



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.530/4
du 23 juin 2015

advies 57.530/4
van 23 juni 2015

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'utilisation des aéronefs télé
pilotes dans l'espace aérien
belge'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'met betrekking tot het
gebruik van op afstand
bestuurde luchtvaartuigen in
het Belgisch luchtruim'

Le 12 mai 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 soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'utilisation des aéronefs télé pilotes dans l'espace aérien belge'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 juin 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juin 2015.

*

Op 12 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurd luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 23 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2015.

*

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, 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°, 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 12 mai 2015.

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

2. L'article 102 du projet examiné prévoit de soumettre au paiement de redevances l'approbation et l'immatriculation d'un système d'aéronef télépilote (en abrégé : RPAS), la délivrance et le renouvellement d'une licence de télépilote d'un aéronef télépilote (en abrégé : RPA), ainsi que la délivrance d'une autorisation d'exploitation spécialisée à haut risque d'un RPAS.

Il convient dès lors de soumettre le projet examiné à l'avis de l'Inspecteur des Finances ainsi qu'à l'accord du Ministre du Budget.

3. Eu égard aux normes techniques qu'il impose ¹, le projet examiné doit être soumis à la procédure de notification préalable prévue par 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 d'information' ².

L'accomplissement de cette formalité préalable devra, en outre, être visé dans le préambule du projet.

¹ Voir plus particulièrement les articles 3, § 2, et 46, du projet examiné.

² À cet égard, voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Une nouvelle ère de l'aviation – Ouvrir le marché de l'aviation à l'utilisation civile de systèmes d'aéronefs télépilotes, d'une manière sûre et durable » (COM(2014)207 final) du 8 avril 2014, dont le point 3.1, alinéa 7 énonce :
« Les exploitants de RPAS de petite taille pressent en faveur de l'harmonisation des règles opérationnelles afin de faciliter l'expansion commerciale. Dans un premier temps, la notification des projets de règles techniques adoptées par les autorités nationales en application de la directive 98/34/CE peut contribuer à éviter des divergences entre les approches des États membres. [...] ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'annexe II, i), du règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 'concernant les 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', est visée à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Cette disposition, qui cite les « aéronefs sans pilote dont la masse en ordre d'exploitation n'excède pas 150 kg » parmi les aéronefs visés à l'article 4, paragraphe 4, du même règlement ³, ne constitue pas un fondement juridique de l'arrêté en projet.

Sa mention au préambule doit, dès lors, faire l'objet d'un considérant plutôt que d'un visa.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le 16° définit l'exploitation spécialisée comme étant :

« toute activité aéronautique au cours de laquelle un RPAS est utilisé pour des activités spécialisées comme la photographie aérienne, l'arpentage et l'observation ».

Eu égard aux effets attachés à la qualification d'exploitation spécialisée sur les règles d'utilisation d'un RPAS, la liste des activités concernées doit être définie avec plus de précision. Plus fondamentalement, il est permis de se demander si toute utilisation d'un RPAS ne risque pas d'être qualifiée d'exploitation spécialisée (éventuellement à haut risque) puisque les aéronefs télépilotés utilisés à des fins sportives et récréatives sont exclus de la définition du RPA figurant à l'article 1^{er}, 4°, du projet et sont, au contraire, qualifiés d'aéromodèles par l'article 1^{er}, 9°, du projet.

Il est renvoyé sur cette question à l'observation formulée ci-après, à propos de l'article 3 du projet.

2. Le 17° subdélègue au directeur général (de la Direction générale Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports) la mission de fixer les critères définissant les exploitations spécialisées à haut risque.

Pareille subdélégation de pouvoirs réglementaires à un fonctionnaire n'est pas admissible au regard des articles 33 et 108 de la Constitution.

En outre, il n'est pas certain que la fixation de ces critères puisse être considérée comme présentant un degré technique ou de détail suffisant pour faire l'objet d'une subdélégation

³ Il s'agit d'aéronefs auxquels le règlement (CE) n° 216/2008 ne s'applique que partiellement.

de pouvoirs réglementaires au ministre⁴. Mieux vaut dès lors compléter la définition des exploitations spécialisées à haut risque dans le texte-même du projet d'arrêté royal examiné.

3. Compte tenu des principes rappelés au point 2 ci-avant, la subdélégation conférée au directeur général par l'article 23, § 1^{er}, alinéa 2, doit l'être au ministre.

4. Les articles 38, § 2, 45, § 2, alinéa 1^{er}, 67, §§ 2 et 4, 71, § 2 (lire : alinéa 2), 73, § 1^{er}, 88, § 2, alinéa 2, et 100, § 2, du projet sont admissibles dans la mesure où la subdélégation au directeur général ne confère à celui-ci aucun pouvoir réglementaire.

Article 2

L'article 2 du projet vise à exonérer partiellement les RPAS de l'application de l'arrêté royal du 15 mars 1954 'réglementant la navigation aérienne'.

Une telle exonération doit figurer dans l'arrêté royal du 15 mars 1954⁵.

Article 3

1. Le paragraphe 1^{er} définit le champ d'application dans les termes suivants :

« Art.3. § 1^{er}. Le présent arrêté s'applique à tout RPA qui décolle ou atterrit sur le territoire belge ou effectue une partie de leur (lire en français : son) vol dans l'espace aérien belge, à l'exception :

- 1° des aérmodèles opérés selon les modalités déterminées par le Ministre ;
- 2° [...] ».

Il convient cependant de relever que l'article 1^{er}, 4°, du projet définit l'aéronef télépiloté, en abrégé « RPA », comme étant « un aéronef non-habité, d'une masse maximale au décollage inférieure à 150 kg piloté à partir d'un poste de télépilotage et qui n'est ni un aérmodèle, ni un jouet ».

Il résulte de cette définition qu'un aérmodèle n'est pas un RPA au sens de l'arrêté en projet. Dès lors, il est illogique de citer les aérmodèles dans l'énumération figurant à l'article 3, § 1^{er}, du projet.

La subdélégation de pouvoirs réglementaires qu'opère l'article 3, § 1^{er}, 1°, du projet au ministre n'est pas suffisamment circonscrite.

2. Le paragraphe 2 dispose :

« § 2. Les dispositions des articles 4 et suivants du présent arrêté et de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne ne sont pas applicables aux

⁴ Comparer avec l'arrêt C.E., 21 novembre 2011, n° 216.368.

⁵ Voir sur ce point l'article 57 de l'arrêté royal du 15 mars 1954.

aéronefs conçus ou destinés, exclusivement ou non, à être utilisés à des fins de jeu par des enfants de moins de 14 ans et aux aéromodèles utilisés dans un but exclusivement récréatif si leur masse maximale au décollage est inférieure à 1 kg et leur utilisation répond aux conditions cumulatives suivantes : [...] ».

Il convient tout d'abord de relever que la notion de « jouet » doit figurer parmi les définitions énumérées à l'article 1^{er} du projet afin de compléter la définition des RPA figurant à l'article 1^{er}, 4°, tout comme c'est le cas pour les aéromodèles, définis à l'article 1^{er}, 9°, du projet. Sauf à revoir l'article 1^{er}, 4°, lui-même, cette définition doit, de plus, être rédigée de manière à éviter toute confusion entre les catégories distinctes que sont les aéromodèles et les jouets.

En ce qu'il vise à exonérer les aéronefs précités de l'application de l'arrêté royal du 15 mars 1954, ce paragraphe appelle, en outre, la même observation que l'article 2 du projet.

Il doit encore être relevé qu'il est illogique de régler l'utilisation d'aéronefs qualifiés de jouets ou d'aéromodèles dans un arrêté qui les exclut préalablement de son champ d'application.

3. Eu égard aux observations qui précèdent, il convient de revoir fondamentalement les dispositions définissant le champ d'application de l'arrêté en projet, à savoir, ses articles 1^{er} et 3. Le cas échéant, et selon les options choisies par l'auteur du projet, la structure de son dispositif sera également revue afin d'y distinguer les règles applicables aux appareils répondant aux définitions de « jouet », d'« aéromodèle » ou de « RPA », dans des titres ou chapitres distincts traitant chacun de catégories homogènes, sans préjudice des titres applicables à l'ensemble des « aéronefs télépilotés ».

Article 5

1. Le paragraphe 1^{er} dispose que les RPAS sont opérés conformément à la réglementation relative aux règles de l'air⁶, « sauf disposition contraire du présent arrêté ».

Une telle formulation, qui impose aux destinataires de la réglementation de déterminer eux-mêmes quelles sont les règles de l'air applicables aux RPAS et, parmi ces dernières, quelles sont celles qui sont rendues inapplicables en vertu d'une disposition contraire de l'arrêté en projet, présente un risque important d'insécurité juridique.

La difficulté de la tâche ainsi laissée aux destinataires des normes en projet est encore rendue plus compliquée par le fait que la réglementation européenne en matière d'aviation civile ne s'applique que partiellement aux aéronefs sans pilote dont la masse en ordre

⁶ À savoir, le 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', et l'arrêté royal du 19 décembre 2014 'relatif aux règles de l'air et aux dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne'.

d'exploitation n'excède pas 150 kg⁷⁻⁸, ainsi que par la circonstance que les règles de l'air ignorent largement ce type d'aéronef.

Il convient donc que l'auteur du projet détermine lui-même, de manière précise, les règles de l'air applicables aux RPAS, au besoin en distinguant selon les catégories établies par le projet.

2. Il convient également de relever que la faculté donnée, par l'article 5, § 2, du projet, au directeur général de la DGTA d'autoriser des dérogations aux règles de l'air, ne peut être admise que dans les limites permises par la réglementation internationale et européenne en la matière.

3. Afin de respecter le principe de hiérarchie régissant les relations entre le ministre et l'administration placée sous sa responsabilité, il convient également, à l'article 5, § 2, du projet, de confier la faculté d'autoriser des dérogations aux règles de l'air au ministre ou à son délégué, le directeur général, plutôt qu'à ce dernier seulement.

4. L'observation qui précède vaut également pour les autres subdélégations de pouvoirs non réglementaires prévues dans la suite du dispositif, et notamment en ses articles 9, § 2, 14, 31, §§ 2 et 3, alinéa 3, 33, §§ 1^{er} et 2, 34, 3^o, 35, §3, 1^o, 37, § 1^{er}, 43, 50, 52, § 2, 58, 60, 71, § 1^{er}, 72, §§ 1^{er} et 2, 73, § 1^{er}, 74, §§ 1^{er} et 2, 85, 86, 87, § 3, 88, § 1^{er}, 100, § 1^{er}, et 104, alinéa 1^{er}.

Article 11

L'alinéa 3 dispose que certaines opérations effectuées au moyen de RPAS qui ne sont pas qualifiées d'exploitations spécialisées, ne sont permises qu'« après notification à la DGTA dans les conditions définies par le directeur général ».

Telle qu'elle est rédigée cette disposition ne permet pas de déterminer si les pouvoirs ainsi subdélégués au directeur général sont de nature réglementaire ou non. Elle doit être revue sur ce point, à la lumière des observations formulées ci-avant à propos de l'article 1^{er}, 17^o, et de l'article 5, § 2, du projet.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation 1 formulée sur l'article 1^{er}.

⁷ Voir l'observation formulée ci-avant à propos de l'alinéa 1^{er} du préambule du projet.

⁸ L'article 2, 26^o, 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 »)' définit la « circulation aérienne générale » comme étant : « tous les mouvements d'aéronefs civils ainsi que tous les mouvements d'aéronefs d'État (y compris les aéronefs militaires et ceux des services de douane et de police) lorsque ces mouvements se font conformément aux procédures de l'OACI ». Cette notion est utilisée pour définir le champ d'application de la réglementation européenne en matière d'usage de l'espace aérien (voir notamment l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du règlement d'exécution (UE) n° 923/2012). Son application aux aéronefs télépilotés est également délicate.

Article 27

Le 1° est mal conçu. Il convient de le réécrire pour lui donner un sens logique.

Article 35

Le paragraphe 4 impose à l'examineur de pouvoir démontrer que son objectivité n'est pas compromise si le candidat entretient des liens d'amitié ou a les mêmes intérêts économiques que lui. Outre l'imprécision de la notion d'être « ami avec l'examineur », il convient de relever qu'il est particulièrement difficile d'apporter la preuve d'un fait négatif⁹. Cette disposition doit être revue afin d'éviter cette difficulté.

Article 56

Au paragraphe 2, 5°, b, la disposition en projet prévoit que la demande d'immatriculation d'un RPAS contient l'information suivante :

« si le demandeur est une personne morale, la dénomination, le siège social, le lieu et la date de sa constitution, les noms, prénoms, nationalités, domiciles des associés solidaires, administrateurs ou gérants ayant la signature sociale. Une copie des statuts sera jointe à la demande ».

Le Code de droit économique dispose en son article III.15, aliéna 1^{er} et 2 :

« Il est créé un registre, dénommé 'Banque-Carrefour des Entreprises'.

Ce registre associé à l'introduction du numéro unique d'entreprise a pour objectif, en application du principe de collecte unique de données, de permettre de simplifier les procédures administratives s'adressant aux entreprises ainsi que de contribuer à l'organisation plus efficace des services publics ».

En vertu des articles III.16, § 1^{er}, 1°, et III.17 du Code de droit économique, toute personne morale est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises¹⁰ et se voit attribuer lors de son inscription un numéro d'entreprise, lequel est un numéro d'identification unique¹¹.

Selon l'article III.18, § 1^{er}, du même code, l'inscription faite en vertu de l'article III.17 du code contient notamment les données suivantes : « le nom, la dénomination ou la raison sociale » (1°), « la désignation précise des différentes adresses, le cas échéant, du siège

⁹ Voir dans le même sens l'avis 53.281/4 du 28 mai 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'portant exécution 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 européen et du Conseil' (observation sous l'article 23).

¹⁰ Voir également l'article III.18, § 1^{er}, du même Code.

¹¹ Voir dans le même sens l'avis 54.467/4 donné le 9 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en créant des services d'aide et de soins aux personnes prostituées' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 974/1, pp. 6-8) et l'avis 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet de décret 'relatif aux arts plastiques' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 620/1, pp. 42-53).

social de l'entreprise et des différentes unités d'établissement en Belgique » (2°), « la date de création et la date de cessation de l'entreprise ou de l'unité d'établissement » (5°), « les données d'identification des fondateurs, mandataires et fondés de pouvoir » (6°), etc.

L'article III.31, alinéa 2, du même code prévoit en tout cas un site internet libre d'accès, sur lequel, dans un format lisible, toute personne physique, morale ou toute entité a accès aux données visées à l'article III.29, § 1^{er}, inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises.

Sans préjudice d'autres possibilités d'accès en vertu des articles III.29 et III.30 du Code de droit économique, l'attention de l'auteur du texte est attirée sur les articles III.36 et III.37 :

« Art. III.36. Les autorités, administrations et services qui sont habilités à consulter les données de la Banque-Carrefour des Entreprises, ne peuvent plus réclamer directement ces données aux entreprises visées à l'article III.16 ou aux mandataires de ces dernières.

Art. III.37. Dès qu'une donnée est communiquée à et enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises, les services habilités à consulter ces données ne peuvent plus, si ces données ne leurs sont pas communiquées directement, en imputer la faute à l'intéressé ».

Dans un souci de simplification administrative, la disposition sera revue à la lumière de cette observation pour n'y prévoir que la mention du numéro d'entreprise.

Article 69

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er} dispose :

« § 3. La déclaration est valable à compter de l'accusé de réception pour toutes les exploitations spécialisées effectuées par l'exploitant dans des conditions de vol identiques jusqu'à sa révocation par la DGTA en application de l'article 85 ou la cessation d'activité de l'exploitant ».

L'accusé de réception donnant à la déclaration une validité d'une durée indéterminée, il convient de définir avec plus de précision ce que recouvrent les termes « dans des conditions de vol identiques ».

Article 77

Au 9°, les mots « conformément à la réglementation en vigueur et informe, le cas échéant, la Commission pour la protection de la vie privée » seront remplacés par les mots « conformément à la législation en vigueur », l'obligation d'informer la Commission de la protection de la vie privée faisant partie du respect de la législation relative au traitement des données à caractère personnel.

L'article 80, 10°, appelle une observation similaire.

Article 80

Au 8°, il y a lieu d'omettre les points de suspension afin que l'énoncé présente un caractère exhaustif et non exemplatif. Il sera complété le cas échéant.

Article 88

Au paragraphe 1^{er}, dans la version française, les mots « au paragraphe » seront omis.

Article 94

À l'alinéa 1^{er}, il y a une discordance entre la version française et la version néerlandaise.

Article 102

La disposition vise à soumettre l'immatriculation et l'approbation des RPAS, la délivrance et le renouvellement des licences de télépilote, ainsi que la délivrance des autorisations d'exploitation spécialisée à haut risque, au paiement de redevances. Ces dernières sont déterminées par référence aux dispositions de l'arrêté royal du 14 février 2001 'fixant les redevances auxquelles est soumise l'utilisation de certains services publics intéressant la navigation aérienne'.

Pour ce qui concerne l'approbation d'un RPAS et la délivrance d'une licence de télépilote, les renvois ainsi opérés ne permettent pas de déterminer avec certitude le tarif de la redevance concernée. Afin d'éviter ce type de problème, il serait préférable de compléter directement les dispositions de l'arrêté royal du 14 février 2001 pour ce qui concerne les RPAS et leur exploitation, par le biais d'une disposition modificative de ce dernier.

Par ailleurs, au 3°, la référence à l'article 3, § 1^{er}, 2°, b/1, est erronée. Elle sera le cas échéant corrigée.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ¹².

*

¹² Voir les articles 3, 5, 8, 15, 17, 18, etc. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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

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

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 12 mei 2015 zijn gedateerd.

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

2. Artikel 102 bepaalt dat er vergoedingen moeten worden betaald voor de goedkeuring en de inschrijving van een op afstand bestuurd luchtvaartuigstelsel (afgekort: RPAS), voor de afgifte en de vernieuwing van een bewijs van bevoegdheid als bestuurder van een op afstand bestuurd luchtvaartuig (afgekort: RPA), alsook voor de afgifte van een toelating voor gespecialiseerde vluchtuitvoeringen met hoog risico met een RPAS.

Het voorliggende ontwerp dient dan ook zowel voor advies aan de inspecteur van Financiën als voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting te worden voorgelegd.

3. Gelet op de technische normen die bij het voorliggende ontwerp worden opgelegd,¹ moet met betrekking tot dit ontwerp de procedure van kennisgeving zoals worden gevolgd waarin is voorzien in 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’.²

¹ Zie meer bepaald de artikelen 3, § 2, en 46, van het voorliggende ontwerp.

² Zie dienaangaande de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Een nieuw tijdperk voor de luchtvaart - De openstelling van de luchtvaartmarkt voor het veilige en duurzame civiele gebruik van op afstand bestuurd luchtvaartuigen” (COM(2014)207) van 8 april 2014, waarvan punt 3.1, zevende alinea luidt: “Kleine RPAS-exploitanten pleiten voor harmonisering van de operationele regels om commerciële expansie te vergemakkelijken. Als eerste stap kan de aanmelding van ontwerpen van technische regels die door de nationale autoriteiten overeenkomstig Richtlijn 98/34/EG zijn vastgesteld, bijdragen tot het vermijden van uiteenlopende benaderingen in de lidstaten. (...)”.

Bovendien moet in de aanhef van het ontwerp een lid worden opgenomen waarin aangegeven wordt dat voldaan is aan dat voorafgaand vormvereiste.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar bijlage II, i), 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 van de Raad, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG’.

Die bepaling, waarin “onbemande luchtvaartuigen met een operationele massa van niet meer dan 150 kg” worden vermeld in de lijst met luchtvaartuigen die vallen onder de luchtvaartuigen bedoeld in artikel 4, lid 4, van dezelfde verordening,³ biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

De vermelding ervan in de aanhef dient bijgevolg de vorm aan te nemen van een overweging in plaats van die van een verwijzing.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de bepaling onder 16° wordt het begrip gespecialiseerde vluchtuitvoering gedefinieerd als volgt:

“een luchtvervoersactiviteit waarbij een RPAS wordt gebruikt voor gespecialiseerde activiteiten zoals luchtfotografie, landmeetkunde en observatie”.

Gelet op de gevolgen die zijn verbonden aan de kwalificatie gespecialiseerde vluchtuitvoering wat betreft de regels voor het gebruik van een RPAS, moet de lijst van de betreffende activiteiten met meer precisie worden omschreven. Meer ten gronde rijst de vraag of niet de kans bestaat dat elk gebruik van een RPAS gekwalificeerd als gespecialiseerde vluchtuitvoering (eventueel met een hoog risico) aangezien de van op afstand bestuurde luchtvaartuigen die voor sportieve en recreatieve doeleinden worden gebruikt niet vallen onder de definitie van een RPA die gegeven wordt in artikel 1, 4°, van het ontwerp maar in artikel 1, 9°, van het ontwerp daarentegen worden gekwalificeerd als modelluchtvaartuig.

Wat die kwestie betreft, wordt verwezen naar de hieronder geformuleerde opmerking in verband met artikel 3 van het ontwerp.

³ Het gaat om luchtvaartuigen waarop verordening (EG) nr. 216/2008 slechts gedeeltelijk van toepassing is.

2. In de bepaling onder 17° wordt de taak om criteria vast te stellen ter definiëring van de gespecialiseerde vluchtuitvoeringen met een hoog risico gesubdelegeerd aan de directeur-generaal (van het directoraat-generaal Luchtvaart van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer).

Een dergelijke subdelegatie van regelgevende bevoegdheden aan een ambtenaar is gelet op de artikelen 33 en 108 van de Grondwet niet toelaatbaar.

Bovendien is het niet zeker dat het vaststellen van die criteria dermate technisch is of in die mate detailkwesties betreft dat het aan de minister kan worden toegewezen via een subdelegatie van regelgevende bevoegdheden.⁴ Het verdient bijgevolg aanbeveling de definitie van gespecialiseerde vluchtuitvoeringen met een hoog risico aan te vullen in de tekst zelf van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit.

3. Gelet op de hierboven onder punt 2 in herinnering gebrachte beginselen, dient de bij artikel 23, § 1, tweede lid, aan de directeur-generaal gesubdelegeerde bevoegdheid te worden gedelgeerd aan de minister.

4. De artikelen 38, § 2, 45, § 2, eerste lid, 67, § 2 en § 4, 71, § 2 (lees: tweede lid), 73, § 1, 88, § 2, tweede lid, en 100, § 2, van het ontwerp zijn aanvaardbaar in zoverre de subdelegatie aan de directeur-generaal geen enkele regelgevende bevoegdheid betreft.

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe de RPAS'en gedeeltelijk vrij te stellen van de toepassing van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 'tot regeling der luchtvaart'.

Een dergelijke vrijstelling moet in het koninklijk besluit van 15 maart 1954 staan.⁵

Artikel 3

1. In de eerste paragraaf wordt het toepassingsgebied gedefinieerd in de hiernavolgende bewoordingen:

“Art. 3. § 1. Dit besluit is van toepassing op elk RPA dat opstijgt van of landt op het Belgisch grondgebied of een deel van zijn vlucht uitvoert in het Belgisch luchtruim, met uitzondering van:

1° de modelluchtvaartuigen die bestuurd worden volgens de door de minister vastgestelde voorwaarden;

2° [...]”.

⁴ Vergelijk met arrest RvS 21 november 2011, nr. 216.368.

⁵ Zie wat dat betreft artikel 57 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in artikel 1, 4°, van het ontwerp het op afstand bestuurd luchtvaartuig, afgekort als “RPA”, wordt gedefinieerd als “een onbemand luchtvaartuig, niet zijnde een modelluchtvaartuig of een speeltuig, waarvan de maximale startmassa niet meer dan 150 kg bedraagt, bestuurd vanaf een grondcontrolestation”.

Uit die definitie volgt dat een modelluchtvaartuig geen RPA is in de zin van het ontworpen besluit. Het is dan ook niet logisch de modelluchtvaartuigen op te nemen in de opsomming in artikel 3, § 1, van het ontwerp.

De subdelegatie van regelgevende bevoegdheden aan de minister in artikel 3, § 1, 1°, van het ontwerp is niet voldoende afgebakend.

2. Paragraaf 2 luidt:

“§ 2. De bepalingen van de artikelen 4 en volgende van dit besluit en van koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart zijn niet van toepassing op luchtvaartuigen die al dan niet exclusief ontworpen of bestemd zijn om gebruikt te worden als spel door kinderen van minder dan 14 jaar, alsook niet op de modelluchtvaartuigen die met een uitsluitend recreatief doel gebruikt worden, indien hun maximale startmassa minder dan 1 kg bedraagt en hun gebruik aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoet: [...]”.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het begrip “speeltuig” moet worden opgenomen bij de in artikel 1 van het ontwerp opgesomde definities teneinde de definitie van RPA's in artikel 1, 4°, aan te vullen, net zoals het begrip modelluchtvaartuigen gedefinieerd is in artikel 1, 9°, van het ontwerp. Tenzij artikel 1, 4°, zelf wordt herzien, moet die definitie bovendien zodanig zijn geformuleerd dat elke verwarring wordt vermeden tussen de twee verschillende categorieën die de modelluchtvaartuigen en de speeltuigen vormen.

In zoverre die paragraaf ertoe strekt de voornoemde luchtvaartuigen vrij te stellen van de toepassing van het koninklijk besluit van 15 maart 1954, geeft hij bovendien aanleiding tot dezelfde opmerking als die welke gemaakt is bij artikel 2 van het ontwerp.

Voorts dient nog te worden opgemerkt dat het niet logisch is het gebruik van luchtvaartuigen die als speeltuigen of modelluchtvaartuigen worden gekwalificeerd te regelen in een besluit dat ze bij voorbaat uitsluit van het toepassingsgebied ervan.

3. Gelet op de voorgaande opmerkingen dienen de bepalingen die het toepassingsgebied omschrijven van het ontworpen besluit, te weten de artikelen 1 en 3 ervan, grondig te worden herzien. In voorkomend geval, en naargelang van de door de steller van het ontwerp gekozen opties, dient de structuur van het dispositief van het ontwerp eveneens te worden herzien zodanig dat daarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de regels die toepasselijk zijn op de toestellen die respectievelijk beantwoorden aan de definitie van “speeltuig”, “modelluchtvaartuig” of “RPA”, in aparte titels of hoofdstukken die elk homogene categorieën betreffen, onverminderd de titels die toepasselijk zijn op alle “op afstand bestuurd luchtvaartuigen”.

Artikel 5

1. Paragraaf 1 bepaalt dat de RPAS'en worden bediend overeenkomstig de regelgeving met betrekking tot de luchtverkeersregels,⁶ “tenzij anders bepaald in dit besluit”.

Een dergelijke formulering, waarbij de adressaten van de reglementering verplicht worden zelf uit te maken welke luchtverkeersregels toepasselijk zijn op de RPAS'en, en welke van die regels niet-toepasselijk zijn gemaakt krachtens een andersluidende bepaling van het ontworpen besluit, houdt een groot risico op rechtsonzekerheid in.

De moeilijkheid van de taak die op die wijze wordt overgelaten aan de adressaten van de ontworpen regels wordt nog vergroot door het feit dat de Europese regelgeving inzake burgerluchtvaart slechts gedeeltelijk van toepassing is op de onbemande luchtvaartuigen met een operationele massa van niet meer dan 150 kg,⁷⁻⁸ alsook door de omstandigheid dat de luchtverkeersregels grotendeels voorbijgaan aan dat type luchtvaartuig.

De steller van het ontwerp dient zelf, op duidelijke wijze te bepalen welke luchtverkeersregels van toepassing zijn op de RPAS'en, waarbij hij zo nodig een onderscheid maakt naargelang van de bij het ontwerp ingestelde categorieën.

2. Er dient eveneens te worden opgemerkt dat de mogelijkheid die bij artikel 5, § 2, van het ontwerp, aan de directeur-generaal van het DGLV wordt verleend om afwijkingen toe te staan op de luchtverkeersregels, alleen kan worden toegelaten binnen de grenzen die door de internationale en Europese regelgeving ter zake zijn bepaald.

3. Ten einde het hiërarchiebeginsel na te leven dat de verhoudingen regelt tussen de minister en het bestuur dat onder zijn verantwoordelijkheid staat, dient eveneens in artikel 5, § 2, van het ontwerp, de mogelijkheid om afwijkingen toe te staan op de luchtverkeersregels aan de minister of zijn gemachtigde, de directeur-generaal te worden verleend, in plaats van alleen aan die laatste.

4. De voorgaande opmerking geldt eveneens voor de andere subdelegaties van niet regelgevende bevoegdheden die verder in het dispositief zijn opgenomen, inzonderheid in de

⁶ Namelijk 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’, en het koninklijk besluit van 19 december 2014 ‘betreffende de luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -procedures’.

⁷ Zie de hierboven geformuleerde opmerking met betrekking tot het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

⁸ In artikel 2, 26°, 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”)’ wordt het begrip “algemeen luchtverkeer” gedefinieerd als: “alle bewegingen van burgerluchtvaartuigen, alsmede alle bewegingen van staatsluchtvaartuigen (met inbegrip van militaire, douane- en politieluchtvaartuigen), voor zover deze bewegingen worden uitgevoerd in overeenstemming met de procedures van de ICAO”. Dat begrip wordt gebezigd om het toepassingsgebied te definiëren van de Europese regelgeving inzake het gebruik van het luchtruim (zie inzonderheid artikel 1, lid 1., van uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012). De toepassing ervan op de op afstand bestuurde luchtvaartuigen levert eveneens moeilijkheden op.

artikelen 9, § 2, 14, 31, § 2 en § 3, derde lid, 33, § 1 en § 2, 34, 3°, 35, § 3, 1°, 37, § 1, 43, 50, 52, § 2, 58, 60, 71, § 1, 72, § 1 en § 2, 73, § 1, 74, § 1 en § 2, 85, 86, 87, § 3, 88, § 1, 100, § 1, en 104, eerste lid.

Artikel 11

Het derde lid bepaalt dat sommige operaties met gebruik van RPAS'en die niet gekwalificeerd zijn als gespecialiseerde vluchtuitvoeringen, slechts toegelaten zijn "na melding aan het DGLV overeenkomstig de voorwaarden bepaald door de directeur-generaal".

Zoals die bepaling is gesteld, is het niet mogelijk uit te maken of de op die wijze aan de directeur-generaal gesubdelegeerde bevoegdheden al dan niet van regelgevende aard zijn. Ze dient op dat punt te worden herzien, in het licht van de hierboven geformuleerde opmerkingen met betrekking tot artikel 1, 17°, en artikel 5, § 2, van het ontwerp.

Voor het overige wordt verwezen naar opmerking 1 met betrekking tot artikel 1.

Artikel 27

De bepaling onder 1° is slecht geredigeerd. Ze moet worden herschreven teneinde ze een logische inhoud te geven.

Artikel 35

Paragraaf 4 schrijft voor dat de examiner moet kunnen aantonen dat zijn objectiviteit niet in het gedrang komt indien de kandidaat vriendschappelijke relaties met hem onderhoudt of dezelfde economische belangen heeft als hij. Niet alleen is de notie "bevriend met de examiner" vaag, er moet ook worden opgemerkt dat een negatief feit bijzonder moeilijk te bewijzen is.⁹ De bepaling moet worden herzien teneinde die moeilijkheid te verhelpen.

Artikel 56

Paragraaf 2, 5°, b, bepaalt dat de aanvraag tot inschrijving van een RPAS de volgende gegevens moet bevatten:

"als de aanvrager een rechtspersoon is, de naam, de hoofdzetel, de plaats en de datum van oprichting, de naam, voornamen, nationaliteit, woon- en verblijfplaats van de hoofdelijk aansprakelijke vennoten, de bestuurders of de zaakvoerders die voor de firma tekenen. Een kopie van de statuten wordt bij de aanvraag gevoegd".

⁹ Zie in dezelfde zin advies 53.281/4 van 28 mei 2013 over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 is geworden 'tot uitvoering 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' (opmerking betreffende artikel 23).

Artikel III.15, eerste en tweede lid, van het Wetboek van economisch recht luidt als volgt:

“Er wordt een register opgericht, genaamd ‘Kruispuntbank van Ondernemingen’.

Dit register en de daarmee gepaard gaande invoering van een uniek ondernemingsnummer heeft tot doel door de realisatie van het principe van de unieke gegevensinzameling de administratieve verplichtingen opgelegd aan ondernemingen te vereenvoudigen en de werking van de overheidsdiensten efficiënter te organiseren”.

Krachtens de artikelen III.16, § 1, 1°, en III.17 van het Wetboek van economisch recht wordt iedere rechtspersoon in de Kruispuntbank van Ondernemingen ingeschreven¹⁰ en krijgt hij op het ogenblik van zijn inschrijving een ondernemingsnummer, dat een uniek identificatienummer is.¹¹

Luidens artikel III.18, § 1, van hetzelfde wetboek bevat de inschrijving die krachtens artikel III.17 van het wetboek heeft plaatsgevonden, inzonderheid de volgende gegevens: “de naam, de benaming of de firmanaam” (1°), “de nauwkeurige aanduiding van de onderscheiden adressen, in voorkomend geval, van de maatschappelijke zetel van de onderneming en van de verschillende vestigingseenheden in België” (2°), “de oprichtings- en stopzettingsdatum van de onderneming of de vestigingseenheid” (5°), “de identificatiegegevens van de oprichters, mandatarissen en lasthebbers van de onderneming” (6°), enz.

Artikel III.31, tweede lid, van hetzelfde wetboek voorziet in ieder geval in een vrij toegankelijke website waar alle natuurlijke personen, rechtspersonen of entiteiten toegang hebben tot de gegevens, in een leesbaar formaat, bedoeld in artikel III.29, § 1, die in de Kruispuntbank van Ondernemingen vermeld zijn.

Los van andere mogelijkheden van toegang op grond van de artikelen III.29 en III.30 van het Wetboek van economisch recht, wordt de steller van de tekst gewezen op de artikelen III.36 en III.37:

“Art. III.36. Overheden, administraties en diensten die gemachtigd zijn de gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen te raadplegen mogen deze gegevens niet meer opnieuw rechtstreeks opvragen bij de ondernemingen bedoeld in artikel III.16 of bij de lasthebbers van deze laatste.

Art. III.37. Eens een gegeven is medegedeeld aan en opgenomen in de Kruispuntbank van Ondernemingen kunnen de diensten die gemachtigd zijn deze gegevens te raadplegen, het niet rechtstreeks meedelen ervan niet langer ten laste leggen aan betrokkene”.

Met het oog op administratieve vereenvoudiging moet de bepaling in het licht van deze opmerking worden herzien zodat ze enkel de vermelding van het ondernemingsnummer voorschrijft.

¹⁰ Zie tevens artikel III.18, § 1, van hetzelfde Wetboek.

¹¹ Zie in dezelfde zin advies 54.467/4, op 9 december 2013 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 maart 2014 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid door zorg- en hulpverleningsdiensten voor geprostitueerde personen op te richten’ (*Parl.St. W.Parl. 2013-14, nr. 974/1, 6-8*) en advies 54.859/4, op 27 januari 2014 gegeven over een voorontwerp van decreet ‘relatif aux arts plastiques’ (*Parl.St. Fr.Parl. 2013-14, nr. 620/1, 42-53*)

Artikel 69

Paragraaf 3, eerste lid, luidt als volgt:

“§ 3. Vanaf de datum van het bericht van ontvangst is de verklaring geldig voor al de gespecialiseerde vluchtuitvoeringen die worden uitgevoerd door de exploitant onder identieke vluchtomstandigheden tot de herroeping ervan door het DGLV in toepassing van artikel 85 of het beëindigen van de activiteit door de exploitant”.

Aangezien het bericht van ontvangst de verklaring voor een onbepaalde duur geldig maakt, moet de inhoud van de bewoordingen “onder identieke vluchtomstandigheden” nauwkeuriger worden gedefinieerd.

Artikel 77

In de bepaling onder 9° moeten de woorden “in overeenstemming met de vigerende regelgeving en informeert, in voorkomend geval, de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer” worden vervangen door de woorden “overeenkomstig de geldende wetgeving”, aangezien de verplichting om de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te informeren een van de verplichtingen is die de wetgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens voorschrijft.

Artikel 80, 10°, geeft aanleiding tot een soortgelijke opmerking.

Artikel 80

In de bepaling onder 8° moet het beletselteken worden weggelaten teneinde van de opsomming een exhaustieve in plaats van een enuntiatieve opsomming te maken. Indien nodig moet de bepaling worden aangevuld.

Artikel 88

In de Franse tekst van paragraaf 1 moeten de woorden “au paragraphe” worden weggelaten.

Artikel 94

De Franse en de Nederlandse tekst van het eerste lid stemmen niet overeen.

Artikel 102

De bepaling strekt ertoe voor te schrijven dat vergoedingen moeten worden betaald voor de inschrijving en de goedkeuring van een RPAS, voor de afgifte en de vernieuwing van de bewijzen van bevoegdheid als bestuurder van een RPA alsook voor de afgifte van de toelating

voor gespecialiseerde vluchtuitvoeringen met hoog risico. Die vergoedingen worden vastgesteld onder verwijzing naar de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 februari 2001 ‘tot vaststelling van de vergoedingen waaraan het gebruik van openbare diensten betreffende de luchtvaart is onderworpen’.

Op basis van die verwijzingen kan het tarief van de vergoeding voor de goedkeuring van een RPAS en de afgifte van een bewijs van bevoegdheid als bestuurder van een RPA, niet met zekerheid worden vastgesteld. Teneinde dergelijke moeilijkheden te voorkomen is het beter de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 februari 2001 door middel van een wijzigingsbepaling rechtstreeks aan te vullen wat betreft de RPAS'en en de vluchtuitvoering ervan.

Voorts is de verwijzing naar artikel 3, § 1, 2°, b/1, in de bepaling onder 3° verkeerd. Ze moet in voorkomend geval worden verbeterd.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Artikelen behoren niet in paragrafen onderverdeeld te worden wanneer deze elk niet meer dan één lid tellen.¹²

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹² Zie de artikelen 3, 5, 8, 15, 17, 18, enz. *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 57.3.