



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.980/4
du 4 février 2015

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
abrogation de l'arrêté royal du
9 mai 2008 réglementant les
licences de contrôleur de la
circulation aérienne'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.980/4
van 4 februari 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot opheffing van het
koninklijk besluit van
9 mei 2008 tot regeling van de
vergunningen van
luchtverkeersleider'

Le 12 janvier 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant abrogation de l'arrêté royal du 9 mai 2008 réglementant les licences de contrôleur de la circulation aérienne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 février 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, 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 4 février 2015.

*

Op 12 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot opheffing van het koninklijk besluit van 9 mei 2008 tot regeling van de vergunningen van luchtverkeersleider'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 4 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, 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 4 februari 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

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°, 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 6 janvier 2015.

Il revient donc à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

CONFORMITÉ DU PROJET AU DROIT EUROPÉEN

Le projet examiné vise à abroger purement et simplement l'arrêté royal du 9 mai 2008 'réglementant les licences de contrôleur de la circulation aérienne'. Le considérant figurant à l'alinéa 5 de son préambule justifie cette démarche dans les termes suivants :

« Considérant que la réglementation concernant les licences de contrôleurs de la circulation aérienne est reprise d'une part dans le Règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission du 10 août 2011 établissant les modalités relatives aux licences et à certains certificats de contrôleur de la circulation aérienne en vertu du Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil et d'autre part dans l'arrêté royal du 12 juillet 2013 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 ; »¹.

¹ Il convient d'ajouter aux deux textes cités dans le préambule du projet l'arrêté royal du 19 mars 2014 'réglementant la connaissance des langues dans l'aviation civile'.

Il convient cependant de vérifier si le règlement (UE) n° 805/2011 précité ne requiert pas lui-même l'adoption d'autres mesures d'exécution en droit interne. L'article 4 de ce règlement dispose en effet :

« Aux fins du présent règlement, l'autorité compétente est l'autorité désignée ou instituée par chaque État membre en tant qu'autorité nationale de surveillance chargée d'assumer les tâches qui lui sont assignées au titre du présent règlement, à l'exception de l'homologation des organismes de formation visée à l'article 27, pour laquelle l'autorité compétente est :

(a) l'autorité désignée ou instituée par l'État membre où est situé le principal établissement ou, le cas échéant, le siège social de l'organisme de formation demandeur, sauf disposition contraire d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre des États membres ou des autorités compétentes ;

(b) l'Agence si le principal établissement ou, le cas échéant, le siège social de l'organisme de formation demandeur est situé en dehors du territoire des États membres ».

Interrogé sur la nécessité de désigner ou d'instituer une autorité nationale de surveillance chargée d'assumer les tâches que lui assigne le règlement (UE) n° 805/2011, le fonctionnaire délégué a répondu :

« De BSA-ANS is deze autoriteit in toepassing van het KB van 14 februari 2006 (B.S. 28 februari 2006) dat stelt:

Artikel 1. Een dienst, 'BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)' genoemd, wordt opgericht binnen het Directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Art. 2. De nationale toezichthoudende instantie (NSA), bedoeld in artikel 48, 2°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, is de dienst 'BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)'.

Art. 48 van de bovenvermelde wet van 20 juli 2005 (B.S. 29 juli 2005) luidt als volgt:

'Voor de toepassing van afdeling 1 wordt verstaan onder:

1° 'Pakket gemeenschappelijk Europees luchtruim' : het geheel van de Europese bepalingen die vervat zijn in de verordening 549/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, de verordening 550/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim, de verordening 551/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, de verordening 552/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging en de uitvoeringsmaatregelen die door de Europese Commissie op basis van deze verordeningen werden goedgekeurd;

2° 'Nationale Toezichthoudende Instantie (NSA)': de nationale toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 4 van voornoemde verordening 549/2004/EG, en die door de Koning binnen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer is aangewezen.'

De BSA-ANS is dus uitdrukkelijk aangeduid in het kader van de Verordening 549/2004/EG.

De preambule van de Verordening (EU) nr. 805/2011 stelt in dit verband in punt (2):

Om Verordening (EG) nr. 216/2008 en de nieuwe wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim II (2) ten uitvoer te kunnen leggen, zijn gedetailleerdere uitvoeringsbepalingen nodig, met name wat betreft de vergunning van luchtverkeersleiders, teneinde een hoog uniform niveau van veiligheid in de burgerluchtvaart in Europa in stand te houden, de hoogste normen inzake verantwoordelijkheid en bekwaamheid te bereiken, de beschikbaarheid van luchtverkeersleiders te verbeteren en de wederzijdse erkenning van vergunningen te stimuleren, en moet tegelijk worden gestreefd naar een algehele verbetering van de veiligheid van het luchtverkeer en de bekwaamheid van het personeel.

(2) Verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 549/2004, (EG) nr. 550/2004, (EG) nr. 551/2004 en (EG) nr. 552/2004 teneinde de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartstelsel te verbeteren (PB L 300 van 14.11.2009, blz. 34).

Ook punt (10) van de preambule van de Verordening (EU) nr. 805/2011 is van belang:

De bevoegde autoriteit die is aangewezen voor de uitvoering van deze verordening kan dezelfde instantie(s) zijn die is/zijn aangewezen of opgericht in overeenstemming met artikel 4 van Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (1), als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1070/2009.

Gelet op het bovenstaande is er momenteel geen KB tot aanduiding van een bevoegde autoriteit in opmaak. »

Le service dénommé BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services), créé par l'arrêté royal du 14 février 2006 'portant création d'une autorité de surveillance nationale (NSA) des services de la navigation aérienne', est, certes, l'autorité nationale désignée en exécution de l'article 4 du règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 'fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen (« règlement-cadre »)' et de ses mesures d'exécution adoptées par la Commission².

Le règlement (UE) n° 805/2011 ne constitue cependant pas une mesure d'exécution du règlement-cadre (CE) n° 549/2004. Comme le mentionne son préambule, il s'inscrit dans l'exécution du règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 'concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE', et plus particulièrement de son article 8*quater*, paragraphe 10.

Il convient dès lors de désigner expressément le service BSA-ANS comme étant l'autorité nationale chargée d'assumer les tâches assignées par le règlement (UE) n° 805/2011.

² Voir également l'article 3 du même règlement européen.

En ce qu'il précise que : « l'autorité compétente désignée aux fins du présent règlement peut être le ou les mêmes organismes désignés ou institués conformément à l'article 4 du règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen », le dixième considérant du règlement (UE) n° 805/2011 présuppose d'ailleurs que la désignation en qualité d'autorité nationale compétente au sens de l'article 4 du règlement (CE) n° 549/2004 ne s'étend pas de manière automatique et nécessaire à l'exécution du règlement (UE) n° 805/2011, mais confirme, au contraire, qu'il revient aux États membres de décider de confier ou non ces nouvelles tâches d'exécution à la même autorité.

*

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.

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 6 januari 2015.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

OVEREENSTEMMING VAN HET ONTWERP MET HET EUROPESE RECHT

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 9 mei 2008 ‘tot regeling van de vergunningen van luchtverkeersleider’ zonder meer op te heffen. In de overweging in het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp wordt dat wetgevend initiatief in de volgende bewoordingen gerechtvaardigd:

“Overwegende dat de regelgeving inzake vergunningen van luchtverkeersleiders opgenomen is in enerzijds de Verordening (EU) nr. 805/2011 van de Commissie van 10 augustus 2011 tot vaststelling van gedetailleerde regels voor vergunningen en bepaalde certificaten van luchtverkeersleiders, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en anderzijds in het koninklijk besluit van 12 juli 2013 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;”.¹

Er dient evenwel te worden nagegaan of de voormelde Verordening (EU) nr. 805/2011 niet zelf vereist dat er andere uitvoeringsmaatregelen worden ingesteld in het interne recht. Artikel 4 van deze verordening bepaalt immers het volgende:

“Met het oog op de toepassing van deze verordening is de bevoegde autoriteit de autoriteit die door elke lidstaat is aangewezen of opgericht als de nationale toezichthoudende instantie voor het vervullen van de taken die door deze verordening aan

¹ Aan beide teksten die worden aangehaald in de aanhef van het ontwerp moet het koninklijk besluit van 19 maart 2014 ‘tot regeling van de taalkennis in de burgerluchtvaart’ worden toegevoegd.

een dergelijke autoriteit zijn toegekend, met uitzondering van de certificering van opleidingsorganisaties zoals beschreven in artikel 27, in welk geval onder de bevoegde autoriteit wordt verstaan:

(a) de autoriteit die is aangewezen of opgericht door de lidstaat waar de voornaamste werkplek van de aanvrager of, voor zover van toepassing, zijn geregistreerd kantoor zich bevindt, tenzij anders bepaald in bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen lidstaten of bevoegde autoriteiten;

(b) het Agentschap, als de voornaamste werkplek van de aanvrager of, voor zover van toepassing, zijn geregistreerd kantoor zich buiten het grondgebied van de lidstaten bevindt.”

De gemachtigde ambtenaar heeft het volgende geantwoord op de vraag of het nodig is een nationale toezichthoudende instantie aan te wijzen of op te richten voor het vervullen van de taken die door de Verordening (EU) nr. 805/2011 aan een dergelijke autoriteit zijn toegekend:

“De BSA-ANS is deze autoriteit in toepassing van het KB van 14 februari 2006 (BS 28 februari 2006) dat stelt:

Artikel 1. Een dienst, ‘BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)’ genoemd, wordt opgericht binnen het Directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Art. 2. De nationale toezichthoudende instantie (NSA), bedoeld in artikel 48, 2°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, is de dienst ‘BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services)’.

Art. 48 van de bovenvermelde wet van 20 juli 2005 (BS 29 juli 2005) luidt als volgt:

‘Voor de toepassing van afdeling 1 wordt verstaan onder:

1° ‘Pakket gemeenschappelijk Europees luchtruim’: het geheel van de Europese bepalingen die vervat zijn in de Verordening 549/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, de Verordening 550/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim, de Verordening 551/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, de Verordening 552/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging en de uitvoeringsmaatregelen die door de Europese Commissie op basis van deze verordeningen werden goedgekeurd;

2° ‘Nationale Toezichthoudende Instantie (NSA)’ : de nationale toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 4 van voornoemde Verordening 549/2004/EG, en die door de Koning binnen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer is aangewezen.’

De BSA-ANS is dus uitdrukkelijk aangeduid in het kader van de Verordening 549/2004/EG.

De preambule van de Verordening (EU) nr. 805/2011 stelt in dit verband in punt (2):

Om Verordening (EG) nr. 216/2008 en de nieuwe wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim II (2) ten uitvoer te kunnen leggen, zijn gedetailleerdere uitvoeringsbepalingen nodig, met name wat betreft de vergunning van luchtverkeersleiders, teneinde een hoog uniform niveau van veiligheid in de burgerluchtvaart in Europa in stand te houden, de hoogste normen inzake verantwoordelijkheid en bekwaamheid te bereiken, de beschikbaarheid van luchtverkeersleiders te verbeteren en de wederzijdse erkenning van vergunningen te stimuleren, en moet tegelijk worden gestreefd naar een algehele verbetering van de veiligheid van het luchtverkeer en de bekwaamheid van het personeel.

(2) Verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 549/2004, (EG) nr. 550/2004, (EG) nr. 551/2004 en (EG) nr. 552/2004 teneinde de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartstelsel te verbeteren (Pb.L. 14 november 2009, 34).

Ook punt (10) van de preambule van de Verordening (EU) nr. 805/2011 is van belang:

De bevoegde autoriteit die is aangewezen voor de uitvoering van deze verordening kan dezelfde instantie(s) zijn die is/zijn aangewezen of opgericht in overeenstemming met artikel 4 van Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (1), als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1070/2009.

Gelet op het bovenstaande is er momenteel geen KB tot aanduiding van een bevoegde autoriteit in opmaak.”

Het is juist dat de dienst genaamd BSA-ANS (Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services), opgericht bij het koninklijk besluit van 14 februari 2006 ‘tot oprichting van een nationale toezichthoudende instantie (NSA) van de luchtvaartnavigatiediensten’ de nationale autoriteit is die is aangewezen ter uitvoering van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 ‘tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (“de kaderverordening”)’ en van de uitvoeringsmaatregelen ervan die goedgekeurd zijn door de Commissie.²

Verordening (EU) nr. 805/2011 is evenwel geen maatregel tot uitvoering van de kaderverordening (EG) nr. 549/2004. Zoals in de aanhef wordt vermeld past de verordening in het kader van de uitvoering van Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG’, en inzonderheid van haar artikel 8*quater*, paragraaf 10.

De dienst BSA-ANS dient derhalve uitdrukkelijk te worden aangewezen als de nationale autoriteit belast met het vervullen van de taken die door Verordening (EU) nr. 805/2011 zijn toegekend.

² Zie eveneens artikel 3 van dezelfde Europese verordening.

In zoverre de tiende overweging van Verordening (EU) nr. 805/2011 stelt dat “de bevoegde autoriteit die is aangewezen voor de uitvoering van deze verordening [...] dezelfde instantie(s) [kan] zijn die is/zijn aangewezen of opgericht in overeenstemming met artikel 4 van Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim”, wordt er trouwens van uitgegaan dat de aanwijzing als nationale autoriteit bevoegd in de zin van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 549/2004 niet noodzakelijk ook automatisch geldt voor de uitvoering van Verordening (EU) nr. 805/2011, maar wordt er integendeel bevestigd dat het de lidstaten toekomt te beslissen of ze die nieuwe uitvoeringstaken al dan niet aan dezelfde autoriteit toevertrouwen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY