CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.668/4
du 10 janvier 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif à la formation des candidats contrôleurs de trafic aérien militaires'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.668/4
van 10 januari 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de vorming van de militaire kandidaat-luchtverkeersleiders'

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

Le 9 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Défense à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la formation des candidats contrôleurs de trafic aérien militaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 janvier 2022. 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 Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 janvier 2022.

*

Op 9 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de vorming van de militaire kandidaat-luchtverkeersleiders'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 januari 2022. 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 Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2022.

*

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

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

FONDEMENT JURIDIQUE

Les articles 1er, 2 et 8 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 4 de la loi du 23 décembre 1955 'sur les officiers auxiliaires de la force aérienne, pilotes et navigateurs' et dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 11 novembre 2002 'relative aux officiers auxiliaires des Forces armées'.

Interrogé sur le fondement juridique des articles 3 et 4 à 7 du projet qui portent respectivement sur la composition de la commission de délibération et sur la procédure devant la commission de délibération ou d'évaluation, l'officier délégué a répondu ce qui suit :

> « Le fondement juridique de cette disposition (article 3) est d'une part l'article 10*bis*, alinéa 2, 2°, de la loi du 23 décembre 1955 sur les officiers auxiliaires de la force aérienne, pilotes et navigateurs, qui rend l'article 101, alinéa 3, de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées applicable au candidat officier auxiliaire, et d'autre part l'article 4, alinéa 3, de la loi du 11 novembre 2002 relative aux officiers auxiliaires des Forces armées, qui rend l'article 10*bis*, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1955 sur les officiers auxiliaires de la force aérienne, pilotes et navigateurs applicable au candidat officier auxiliaire ATC. Les deux dispositions légales, qui servent comme fondement juridique, seront insérées dans le préambule du projet d'arrêté royal.
>
> [Pour les articles 4 à 7,] [l]e fondement juridique est le même […]. Le préambule sera adapté en ce sens ».

Les alinéas 1er et 2 du préambule seront complétés en conséquence et un nouvel alinéa, visant l'article 101, alinéa 3, de la loi du 28 février 2007, y sera ajouté.

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. Le a) a pour objet de remplacer l'article 2, § 1er, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 avril 2004 'relatif au statut des contrôleurs de trafic aérien militaires et à l'aptitude médicale des contrôleurs de trafic aérien et des contrôleurs de combat aérien militaires' qui sera en conséquence rédigé comme suit :

« Ce cycle de formation s'étend sur quatre ans et comporte quatre parties :

[…]

2° la formation professionnelle, divisée en trois phases de formation :

a) la phase de formation préparatoire, qui peut comprendre un ou plusieurs modules ;

b) la phase d'instruction initiale pour l'obtention de la licence d'entraînement ATC, comprenant :

(i) le module 'instruction de base' ;

(ii) un ou plusieurs modules pour l'instruction de qualification ;

c) la phase d'instruction en unité pour l'obtention de la licence ATC, qui peut comprendre un ou plusieurs modules ».

Pour ces trois phases de la formation professionnelle, il n'est donc pas précisé sur quoi peuvent porter le ou les modules qui y sont annoncés.

Interrogé sur ce point, l'officier délégué a précisé ce qui suit :

« Conformément au Règlement (UE) 2015/340 de la Commission du 20 février 2015, la formation professionnelle du candidat officier auxiliaire ATC est composée d'une phase d'instruction initiale pour l'obtention de la licence d'entraînement ATC, comprenant une instruction de base et une instruction de qualification, et d'une phase d'instruction en unité pour l'obtention de la licence ATC.

La phase de formation préparatoire est une phase qui sera organisée uniquement au sein de la Défense et n'est donc pas basée sur le Règlement précité. Le but de cette phase sera de préparer au mieux le candidat officier auxiliaire ATC à la phase d'instruction initiale. Cette phase comprendra un ou plusieurs modules tels que "aviation English" et "méthodologie", et devra être réévaluée aux moments réguliers.

L'instruction de qualification comprendra un ou plusieurs modules qui seront prescrits en fonction de l'orientation du candidat officier auxiliaire ATC, par exemple la qualification de 'contrôle d'aérodrome' ou de 'contrôle d'approche' pour l'orientation vers un aéroport militaire ou la qualification de 'contrôle régional' pour l'orientation vers le centre de trafic aérien régional.

La phase d'instruction en unité pourra également comprendre un ou plusieurs modules qui seront déterminés en fonction de l'orientation antérieure qui aura eu lieu dans la formation professionnelle du candidat.

Le programme et le contenu des modules précités seront fixés dans un règlement arrêté par le ministre conformément à l'article 2, § 5, 1°, de l'AR du 25 avril 2004 ».

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

Concernant le procédé prévu par l'article 2, § 5, de l'arrêté royal du 25 avril 2004, consistant à prévoir que certains aspects de la formation des candidats officiers auxiliaires ATC « sont fixés dans un règlement arrêté par le ministre », il est renvoyé aux observations générales formulées par la section de législation dans son avis n° 36.411/4 donné le 11 février 2004 [1].

Pour le surplus, les précisions apportées par l'officier délégué seront utilement ajoutées dans le rapport au Roi [2].

2.1. Le e) a pour objet d'insérer un paragraphe 3*bis* dans l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2004.

2.2. À l'alinéa 1er, il est prévu notamment qu'un candidat ATC (Air Traffic Controller) puisse être astreint à suivre « tout ou partie » de la formation professionnelle dans un organisme de formation externe et, à l'alinéa 2, que le commandant de la composante air ou l'autorité qu'il désigne décide vers quel organisme de formation un candidat ATC est orienté après la fin du module « instruction de base » ou, le cas échéant, après la fin d'un module de l'instruction de qualification.

Interrogé sur ce point, l'officier délégué a précisé ce qui suit :

> « La formation auprès d'un organisme externe ne se déroulera pas sur la phase de formation préparatoire. Cette phase sera donc uniquement organisée au sein de la Défense.
>
> L'article 2, § 3*bis*, alinéa 1er, de l'AR du 25 avril 2004, en projet, sera adapté dans ce sens, notamment en remplaçant les mots 'peut être astreint à suivre tout ou partie de la formation professionnelle dans un établissement' par les mots 'peut être astreint à suivre une partie de la formation professionnelle dans un établissement' ».

Eu égard à ce qui précède, il serait encore plus précis d'indiquer dans l'article 2, § 3*bis*, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 avril 2004, en projet, que « le candidat ATC peut être astreint à suivre une partie de la formation professionnelle, à l'exclusion de la phase de formation préparatoire, dans un établissement visé à l'article 12*ter* (… la suite comme au projet) ».

2.3. Par ailleurs, dans un souci d'égalité des candidats ATC, il y a lieu de s'assurer que ces formations, qui seront données par des organismes de formation différents, seront les mêmes.

---

[1] Voir l'avis n° 36.411/4 donné le 11 février 2004 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 avril 2004, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/36411.pdf ; voir également l'avis n° 43.532/2/V donné le 4 septembre 2007, sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 octobre 2007 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des candidats officiers auxiliaires et du personnel navigant', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43532.pdf.

[2] Il sera également fait référence à la sous-partie D de l'annexe I du règlement (UE) 2015/340 de la Commission du 20 février 2015 'déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission', intitulée « Formation des contrôleurs de la circulation aérienne » et en particulier à la section 1 « Exigences générales », à la section 2 « Exigences applicables à la formation initiale » et à la section 3 « Exigences applicables à la formation en unité » de cette sous-partie D.

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

À cet égard, l'officier délégué a confirmé ce qui suit :

« Le but est que la formation de contrôleur de trafic aérien militaire soit conforme aux critères européens. Les sujets des qualifications seront identiques mais seront déterminés concrètement par type de qualification. Structurellement, les formations sont identiques ».

Sur ce point, il est renvoyé à la note de bas de page n° 2.

2.4. L'article 2, § 3*bis*, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 25 avril 2004 prévoit qu'un candidat ATC peut être autorisé, sous certaines conditions, à suivre à nouveau un ou plusieurs modules de la phase d'instruction initiale pour l'obtention de la licence d'entrainement ATC dans un autre organisme de formation.

La section de législation n'aperçoit pas la raison de prévoir cette possibilité uniquement pour les modules de la phase d'instruction initiale et pas pour ceux de la phase d'instruction en unité.

L'auteur du projet s'en expliquera dans le rapport au Roi.

Articles 6 et 7

Il a été demandé à l'officier délégué s'il ne serait pas plus précis de rédiger l'article 6 du projet qui tend à modifier l'article 11*bis*, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2004 en le formulant comme suit :

« Pour le candidat n'ayant pas réussi l'examen de repêchage, la commission de délibération peut prendre les décisions ou recommandations prévues à l'article 10, alinéa 2, 1° à 3° ou 5° ».

Cette nouvelle rédaction impliquerait une adaptation similaire du texte de l'article 11*ter*, alinéa 2, en projet (article 7 du projet), pour prendre en compte « les décisions ou la recommandation prévues à l'article 10, alinéa 2, 1° à 4° ».

L'officier délégué a confirmé que le projet sera adapté dans ce sens.

Les articles 6 et 7 seront revus en conséquence.

*

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

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.

RECHTSGROND

De rechtsgrond van de artikelen 1, 2 en 8 van het ontwerp is te vinden in artikel 4 van de wet van 23 december 1955 'betreffende de hulpofficieren van de Luchtmacht, piloten en navigatoren' en in artikel 4, tweede lid, van de wet van 11 november 2002 'betreffende de hulpofficieren van de krijgsmacht'.

Op de vraag wat de rechtsgrond is van de artikelen 3 en 4 tot 7 van het ontwerp, die respectievelijk betrekking hebben op de samenstelling van de deliberatiecommissie en op de procedure voor de deliberatie- of de evaluatiecommissie, heeft de gemachtigde officier het volgende geantwoord:

> "Le fondement juridique de cette disposition (article 3) est d'une part l'article 10*bis*, alinéa 2, 2°, de la loi du 23 décembre 1955 sur les officiers auxiliaires de la force aérienne, pilotes et navigateurs, qui rend l'article 101, alinéa 3, de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées applicable au candidat officier auxiliaire, et d'autre part l'article 4, alinéa 3, de la loi du 11 novembre 2002 relative aux officiers auxiliaires des Forces armées, qui rend l'article 10*bis*, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1955 sur les officiers auxiliaires de la force aérienne, pilotes et navigateurs applicable au candidat officier auxiliaire ATC. Les deux dispositions légales, qui servent comme fondement juridique, seront insérées dans le préambule du projet d'arrêté royal.
>
> [Pour les articles 4 à 7,] [l]e fondement juridique est le même […]. Le préambule sera adapté en ce sens."

Het eerste en het tweede lid van de aanhef moeten dienovereenkomstig aangevuld worden en in de aanhef moet een nieuw lid ingevoegd worden waarin naar artikel 101, derde lid, van de wet van 28 februari 2007 verwezen wordt.

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. De bepaling onder a) strekt ertoe artikel 2, § 1, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 april 2004 'betreffende het statuut van de militaire luchtverkeersleiders en de medische geschiktheid van de militaire luchtverkeersleiders en luchtgevechtleiders' te vervangen door een nieuwe tekst, waardoor die bepaling als volgt zal luiden:

"Deze vormingscyclus duurt vier jaar en bestaat uit vier delen:

(…)

2° de professionele vorming, ingedeeld in drie vormingsfasen:

a) de voorbereidende vormingsfase, die uit één of meerdere modules kan bestaan;

b) de fase van initiële opleiding voor het behalen van de oefenvergunning ATC, bestaande uit:

(i) de module 'basisopleiding';

(ii) één of meerdere modules van opleiding voor bevoegdverklaring;

c) de fase van eenheidsopleiding voor het behalen van de vergunning ATC, die uit één of meerdere modules kan bestaan."

Voor de drie fases van de professionele vorming wordt dus niet verduidelijkt waarop de module(s) waarvan daarin sprake is, betrekking kunnen hebben.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde officier het volgende te kennen gegeven:

"Conformément au Règlement (UE) 2015/340 de la Commission du 20 février 2015, la formation professionnelle du candidat officier auxiliaire ATC est composée d'une phase d'instruction initiale pour l'obtention de la licence d'entraînement ATC, comprenant une instruction de base et une instruction de qualification, et d'une phase d'instruction en unité pour l'obtention de la licence ATC.

La phase de formation préparatoire est une phase qui sera organisée uniquement au sein de la Défense et n'est donc pas basée sur le Règlement précité. Le but de cette phase sera de préparer au mieux le candidat officier auxiliaire ATC à la phase d'instruction initiale. Cette phase comprendra un ou plusieurs modules tels que 'aviation English' et 'méthodologie', et devra être réévaluée aux moments réguliers.

L'instruction de qualification comprendra un ou plusieurs modules qui seront prescrits en fonction de l'orientation du candidat officier auxiliaire ATC, par exemple la qualification de 'contrôle d'aérodrome' ou de 'contrôle d'approche' pour l'orientation vers un aéroport militaire ou la qualification de 'contrôle régional' pour l'orientation vers le centre de trafic aérien régional.

La phase d'instruction en unité pourra également comprendre un ou plusieurs modules qui seront déterminés en fonction de l'orientation antérieure qui aura eu lieu dans la formation professionnelle du candidat.

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

Le programme et le contenu des modules précités seront fixés dans un règlement arrêté par le ministre conformément à l'article 2, § 5, 1°, de l'AR du 25 avril 2004."

In verband met de werkwijze die voorgeschreven is bij artikel 2, § 5, van het koninklijk besluit van 25 april 2004 en die bestaat in het voorschrift dat bepaalde aspecten van de vorming van de kandidaat-hulpofficieren ATC "vastgesteld [worden] in een reglement uitgevaardigd door de minister", wordt verwezen naar de algemene opmerkingen die de afdeling Wetgeving gemaakt heeft in advies 36.411/4 van 11 februari 2004.[1]

Voor het overige zou het nuttig zijn om de verduidelijkingen die de gemachtigde officier verstrekt heeft op te nemen in het verslag aan de Koning.[2]

2.1. De bepaling onder e) strekt ertoe in artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 april 2004 een paragraaf 3*bis* in te voegen.

2.2. In het eerste lid ervan wordt onder meer bepaald dat een kandidaat ATC (Air Traffic Controller) ertoe verplicht zou kunnen worden "het geheel of een gedeelte van" zijn professionele vorming in een externe opleidingsinstelling te volgen, terwijl in het tweede lid ervan voorgeschreven wordt dat de commandant van de luchtcomponent of de door hem aangewezen overheid beslist naar welke opleidingsinstelling een kandidaat ATC "georiënteerd" wordt na het einde van de module "basisopleiding" of, in voorkomend geval, na het einde van een module van de opleiding voor bevoegdverklaring.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde officier het volgende verduidelijkt:

"La formation auprès d'un organisme externe ne se déroulera pas sur la phase de formation préparatoire. Cette phase sera donc uniquement organisée au sein de la Défense.

L'article 2, § 3*bis*, alinéa 1er, de l'AR du 25 avril 2004, en projet, sera adapté dans ce sens, notamment en remplaçant les mots 'peut être astreint à suivre tout ou partie de la formation professionnelle dans un établissement' par les mots 'peut être astreint à suivre une partie de la formation professionnelle dans un établissement'."

[1] Zie advies 36.411/4 van 11 februari 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 25 april 2004, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/36411.pdf ; zie eveneens advies 43.532/2/V van 4 september 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 oktober 2007 'tot wijziging van meerdere bepalingen betreffende het statuut van de kandidaat-hulpofficieren en van het varend personeel', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/43532.pdf.

[2] Daarin dient eveneens verwezen te worden naar subdeel D van bijlage I bij Verordening (EU) 2015/340 van de Commissie van 20 februari 2015 'tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot vergunningen en certificaten van luchtverkeersleiders overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 805/2011 van de Commissie', dat als opschrift "Opleiding van luchtverkeersleiders" draagt, en in het bijzonder naar afdeling 1 "Algemene eisen", afdeling 2 "Vereisten van de initiële opleiding" en afdeling 3 "Vereisten voor opleidingen voor de eenheid" van dat subdeel D.

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

Gelet op het voorgaande zou het ontworpen artikel 2, § 3*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2004 nog nauwkeuriger gesteld worden door de eerste zin van die bepaling als volgt te formuleren: "De kandidaat ATC kan ertoe verplicht worden een gedeelte van zijn professionele vorming, met uitzondering van de voorbereidende vormingsfase, te volgen in een instelling bedoeld in artikel 12*ter* (… voorts zoals in het ontwerp)."

2.3. Daarenboven dient men er, met het oog op een gelijke behandeling van de kandidaten ATC, op toe te zien dat die opleidingen, die door verschillende opleidingsinstellingen verstrekt zullen worden, dezelfde zijn.

In dat verband heeft de gemachtigde officier het volgende te kennen gegeven:

> "Le but est que la formation de contrôleur de trafic aérien militaire soit conforme aux critères européens. Les sujets des qualifications seront identiques mais seront déterminés concrètement par type de qualification. Structurellement, les formations sont identiques."

Op dit punt wordt verwezen naar voetnoot 2.

2.4. Volgens het ontworpen artikel 2, § 3*bis*, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2004 kan een kandidaat ATC onder bepaalde voorwaarden de toestemming krijgen om één of meer modules van de fase van initiële opleiding voor het behalen van de oefenvergunning ATC opnieuw te volgen in een andere opleidingsinstelling.

De afdeling Wetgeving ziet niet in waarom die mogelijkheid alleen geboden wordt voor de modules van de fase van initiële opleiding en niet voor die van de fase van eenheidsopleiding.

De steller van het ontwerp moet daarover uitleg verstrekken in het verslag aan de Koning.

Artikelen 6 en 7

Aan de gemachtigde officier is gevraagd of artikel 6 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van artikel 11*bis*, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2004, niet nauwkeuriger gesteld zou zijn als men voor laatstgenoemde bepaling de volgende nieuwe tekst zou voorstellen:

"Voor de kandidaat die niet geslaagd is voor het herkansingsexamen, kan de deliberatiecommissie de beslissingen nemen of de aanbevelingen doen, waarin artikel 10, tweede lid, 1° tot 3° of 5°, voorziet."

Kiezen voor die nieuwe redactie zou betekenen dat een soortgelijke aanpassing aangebracht moet worden in de tekst van het ontworpen artikel 11*ter*, tweede lid (artikel 7 van het ontwerp), om ervoor te zorgen dat daarin het volgende staat "de beslissingen nemen of de aanbeveling doen, waarin artikel 10, tweede lid, 1° tot 4°, voorziet".

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡

De gemachtigde officier heeft bevestigd dat het ontwerp in die zin aangepast moet worden.

De artikelen 6 en 7 moeten dienovereenkomstig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-BDBWLCHBH-HAGGIVT‡