurs de la circulation aérienne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 mars 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mars 2013.

*

Op 14 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit '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, van cabinebemanning en van luchtverkeersleiders'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 maart 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées, tout comme la demande d'avis, du 5 février 2013.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

2. Il en va de même pour l'obtention de l'accord du Ministre du Budget sur le projet.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2, 3^o, du projet, dispose que la Direction générale Transport aérien est l'autorité compétente « pour les médecins du travail qui ont déclaré leurs activités en Belgique ».

Même s'ils sont proches de la formule utilisée au point MED.A.001 - Autorité compétente, de l'annexe IV (PART-MED), du Règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 'déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement et du Conseil', les termes « qui ont déclaré leurs activités en Belgique » sont trop imprécis en droit interne.

En effet, la notion de « déclaration d'activités » ne permet pas de déterminer si l'on vise d'une manière générale, dans la disposition examinée, la procédure d'agrément autorisant à porter le titre professionnel particulier de médecin spécialiste en médecine du

travail¹, ou si l'on se réfère, plus spécifiquement, à une déclaration particulière relative à l'activité exercée dans le cadre de la réglementation en projet, en matière de contrôle de l'aptitude médicale du personnel faisant partie de l'équipage de cabine.

Outre qu'il y a lieu d'y remplacer le participe « déclaré » par « notifié », l'article 2, 3°, en projet sera modifié pour y préciser qu'il s'agit des activités exercées conformément au règlement (UE), n° 1178/2011.

Article 6

1. Le « Comité d'examen médical » dont traite l'article 6 du projet semble être le même organe que la « Commission d'évaluation médicale » créée par l'article 4 du projet (en néerlandais, il s'agit dans les deux cas de la « *Medische Toetsingscommissie* »).

Il convient donc de lui donner la même appellation dans la version française de l'ensemble des dispositions du projet.

2. L'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, prévoit que les membres du comité d'examen médical sont désignés par le directeur général « après avis de l'Évaluateur médical ». Or, l'article 3 du projet dispose que le ministre désigne deux médecins en tant qu'évaluateurs médicaux.

Il convient donc soit de préciser le mode de détermination de celui des deux évaluateurs médicaux qui donne son avis sur les candidats aux fonctions de membre du comité d'examen médical, soit d'indiquer que cet avis est donné par les deux évaluateurs médicaux.

3. À l'article 6, § 2, du projet, l'expression « si on le lui demande » doit être remplacée par une formulation précisant si l'évaluateur médical est bien la seule personne pouvant demander au comité d'examen médical de lui donner un avis.

Article 9

Il y a lieu de remplacer les mots « s'il a été impliqué dans le dossier » par les mots « s'il a eu à connaître du dossier »².

¹ Voir notamment l'arrêté ministériel du 5 septembre 2006 'fixant les critères spéciaux d'agrément des médecins, porteurs du titre professionnel particulier de médecin spécialiste en médecine du travail, ainsi que des maîtres de stage et des services de stage en médecine du travail'.

² Comparer avec l'article 7 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' que l'arrêté en projet abroge.

Article 11

L'article 11, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, dispose :

« § 2. Le recours est adressé au Directeur général par lettre recommandée dans les trente jours de la notification de la décision ».

Cette disposition semble appliquer, en matière de notification d'un acte administratif faisant courir un délai assorti d'une sanction, la « théorie de l'émission ». Or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle³. Il y a lieu, en conséquence, de lui substituer la « théorie de la réception ».

Article 13

À l'article 13 du projet, il est fait usage de la notion d'« organisation » sans que celle-ci ne soit définie. Il convient soit d'identifier précisément quels sont les intervenants auxquels renvoie ce terme, soit d'en insérer la définition dans l'énumération figurant à l'article 1^{er} du projet.

Articles 21 à 23

1. Les procédures d'agrément des centres aéromédicaux et des examinateurs aéromédicaux, sont définies aux articles 21 à 23, formant le Chapitre III (lire : 3)⁴ - Agrément, du Titre III (lire : 3) du projet, consacré au contrôle de l'aptitude médicale des membres des équipages de conduite des aéronefs civils.

Ce chapitre doit être complété afin d'y définir les procédures de suspension et de retrait d'agrément des centres aéromédicaux et des examinateurs aéromédicaux, afin d'y donner exécution au point ARA.MED.250 - Limitation, suspension ou retrait d'un certificat AME, de l'annexe VI (PART-ARA), du Règlement (UE) n° 1178/2011.

2. La même observation vaut pour les articles 34 et 35, ainsi que 55, du projet.

³ C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003, B.6 et note d'observations J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », J.T., 2004, p. 47, et, plus récemment, C.C., 15 mars 2006, n° 43/2006, B.10 à B.12, C.C., 19 décembre 2007, n° 162/2007, B.3 à B.5 et C.C., 2 juin 2010, n° 66/2010, B.11 à B.14. Voir encore à ce sujet l'avis 52.001/3 donné le 25 septembre 2012 sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux amendes administratives prévues par l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs et par l'article 19 de la loi du 9 juillet 1984 concernant le transit de déchets' (observation sur les articles 3 et 4 du projet) et l'avis 52.140/4, donné le 29 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 décembre 2012 'modifiant l'arrêté royal du 29 juin 2003 relatif à la formation des conducteurs d'unités de transport transportant par la route des marchandises dangereuses autres que les matières radioactives' (observation sur l'article 7 du projet).

⁴ Toutes les subdivisions seront numérotées en chiffres arabes.

Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 64.

Article 56

1. L'article 56, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose :

« Art. 56. § 1^{er}. Les membres de la Commission d'évaluation médicale et de la Commission de recours reçoivent une redevance de 75 EUR par heure prestée ».

Le terme de « redevance » est inadéquat, s'agissant de la détermination de la rémunération dont bénéficient les membres de la commission d'évaluation médicale (ou comité d'examen médical - voir l'observation formulée à propos de l'article 6 du projet) et de la commission de recours. Conformément à la version néerlandaise du texte en projet, il y a lieu de lui substituer le terme « indemnité ».

2. Au paragraphe 2, alinéa 3, il y a lieu de préciser la base dans laquelle l'indice est déterminé.
3. Il convient de remplacer le code ISO « EUR » par le mot « euros » écrit en toutes lettres.

OBSERVATIONS FINALES

1. Le dispositif du projet est structuré en titres, chapitres, sections et sous-sections. Il convient d'y corriger la numérotation des titres, le projet comportant deux titres III⁵. Il convient également de corriger la numérotation des chapitres du Titre IV (devenant V), dans lequel on passe directement du Chapitre I^{er} au Chapitre V.

2. Le projet abuse des majuscules.

*

⁵ Ce qui pose notamment problème pour l'application de l'article 65 du projet, qui fixe une date d'entrée en vigueur particulière pour les dispositions du Titre 3 du projet.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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. De drie gewestregeringen moeten betrokken worden bij het uitwerken van het thans voorliggende ontwerp, overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gericht en die net als de adviesaanvraag 5 februari 2013 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld is.

2. Hetzelfde geldt voor het verkrijgen van de akkoordbevinding van de minister van Begroting over het ontwerp.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2, 3°, van het ontwerp bepaalt dat het directoraat-generaal Luchtvaart de bevoegde autoriteit is “voor bedrijfsartsen die hun activiteiten in België hebben aangemeld”.

De bewoordingen “die hun activiteiten in België hebben aangemeld” zijn te onnauwkeurig in het interne recht, ook al sluiten ze nauw aan bij de formulering die gebezigd wordt in het punt MED.A.001 – Bevoegde autoriteit, van bijlage IV (PART-MED), van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 ‘tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad’.

Op grond van het begrip “aanmelding van activiteiten” kan immers niet worden uitgemaakt of in de voorliggende bepaling op algemene wijze verwezen wordt naar de erkenningsprocedure om de bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in de

arbeidsgeneeskunde¹ te mogen voeren, of meer in het bijzonder gerefereerd wordt aan een bijzondere aanmelding met betrekking tot de activiteit die uitgeoefend wordt in het kader van de ontworpen regelgeving, op het stuk van controle van de medische geschiktheid van het personeel dat deel uitmaakt van de cabinebemanning.

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 2, 3°, moet het voltooid deelwoord “déclaré” vervangen worden door “notifié”. Voorts behoort het ontworpen artikel 2, 3°, gewijzigd te worden door erin te vermelden dat het om de activiteiten gaat die uitgeoefend worden overeenkomstig verordening (EU) nr. 1178/2011.

Artikel 6

1. Het “Comité d'examen médical” waarvan sprake in de Franse tekst van artikel 6 van het ontwerp lijkt dezelfde instantie te zijn als de “Commission d'évaluation médicale” die opgericht wordt bij artikel 4 van het ontwerp (in de Nederlandse tekst gaat het in beide gevallen om de “Medische Toetsingscommissie”).

In de Franse versie behoort daarvoor dan ook in alle bepalingen van het ontwerp dezelfde benaming te worden gebruikt.

2. In artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de leden van de Medische toetsingscommissie aangeduid worden door de directeur-generaal “na advies van de Medische Beoordelaar”. In artikel 3 van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat de minister twee artsen aanduidt als medische beoordelaars.

Er behoort dus ofwel gepreciseerd te worden op welke wijze bepaald wordt wie van beide medische beoordelaars advies geeft over de kandidaten voor de functie van lid van de Medische toetsingscommissie, ofwel te worden bepaald dat dat advies gegeven wordt door beide medische beoordelaars.

3. In artikel 6, § 2, van het ontwerp dient de uitdrukking “desgevraagd” vervangen te worden door een formulering waarin verduidelijkt wordt of de medische beoordelaar wel degelijk de enige persoon is die aan de Medische toetsingscommissie kan vragen hem een advies te geven.

¹ Zie meer bepaald het ministerieel besluit van 5 september 2006 tot vaststelling van de bijzondere erkenningscriteria voor artsen, houders van een bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in de arbeidsgeneeskunde, evenals voor stagemeesters en stagediensten in de arbeidsgeneeskunde.

Artikel 9

In de Franse versie behoren de woorden “s’il a été impliqué dans le dossier” vervangen te worden door de woorden “s’il a eu à connaître du dossier”².

Artikel 11

Artikel 11, § 2, eerste lid, van het ontwerp luidt als volgt:

“§ 2. Het beroep wordt, bij aangetekend schrijven, gericht aan de Directeur-generaal binnen de dertig dagen na ontvangst van de beslissing”.

Wat betreft de kennisgeving van een bestuurshandeling die een termijn doet ingaan waarvan de niet-inachtneming gesanctioneerd wordt, lijkt deze bepaling de “theorie van de verzending” toe te passen. Deze is evenwel meermaals veroordeeld door het Grondwettelijk Hof³. In plaats daarvan moet bijgevolg de “theorie van de ontvangst” worden toegepast.

Artikel 13

In artikel 13 van het ontwerp wordt het begrip “organisatie” gebezigd, zonder dat dit nader bepaald wordt. Ofwel behoort duidelijk aangegeven te worden wie of wat daarmee bedoeld wordt, ofwel behoort de definitie daarvan ingevoegd te worden in de opsomming die gegeven wordt in artikel 1 van het ontwerp.

Artikelen 21 tot 23

1. De procedures voor de erkenning van de luchvaartgeneeskundige centra en van de luchtvaartmedische keuringsartsen worden bepaald in de artikelen 21 tot 23, die samen het Hoofdstuk III (lees: 3)⁴- Erkenning, van Titel III (lees: 3) van het ontwerp vormen, dat gewijd is

² Vergelijk met artikel 7 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”, dat door het ontworpen besluit opgeheven wordt.

³ GwH 17 december 2003, nr. 170/2003, B. 6 en noot J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, “Revirement spectaculaire: détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception”, *J.T.*, 2004, 47, en meer recentelijk, GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006, B. 10 tot B.12, GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.3 tot B.5 en GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.11 tot B.14. Zie voorts in dat verband advies 52.001/3, gegeven op 25 september 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de administratieve boetes bedoeld in artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers en in artikel 19 van de wet van 9 juli 1984 betreffende de doorvoer van afvalstoffen’ (opmerking aangaande de artikelen 3 en 4 van het ontwerp) en advies 52.140/4, gegeven op 29 oktober 2012 over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 10 december 2012 “tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren” (opmerking aangaande artikel 7 van het ontwerp).

⁴ Alle indelingen behoren genummerd te worden met Arabische cijfers.

aan de controle van de medische geschiktheid van de leden van het stuurpersoneel van burgerlijke luchtvaartuigen.

Dat hoofdstuk moet worden vervolledigd met een beschrijving van de procedures voor de schorsing en de intrekking van de erkenning van de luchvaartgeneeskundige centra en van de luchtvaartmedische keuringsartsen, ten einde aldus uitvoering te geven aan punt ARA.MED.250 - Beperking, schorsing of intrekking van een AME-certificaat, van bijlage VI (Deel-ARA), van Verordening (EU) nr. 1178/2011.

2. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 34, 35 en 55 van het ontwerp.

Artikel 56

1. Artikel 56, § 1, eerste lid, luidt als volgt:

“Art. 56. § 1. De leden van de Medische Toetsingscommissie en de Beroepscommissie ontvangen een vergoeding van 75 EUR per gepresteerd uur”.

Het begrip “redevance” in de Franse tekst is niet gepast aangezien het gaat om het vaststellen van de vergoeding die de leden van de Medische toetsingscommissie en de Beroepscommissie genieten. Overeenkomstig de Nederlandse versie van de ontworpen tekst, behoort dat begrip vervangen te worden door het begrip “indemnité”.

2. In paragraaf 2, derde lid, behoort de basis opgegeven te worden waarop het indexcijfer bepaald wordt.

3. De ISO-code “EUR” moet vervangen worden door het woord "euro", voluit geschreven en in het enkelvoud.

SLOTOPMERKINGEN

1. Het dispositief van het ontwerp is ingedeeld in titels, hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen. De nummering van de titels – met Arabische cijfers – behoort gecorrigeerd te worden, aangezien het ontwerp twee titels III bevat⁵. Ook de nummering van de hoofdstukken van Titel IV (dat titel V wordt) behoort aangepast te worden, aangezien daarin ineens overgegaan wordt van Hoofdstuk I naar Hoofdstuk V.

⁵ Hetgeen onder meer een probleem oplevert voor de toepassing van artikel 65 van het ontwerp, dat een bijzondere datum van inwerkingtreding vastlegt voor de bepalingen van Titel 3 van het ontwerp.

2. In het ontwerp worden onnodig veel hoofdletters geschreven.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY