



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.037/4
du 22 avril 2020

advies 67.037/4
van 22 april 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution du règlement
d'exécution (UE) 2019/947 de
la Commission du 24 mai 2019
concernant les règles et
procédures applicables à
l'exploitation d'aéronefs sans
équipage à bord'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
uitvoeringsverordening (EU)
2019/947 van de Commissie
van 24 mei 2019 inzake de
regels en procedures voor de
exploitatie van onbemande
luchtvaartuigen'

Le 21 février 2020, 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 soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 avril 2020.

*

Op 21 februari 2020 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 zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 april 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 april 2020.

*

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

1. Interrogé sur l'accomplissement des différentes formalités préalables visées aux alinéas 5, 6 et 7 du préambule, la fonctionnaire déléguée a répondu :

« Vu la relative urgence de ce dossier (le projet doit être publié au plus tard le 20 juin pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet prochain), il a été décidé de procéder à l'ensemble des demandes d'avis en même temps ».

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de veiller à leur bon accomplissement.

2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Il convient dès lors de soumettre ce projet d'arrêté royal à l'avis de l'Autorité de protection des données, tant en raison des changements que le projet examiné apporte par rapport aux traitements de données à caractère personnel dont la réalisation est actuellement imposée par l'arrêté royal du 10 avril 2016 'relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge' que de l'évolution qu'a connue le cadre normatif applicable aux traitements de données à caractère personnel.

Le préambule du projet sera ensuite complété sur ce point.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Selon l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ».

Les dispositions qui se bornent à reproduire des dispositions du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 'concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord' (ci-après : le règlement d'exécution) doivent dès lors être omises du projet. Il s'agit :

- de l'article 14 du projet, qui reproduit l'article 5 du règlement d'exécution ;
- de l'article 15 du projet, qui reproduit l'article 13 du règlement d'exécution ;
- de l'article 16 du projet, qui reproduit l'UAS.LUC.010 de la partie C de l'annexe du règlement d'exécution.

Ces trois articles visent, en effet, à désigner la DGTA comme « autorité compétente » pour les questions réglées par les articles 5, 13 et UAS.LUC.010 du règlement d'exécution. Cependant, cette désignation n'est pas nécessaire étant donné que l'article 17 du règlement d'exécution exige des États membres de déterminer dans leur droit interne l'entité qui fera fonction d'« autorité compétente » pour l'ensemble du règlement. Ce dernier article est exécuté par l'article 3 du projet. Les articles 14, 15 et 16 de l'arrêté citant la DGTA sont donc superflus à cet égard.

L'observation qui précède vaut également pour :

- l'article 4, § 3, du projet en tant qu'il se borne à reproduire partiellement les articles 14.1 et 18, m), du règlement d'exécution ;
- l'article 24, 2° et 3°, du projet en tant qu'il reproduit partiellement l'article 22, b) et c), du règlement d'exécution.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'arrêté royal du 10 avril 2016, et l'arrêté ministériel du 30 novembre 2016 'accordant délégation au directeur général de la Direction générale Transport aérien dans le cadre de l'arrêté royal du 10 avril 2016 relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge' sont respectivement abrogés par l'article 28, §§ 1^{er} et 2, du projet.

Chacun de ces deux arrêtés doit donc faire l'objet d'un visa inséré dans le préambule du projet.

DISPOSITIF

Article 7

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier pourquoi l'abaissement à 14 ans de l'âge minimum requis pour les pilotes à distance lorsqu'ils exploitent des UAS dans les sous-catégories A1 et A3 n'est pas étendu à la sous-catégorie A2, comme le permet également l'article 9, paragraphe 3, a), du règlement d'exécution.

Article 9

Le paragraphe 2, alinéa 2, sera complété afin d'y fixer la durée maximale de la période d'exclusion qui peut être infligée en cas de tricherie à un examen.

La même observation vaut pour la durée des interdictions et suspensions prévues à l'article 11 du projet.

Article 13

L'article 13 constitue une disposition transitoire qui sera applicable, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du règlement d'exécution, jusqu'à ce que ce dernier soit modifié pour inclure le scénario standard dans l'appendice de son annexe 1.

L'article 13 sera donc déplacé et revu afin d'y exprimer cette caractéristique.

La même observation vaut pour l'article 17 du projet, dont la version française de l'alinéa 2 sera en outre revue.

Article 19

L'article 48, alinéa 1^{er}, des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966, et visé à l'alinéa 3 du préambule, concerne l'application de ces lois aux entreprises de transport aérien international, et non l'emploi des langues par les services de la Direction générale Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports.

Il ne peut, par conséquent, procurer un fondement juridique à l'article 19, § 2, du projet.

Il peut, en outre, être observé que les États ayant une frontière terrestre avec la Belgique ont pour langue nationale l'allemand, le français et le néerlandais.

À défaut d'exigence spécifique imposée par une norme supranationale sur ce point, il convient donc d'omettre l'alinéa 3 du préambule ainsi que le paragraphe 2 de l'article 19 du projet.

Article 22

Il résulte du paragraphe 1^{er} qu'une licence de télépilote en cours de validité, délivrée conformément à l'arrêté royal du 10 avril 2016, peut :

– soit être convertie en une preuve de suivi de la formation en ligne visée au point USA.OPEN.020, 4, b), de la partie A de l'annexe du règlement d'exécution, conformément à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet ;

– soit être convertie en un brevet d'aptitude de pilote à distance visé au point USA.OPEN.030, 2), de la partie A de l'annexe du règlement d'exécution, conformément à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 2, du projet.

L'article 22 du projet sera revu afin de mieux y différencier ces deux procédures de conversion, lesquelles doivent logiquement faire l'objet d'examens distincts.

Article 26

À l'article 12/1, 4°, en projet, de l'arrêté royal du 14 février 2001 'fixant les redevances auxquelles est soumise l'utilisation de certains services publics intéressant la navigation aérienne', il convient de vérifier la référence faite au 7° de la même disposition.

Tel qu'il est rédigé, l'article 12/1, 4°, fait en effet double emploi avec le 8° de la même disposition tout en prévoyant un montant différent.

Article 28

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit que les dispositions de l'arrêté royal du 10 avril 2016 qu'il énumère sont abrogées à compter de la date d'entrée en vigueur du projet.

L'alinéa 2 de ce paragraphe prévoit que les autres dispositions de l'arrêté royal du 10 avril 2016 sont abrogées le 1^{er} juillet 2021.

Plutôt que de laisser ainsi coexister certaines dispositions de l'arrêté royal du 10 avril 2016 avec celles de l'arrêté en projet jusqu'au 1^{er} juillet 2021, il convient d'abroger entièrement l'arrêté royal du 10 avril 2016 à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet (soit le 1^{er} juillet 2020), et de remplacer le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, par une disposition transitoire, conforme à l'article 21, paragraphe 1^{er}, du règlement d'exécution.

*

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

1. Op de vraag naar de vervulling van de verschillende voorafgaande vormvereisten waarnaar verwezen wordt in het vijfde, het zesde en het zevende lid van de aanhef, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Vu la relative urgence de ce dossier (le projet doit être publié au plus tard le 20 juin pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet prochain), il a été décidé de procéder à l’ensemble des demandes d’avis en même temps.”

Bijgevolg dient de adviesaanvrager erop toe te zien dat die vormvereisten naar behoren vervuld worden.

2. Krachtens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, geraadpleegd te worden bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit dient dus om advies voorgelegd te worden aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, zowel vanwege de wijzigingen die bij het voorliggende ontwerp aangebracht worden op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens die momenteel wordt opgelegd bij het koninklijk besluit van 10 april 2016 ‘met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim’, als vanwege de evolutie die het normatief kader dat van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens gekend heeft.

De aanhef van het ontwerp moet vervolgens op dat punt aangevuld worden.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidt als volgt:

“Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.”

De bepalingen die louter bepalingen weergeven van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 ‘inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen’ (hierna: de uitvoeringsverordening) moeten dan ook weggelaten worden uit het ontwerp. Het betreft:

- artikel 14 van het ontwerp, dat artikel 5 van de uitvoeringsverordening weergeeft;
- artikel 15 van het ontwerp, dat artikel 13 van de uitvoeringsverordening weergeeft;
- artikel 16 van het ontwerp, dat punt UAS.LUC.010 van deel C van de bijlage van de uitvoeringsverordening weergeeft.

Die drie artikelen strekken er immers toe het DGLV aan te wijzen als “bevoegde autoriteit” voor de aangelegenheden die geregeld worden bij de artikelen 5, 13 en UAS.LUC.010 van de uitvoeringsverordening. Die aanwijzing is echter niet nodig aangezien artikel 17 van de uitvoeringsverordening van de lidstaten vereist dat zij in hun intern recht de entiteit bepalen die zal optreden als “bevoegde autoriteit” voor wat heel de verordening betreft. Dat laatste artikel wordt ten uitvoer gelegd bij artikel 3 van het ontwerp. De artikelen 14, 15 en 16 van het besluit, waarin sprake is van het DGLV, zijn in dat opzicht dus overbodig.

De voorgaande opmerking geldt eveneens voor:

- artikel 4, § 3, van het ontwerp in zoverre het er zich toe beperkt de artikelen 14.1 en 18, m), van de uitvoeringsverordening gedeeltelijk weer te geven;
- artikel 24, 2° en 3°, van het ontwerp in zoverre het artikel 22, b) en c), van de uitvoeringsverordening gedeeltelijk weergeeft.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Het koninklijk besluit van 10 april 2016, en het ministerieel besluit van 30 november 2016 ‘tot toekenning van delegatie aan de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Luchtvaart in het kader van het koninklijk besluit van 10 april 2016 met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurd luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim’ worden opgeheven bij artikel 28, § 1 respectievelijk § 2, van het ontwerp.

In de aanhef van het ontwerp dienen dus twee aanhefverwijzingen ingevoegd te worden, elk betreffende een van die twee besluiten.

DISPOSITIEF

Artikel 7

De steller van het ontwerp moet kunnen verantwoorden waarom de verlaging naar 14 jaar van de vereiste minimumleeftijd voor piloten op afstand bij een vluchtuitvoering met een UAS in de subcategorieën A1 en A3 niet uitgebreid wordt tot subcategorie A2, naar het voorbeeld van artikel 9, lid 3, a), van de uitvoeringsverordening.

Artikel 9

Paragraaf 2, tweede lid, moet aldus aangevuld worden dat daarin de maximumduur wordt vastgesteld van de uitsluitingsperiode die opgelegd kan worden in geval van bedrog op een examen.

Dezelfde opmerking geldt voor de duur van de verboden en schorsingen waarin artikel 11 van het ontwerp voorziet.

Artikel 13

Artikel 13 is een overgangsbepaling die overeenkomstig artikel 23, lid 2, van de uitvoeringsverordening van toepassing zal zijn totdat die verordening aldus gewijzigd wordt dat daarin het standaardscenario in aanhangsel 1 van de bijlage opgenomen wordt.

Artikel 13 moet dus worden verplaatst alsook herzien worden zodat het bijzonderheid weergeeft.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 17 van het ontwerp, waarvan de Franse tekst van het tweede lid overigens herzien moet worden.

Artikel 19

Artikel 48, eerste lid, van de wetten 'op het gebruik van de talen in bestuurszaken', gecoördineerd op 18 juli 1966, waarnaar verwezen wordt in het derde lid van de aanhef, betreft de toepassing van die wetten op de ondernemingen voor internationaal luchtverkeer en niet het gebruik van de talen door de diensten van het Directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Het kan bijgevolg geen rechtsgrond bieden voor artikel 19, § 2, van het ontwerp.

Bovendien kan opgemerkt worden dat de landstaal van de Staten die een landsgrens delen met België het Duits, het Frans en het Nederlands zijn.

Bij ontstentenis van een specifiek vereiste opgelegd bij een supranationale norm op dat punt, dienen dus zowel het derde lid van de aanhef als paragraaf 2 van artikel 19 van het ontwerp weggelaten te worden.

Artikel 22

Uit paragraaf 1 volgt dat een geldig bewijs van bevoegdheid als bestuurder van een RPA, afgegeven overeenkomstig het koninklijk besluit van 10 april 2016:

– ofwel omgezet kan worden in een bewijs van voltooiing van de online-opleiding bedoeld in punt USA.OPEN.020, 4, b), van deel A van de bijlage bij de uitvoeringsverordening, overeenkomstig artikel 22, § 1, eerste lid, van het ontwerp ;

– ofwel omgezet kan worden in een vaardigheidscertificaat van piloot op afstand, vermeld in punt USA.OPEN.030, 2), van deel A van de bijlage bij de uitvoeringsverordening, overeenkomstig artikel 22, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 22 van het ontwerp moet herzien worden zodat het een beter onderscheid maakt tussen die twee omzettingsprocedures, die logischerwijze het resultaat moeten zijn van afzonderlijke examens.

Artikel 26

In het ontworpen artikel 12/1, 4°, van het koninklijk besluit van 14 februari 2001 ‘tot vaststelling van de vergoedingen waaraan het gebruik van openbare diensten betreffende de luchtvaart is onderworpen’, dient de verwijzing naar punt 7° van dezelfde bepaling nagekeken te worden.

Zoals artikel 12/1, 4°, gesteld is, overlapt het namelijk punt 8° van dezelfde bepaling maar stelt het een verschillend bedrag vast.

Artikel 28

Paragraaf 1, eerste lid, voorziet erin dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 april 2016 die daarin opgesomd worden, opgeheven worden met ingang van de inwerkingtreding van het ontwerp.

Het tweede lid van die paragraaf voorziet erin dat de andere bepalingen van het koninklijk besluit van 10 april 2016 opgeheven worden op 1 juli 2021.

In plaats van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 10 april 2016 aldus tegelijk met die van het ontworpen besluit te laten bestaan tot 1 juli 2021, dient het koninklijk besluit van 10 april 2016 volledig opgeheven te worden op de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit (te weten 1 juli 2020), en dient paragraaf 1, tweede lid, vervangen te worden door een overgangsbepaling, overeenkomstig artikel 21, lid 1, van de uitvoeringsverordening.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET