



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.176/4
du 17 septembre 2018

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.176/4
van 17 september 2018

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
25 oktober 2013 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'

Le 22 août 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 septembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 septembre 2018.

*

Op 22 augustus 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 september 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région.

Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a uniquement transmis les copies des courriers adressés aux différents Gouvernements de région et datés, tout comme la demande d'avis, du 22 août 2018.

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de veiller à ce que l'accomplissement de cette formalité préalable soit mené à bonne fin.

EXAMEN DU PROJET

Le projet examiné vise à postposer au 8 avril 2020 la date d'abrogation de l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 'portant réglementation des licences civiles de pilote de ballon libre', actuellement fixée au 8 avril 2018 par l'article 40, 3^o, de 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'.

Il s'agit d'un second report d'une date d'abrogation initialement fixée au 8 avril 2015, et déjà postposée une première fois par l'arrêté royal du 27 juin 2016 'modifiant 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'.

Dans son avis n° 58.164/4¹ donné le 5 octobre 2016 sur le projet devenu l'arrêté royal du 27 juin 2016, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Compte tenu de cette évolution de la réglementation européenne, l'auteur du projet entend postposer au 8 avril 2018 la date d'abrogation de l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 'portant réglementation des licences civiles de pilote de ballon libre',

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58164.pdf>.

actuellement fixée au 8 avril 2015 par l'article 40, 3°, de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 et ce, avec effet rétroactif au 8 août 2015 en vertu de l'article 2 du projet.

Une telle opération doit s'analyser comme un retrait – par définition rétroactif² – de la disposition abrogatoire concernée, accompagné du remplacement de celle-ci par une nouvelle disposition abrogatoire, produisant ses effets à une date future, à savoir le 8 avril 2018.

Le fait de retirer ainsi son abrogation aura pour effet de restituer rétroactivement à l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 sa force obligatoire. S'agissant de règles de police dont le non respect est pénalement sanctionné par l'article 17 de loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne', une telle rétroactivité n'est cependant pas admissible.

En conséquence, afin d'éviter une telle rétroactivité, l'article 2 du projet doit être omis ».

Le projet examiné appelle la même observation.

*

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 142, b).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

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

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde ambtenaar alleen de afschriften overgezonden van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gezonden en die net als de adviesaanvraag 22 augustus 2018 gedagtekend zijn.

De adviesaanvrager dient er dus op toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe de datum van 8 april 2018, die thans bij artikel 40, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 ‘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’ vastgesteld is voor de opheffing van het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 ‘houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vrije ballon’ te verschuiven naar 8 april 2020.

Het gaat om een tweede verdaging, aangezien aanvankelijk 8 april 2015 vastgesteld was als datum voor de opheffing en die datum al een eerste keer verschoven is bij het koninklijk besluit van 27 juni 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 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’.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 58.164/4,¹ op 5 oktober 2016 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 27 juni 2016, de volgende opmerking geformuleerd:

“Rekening houdend met die evolutie van de Europese regelgeving wil de steller van het ontwerp de datum van 8 april 2015 die in artikel 40, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 is vastgelegd als datum voor de opheffing van het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 ‘houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vrije ballon’, verschuiven naar 8 april 2018, en wel met terugwerkende kracht tot 8 augustus 2015, overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp.

Een dergelijke werkwijze moet worden begrepen als een – per definitie terugwerkende² – intrekking van de opheffingsbepaling in kwestie, en de vervanging ervan door een nieuwe opheffingsbepaling die uitwerking heeft op een toekomstig tijdstip, namelijk 8 april 2018.

Het op die wijze intrekken van de opheffing van het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 heeft tot gevolg dat met terugwerkende kracht aan dat ministerieel besluit opnieuw bindende kracht wordt verleend. Aangezien het gaat om voorschriften waarvan de niet-naleving krachtens artikel 17 van de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart’ strafrechtelijk wordt bestraft, is een dergelijke terugwerking evenwel niet geoorloofd.

Teneinde zo’n terugwerking te vermijden, dient artikel 2 van het ontwerp bijgevolg te worden weggelaten.”

Het voorliggende ontwerp geeft aanleiding tot dezelfde opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58164.pdf>.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 142, b).