



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.727/4
du 12 novembre 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux règles de l'air et aux
dispositions opérationnelles
relatives aux services et
procédures de navigation
aérienne'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.727/4
van 12 november 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
luchtverkeersregels en
operationele bepalingen
betreffende
luchtvaartnavigatiediensten en-
procedures'

Le 13 octobre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie et à la Mobilité, adjointe au Ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des Chances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux règles de l'air et aux dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier 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 12 novembre 2014.

*

Op 13 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en- procedures'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 november 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste 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 12 november 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Les articles 27 à 29, formant la section 6 – Services d'information de vol pour la circulation d'aérodrome (AFIS), du projet examiné, ainsi que les définitions figurant à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 6^o à 9^o, ont déjà été soumis à l'avis de la section de législation, sous la forme d'un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air'. Ce dernier a fait l'objet de l'avis 55.289/4 donné le 5 mars 2014.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui impartit la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées. Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées par la section de législation. En pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, l'avis portant alors uniquement sur les dispositions nouvelles.

Conformément à ces principes, la section de législation s'abstient d'examiner les articles 1^{er}, § 1^{er}, 6^o à 9^o, et 27 à 29, du projet.

Il convient cependant de compléter l'alinéa 6 du préambule, afin d'y viser également l'avis 55.289/4.

FORMALITÉS PRÉALABLES

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 10 octobre 2014.

Il revient donc à l'auteur du projet de vérifier que l'accomplissement de cette formalité préalable a bien été mené jusqu'à son terme.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le préambule sera complété par un nouvel alinéa 3, consacré au visa de l'arrêté royal du 18 février 1991 'portant réglementation des vols de remorquage de panneaux publicitaires', ce dernier étant abrogé par l'article 38 du projet.

2. L'article 34 du projet soumet le jet de tout objet autre que le carburant ou le lest, effectué d'un aéronef en vol venant de l'étranger ou s'y rendant, à l'autorisation du Ministre des Finances ou de son délégué.

Il convient dès lors que le Ministre des Finances soit également repris, au dernier alinéa du préambule, comme ministre proposant ; la même observation valant pour l'exécutoire (article 40) et pour le contreseing du projet.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La notion de « région de contrôle terminale » est définie à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 5°, du projet. Elle n'est cependant pas utilisée dans la suite du dispositif. Dès lors, il est inutile d'en donner une définition.

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, pour se conformer à la terminologie du règlement d'exécution (UE) n° 923/2012, de la Commission du 26 septembre 2012 'établissant les règles de l'air communes et des dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 1035/2011, ainsi que les règlements (CE) n° 1265/2007, (CE) n° 1794/2006, (CE) n° 730/2006, (CE) n° 1033/2006 et (UE) n° 255/2010', il convient de remplacer l'expression « les unités ATS » par « les organismes ATS » dans la version française.

Article 8

L'article 8, alinéa 2, 2°, du projet interdit le remorquage aérien de panneaux publicitaires « le long du littoral à moins de 500 mètres côté mer et de 1000 mètres côté terre de la ligne de séparation entre la plage et la mer, à l'exception de l'espace aérien visé au 1° »¹.

La section de législation se demande si l'intention de l'auteur du projet est bien d'obliger les pilotes d'aéronefs remorquant des panneaux publicitaires au dessus de la mer, à franchir le littoral en passant exclusivement par l'espace aérien défini à l'article 8, alinéa 2, 1°², et à obtenir, pour ce faire, l'autorisation spécifique du service de contrôle de la circulation aérienne de l'aérodrome d'Ostende prévue par cette disposition.

Article 11

L'article 11 du projet dispose notamment qu'un vol de remorquage ne peut durer plus de 15 minutes au-dessus d'un même endroit.

La notion d'« endroit » est cependant trop imprécise pour déterminer la portée de cette interdiction qui, interprétée restrictivement, pourrait même ne viser que le vol stationnaire.

Article 17

Dans le texte français de l'article 17 du projet, les mots « prévues au point 3115 » doivent être remplacés par les mots « prévues au point 3135 ».

Article 31

Cet article ne fixe que les modalités relatives à la détection de la présence d'alcool dans le sang. Ce faisant il n'assure pas une exécution correcte du point 2020 de l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 923/2012, lequel point concerne l'usage d'une « quelconque substance psychoactive », cette notion étant par ailleurs définie à l'article 2, point 104 du règlement d'exécution (UE) n° 923/2012.

Article 39

À l'article 39, la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet doit être fixée au 4 décembre 2014, et non au 14 décembre, comme le précise le troisième considérant du préambule³.

*

¹ Il s'agit d'un espace aérien cylindrique vertical d'un rayon de 9 km ayant l'aérodrome d'Ostende pour centre.

² Voir sur ce point l'arrêt C.E. n° 78.363 du 26 janvier 1999.

³ Conformément à l'article 11, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du règlement d'exécution (UE) n° 923/2012.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

De artikelen 27 tot 29, die afdeling 6 - Vluchtinformatiediensten voor luchtvaartterreinverkeer (AFIS) van het voorliggende ontwerp vormen, en de definities die in artikel 1, § 1, 6° tot 9°, voorkomen, zijn reeds om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd in de vorm van een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen'. Over dat ontwerp is op 5 maart 2014 advies 55.289/4 gegeven.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid opgebruikt die ze krachtens de wet heeft; het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven. Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die door de afdeling Wetgeving zijn gemaakt of gedaan. In zo'n geval moet de afdeling Wetgeving weer worden geraadpleegd, doch alleen over de nieuwe bepalingen.

Overeenkomstig die beginselen onthoudt de afdeling Wetgeving zich ervan de artikelen 1, § 1, 6° tot 9°, en 27 tot 29 van het ontwerp te onderzoeken.

Het zesde lid van de aanhef moet evenwel worden aangevuld teneinde daarin ook melding te maken van advies 55.289/4.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' moeten de drie gewestregeringen bij het uitwerken van het ontwerp worden betrokken.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevinden zich evenwel slechts de afschriften van de brieven die aan de onderscheiden gewestregeringen zijn gezonden en die net zoals de adviesaanvraag zijn gedagtekend 10 oktober 2014.

De steller van het ontwerp moet dus nagaan of dit voorafgaand vormvereiste wel volledig is vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De aanhef moet worden aangevuld met een nieuw derde lid waarin het koninklijk besluit van 18 februari 1991 ‘houdende reglementering van de reclamesleepvluchten’ wordt vermeld, aangezien dat besluit bij artikel 38 van het ontwerp wordt opgeheven.

2. Luidens artikel 34 van het ontwerp is de toestemming van de minister van Financiën of van zijn gemachtigde vereist voor het werpen van ieder voorwerp, behalve brandstof of ballast, uit een luchtvaartuig in vlucht dat uit het buitenland komt of zich naar het buitenland begeeft.

In het laatste lid van de aanhef moet de minister van Financiën bijgevolg ook als voordragende minister worden vermeld; dezelfde opmerking geldt voor de uitvoeringsbepaling (artikel 40) en voor de medeondertekening van het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het begrip “naderingsverkeersleidingsgebied” wordt in artikel 1, § 1, 5°, van het ontwerp gedefinieerd. In het vervolg van het dispositief wordt dat begrip echter niet gebezigd. Het is derhalve nutteloos het te definiëren.

Artikel 6

Ter wille van de overeenstemming met de terminologie van uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -procedures en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1035/2011 en Verordeningen (EG) nr. 1265/2007, (EG) nr. 1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en (EU) nr. 255/2010’ moet de uitdrukking “les unités ATS” in het eerste lid van de Franse tekst worden vervangen door “les organismes ATS”.

Artikel 8

Bij artikel 8, tweede lid, 2°, van het ontwerp wordt het vliegen met reclamesleepdoeken verboden “langs de kust op een afstand van minder dan 500 meter langs zeezijde en van minder dan 1000 meter langs landzijde van de scheidingslijn tussen het strand en de zee, met uitzondering van het luchtruim bedoeld onder 1°”.¹

¹ Het betreft een verticaal cilindervormig luchtruim met een straal van 9 km en met het luchtvaartterrein van Oostende als middelpunt.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de steller van het ontwerp de piloten van luchtvaartuigen die reclamesleepvluchten boven zee uitvoeren, wel degelijk wil verplichten om de kustlijn uitsluitend via het luchtruim dat in artikel 8, tweede lid, 1°, wordt gedefinieerd,² te overvliegen en om te dien einde de specifieke toelating van de verkeersleidingsdienst van het luchtvaartterrein van Oostende te krijgen waarin die bepaling voorziet.

Artikel 11

Artikel 11 bepaalt onder meer dat boven eenzelfde locatie een sleepvlucht niet langer dan 15 minuten mag duren.

Het begrip “locatie” is echter te onduidelijk om de strekking van dat verbod te kunnen bepalen; strikt genomen zou het verbod zelfs alleen op het stilhangen betrekking hebben.

Artikel 17

In de Franse tekst van artikel 17 van het ontwerp moeten de woorden “prévues au point 3115” worden vervangen door de woorden “prévues au point 3135”.

Artikel 31

Bij dit artikel worden alleen de nadere regels vastgesteld inzake de opsporing van de aanwezigheid van alcohol in het bloed. Aldus voert dit artikel punt 2020 van de bijlage bij de uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 niet correct uit; dat punt heeft immers betrekking op het gebruik van “psychoactieve stoffen”, welk begrip bovendien in artikel 2, punt 104, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 wordt gedefinieerd.

² Zie dienaangaande arrest RvS nr. 78.363 van 26 januari 1999.

Artikel 39

In artikel 39 moet worden bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt op 4 december 2014, zoals de derde overweging van de aanhef vermeldt,³ en niet op 14 december 2014.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ Overeenkomstig artikel 11, lid 2, eerste alinea, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012.