ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 1er juin 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les conditions particulières imposées à l'admission à la circulation aérienne de certains aéronefs ultra légers motorisés", a donné le 27 juin 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 1e juni 1983 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van sommige ultralichte motorluchtvaartuigen", heeft de 27e juni 1983 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

L'arrêté ministériel en projet n'a pas seulement pour objet de fixer, comme son intitulé l'annonce, les conditions particulières imposées à l'admission à la circulation aérienne de certains aéronefs ultra-légers motorisés. Il fixe aussi les règles relatives :

1. aux conditions auxquelles il faut satisfaire pour obtenir une autorisation de pilotage (articles 13 à 18 et annexe III);

2. aux opérations de décollage et d'atterrissage (articles 21 et 22).

La même matière est actuellement réglée par l'arrêté ministériel du 18 août 1982 fixant les conditions particulières imposées à l'admission à la circulation aérienne de certains avions ultra-légers.

Cet arrêté vise, dans le préambule, "l'urgence de fixer sans délai, à titre expérimental et pour une durée limitée, les conditions d'évolution des avions ultra-légers, en attendant la fixation de règles définitives". Il dispose à l'article 9 que l'arrêté cesse ses effets le 30 juin 1983.

+

\+ +

I. Aux termes de son préambule, l'arrêté ministériel en projet se fonde :

1. sur les articles 2 et 5 de la loi du 27 juin 1937 portant revision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne;

2. sur l'article 57, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne.

Comme on l'indiquera plus loin, il trouve également un fondement partiel dans l'article 43, § 1er, du même arrêté royal.

La loi du 27 juin 1937 dispose comme suit :

"Article 2. La circulation des aéronefs nationaux au-dessus du territoire du royaume est libre, sauf les restrictions résultant de la présente loi et celles qui seront édictées par arrêté royal.

...

Article 5. Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics".

L'arrêté royal du 15 mars 1954, qui est pris en exécution de l'article 5 précité, dispose, à l'article 57, § 2 :

"Le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique peut exempter de tout ou partie des dispositions des articles 2 à 42 les aéronefs légers de types qu'il détermine et les aéronefs de types militaires tant qu'ils ne sont pas aéronefs d'Etat.

.../...

Il fixe les conditions particulières imposées à l'admission de ces aéronefs à la circulation aérienne".

A. Trouvent un fondement dans l'article 57, § 2, précité, les dispositions de l'arrêté en projet relatives aux conditions d'aptitude au vol des aéronefs ultra-légers (articles 1er à 12 et 24, annexes I et II).

B. En ce qui concerne, d'une manière générale, les conditions d'âge, d'aptitude physique, de connaissances et d'expérience requises des candidats à la conduite d'un aéronef, le Ministre ne possède le pouvoir d'en décider que s'il s'agit des conditions imposées pour l'obtention des licences et des qualifications (article 34 de l'arrêté royal du 15 mars 1954).

L'article 4 de l'arrêté en projet exempte les aéronefs ultra-légers de l'application des articles 19 à 42 de l'arrêté royal précité et il n'existe pas, d'ailleurs, de licence appropriée pour ces aéronefs.

Il en ressort que les dispositions de l'arrêté ministériel en projet relatives aux conditions d'octroi de l'autorisation de pilotage manquent de fondement légal. Il s'agit des articles 13 à 20, 25 et 26, ainsi que de l'annexe III. Ces dispositions devraient faire l'objet d'un arrêté royal pris en application de l'article 5 de la loi du 27 juin 1937.

II. Le texte du projet groupe les articles sous divers intitulés, ce qui paraît d'autant moins indispensable que plusieurs dispositions doivent être supprimées.

.../...

III. En français, "ultra-léger" s'écrit de préférence avec un trait d'union.

+

PREAMBULE.

Il conviendrait de rédiger comme suit l'alinéa 1er :

"Vu la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947;".

Pour la raison qui sera exposée sous l'article 22, l'article 43, § 1er, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 devrait également être mentionné à l'alinéa 3. Cet alinéa devrait donc être complété et se lire :

"Vu l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, notamment l'article 43, § 1er, modifié par l'arrêté royal du 31 août 1970, et l'article 57, § 2, modifié par l'arrêté royal du 18 mai 1962 et par l'arrêté royal du 31 août 1979;".

DISPOSITIF.

Article 1er.

Conformément à l'arrêté royal du 14 septembre 1970 portant mise en vigueur partielle de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et fixant les

unités de mesure légales et les étalons et les mesures nécessaires à la reproduction de ces unités, il conviendrait, dans le texte français, d'exprimer les masses comme suit : 150 kg, 230 kg et 350 kg.

Articles 2 et 3.

Il n'est pas d'usage de placer une partie d'un texte réglementaire entre parenthèses. Il faut donc supprimer les parenthèses et les remplacer par des virgules.

Article 4.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, l'arrêté en projet est, en quelque sorte, supplétif, en ce sens que le choix resterait ouvert entre l'application, aux aéronefs ultra-légers, de toutes les dispositions de l'arrêté royal du 15 mars 1954 - mais à condition d'en observer toutes les prescriptions - et l'application de certaines dispositions de cet arrêté, mais à condition d'observer les prescriptions de l'arrêté en projet.

L'intention du Gouvernement apparaîtrait plus clairement dans le texte proposé ci-après :

"Article 4.-

Les articles 19 à 42 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne ne sont pas applicables aux aéronefs ultra-légers motorisés si les conditions fixées par le présent arrêté sont réunies".

.../...

Article 7.

La disposition concernant le niveau de bruit trouvera difficilement à s'appliquer aussi longtemps que le Roi n'aura pas donné du décibel une définition précise en tant qu'unité de mesure.

Article 12.

Suivant l'alinéa 2,

> "Le Directeur Général de l'Administration de l'Aéronautique ou son délégué retire l'autorisation restreinte de circulation aérienne au cas où l'utilisation du type d'aéronef ultra léger motorisé aurait mis en évidence un vice affectant la sécurité de vol de l'aéronef".

On peut se demander si le vice affectant la sécurité de vol de l'aéronef doit nécessairement, comme le texte l'indique, être mis en évidence par l'utilisation de l'appareil ou si, au contraire, le vice lui-même ne devrait pas suffire à justifier le retrait de l'autorisation, quelles que soient les conditions dans lesquelles il se serait révélé.

Le texte suivant est par conséquent proposé :

"Le directeur général de l'Administration de l'aéronautique ou son délégué retire l'autorisation restreinte de circulation aérienne au type d'aéronef ultra-léger motorisé qui présente un vice affectant la sécurité de vol de ce type d'aéronef".

.../...

Article 22.

Le pouvoir du Ministre de fixer les conditions auxquelles doivent répondre les terrains permanents utilisés exclusivement comme aérodromes pour les évolutions des ULM et des DPM trouve son fondement dans l'article 43, § 1er, de l'arrêté royal du 15 mars 1954. On observera cependant qu'en vertu de l'alinéa 2 du même paragraphe,

> "... l'avis du Ministre chargé de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ou de son délégué, est requis lorsque l'aérodrome envisagé a un caractère permanent".

Cet avis, qui doit actuellement, pour la Région wallonne et la Région flamande, être donné par les Exécutifs régionaux, est indispensable à la régularité de l'alinéa 2 de l'article 22 du Projet, puisque cette disposition a des incidences certaines sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, et que les aérodromes visés auront un caractère permanent.

Article 23.

Les ULM et les DPM sont des aéronefs au sens de l'arrêté royal du 14 mai 1973 fixant les règles de l'air. Ces règles leur sont donc applicables, dans la mesure, toutefois, où les caractéristiques de ces aéronefs ultra-légers permettent cette application.

Le premier alinéa de l'article 23 est donc inutile.

.../...

Le second alinéa impose aux ULM et aux DPM des règles particulières, présentées comme complémentaires des règles fixées par l'arrêté royal du 14 mai 1973. Aucune disposition ne donne, à cet égard, de pouvoir au Ministre.

L'article doit donc être omis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontworpen ministerieel besluit beoogt niet alleen, zoals in het opschrift ervan is aangegeven, de vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor toelating tot het luchtverkeer van sommige ultralichte motorluchtvaartuigen. Het stelt ook regels vast ten aanzien van :

1. de vereisten voor het verkrijgen van toelating tot besturing (artikelen 13 tot 18 en bijlage III);

2. het opstijgen en het landen (artikelen 21 en 22).

Dezelfde aangelegenheid is thans geregeld bij het ministerieel besluit van 18 augustus 1982 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van sommige ultralichte vliegtuigen.

In de aanhef van dat besluit wordt gewezen op "de dringende noodzaak in afwachting van de vaststelling van definitieve regelen onverwijld, experimenteel en voor beperkte duur, de voorwaarden vast te stellen waaronder ultralichte vliegtuigen mogen evolueren". In artikel 9 van het besluit wordt bepaald dat het ophoudt gevolg te hebben op 30 juni 1983.

+

\+ +

I. Naar luid van de aanhef van het ontworpen ministerieel besluit steunt dit :

.../...

1. op de artikelen 2 en 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart;

2. op artikel 57, § 2, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart.

Zoals verderop in het advies wordt aangegeven, vindt het ook gedeeltelijk rechtsgrond in artikel 43, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit.

De wet van 27 juni 1937 bepaalt het volgende :

"Artikel 2. Het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk is vrij, behoudens de beperkingen voortvloeiende uit deze wet en die welke bij koninklijk besluit zullen uitgevaardigd worden.

...

Artikel 5. Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is".

Het koninklijk besluit van 15 maart 1954, dat ter uitvoering van het voormelde artikel 5 uitgevaardigd is, bepaalt in artikel 57, § 2 :

"De Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast kan voor de lichte luchtvaartuigen van typen die hij bepaalt en van luchtvaartuigen van militaire typen, zolang zij geen Staatsluchtvaartuigen zijn, gehele of gedeeltelijke ontheffing van de bepalingen van de artikelen 2 tot en met 42 verlenen.

Hij stelt de bijzondere voorwaarden vast voor de toelating van die luchtvaartuigen tot het luchtverkeer".

.../...

A. De bepalingen van het ontworpen besluit in verband met de aan ultralichte luchtvaartuigen gestelde eisen inzake geschiktheid tot vliegen (artikelen 1 tot 12 en 24, bijlagen I en II), vinden rechtsgrond in het voormelde artikel 57, § 2.

B. Wat in het algemeen de eisen inzake leeftijd, lichamelijke geschiktheid, kennis en ervaring betreft waaraan door gegadigden voor het besturen van een luchtvaartuig voldaan moet worden, heeft de Minister maar beslissingsbevoegdheid wanneer het gaat om de eisen die voor het verkrijgen van de vergunningen en de bevoegdverklaringen zijn gesteld (artikel 34 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954).

Artikel 4 van het ontworpen besluit stelt de ultralichte luchtvaartuigen vrij van de toepassing van de artikelen 19 tot 42 van het voormelde koninklijk besluit; er bestaat trouwens geen voor die luchtvaartuigen dienstige vergunning.

Daaruit volgt dat de bepalingen van het ontworpen ministerieel besluit aangaande de voorwaarden inzake het verlenen van de toelating tot besturing, geen rechtsgrond bezitten. Het betreft de artikelen 13 tot 20, 25 en 26, alsook bijlage III. Die bepalingen zouden moeten worden opgenomen in een koninklijk besluit, vast te stellen op grond van artikel 5 van de wet van 27 juni 1937.

II. De tekst van het ontwerp groepeert de artikelen onder diverse opschriften, hetgeen des te minder noodzakelijk lijkt daar een aantal bepalingen moeten vervallen.

III. De Franse term "ultra-léger" wordt bij voorkeur met een koppelteken geschreven.

+

AANHEF.

Het eerste lid zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"Gelet op het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij de wet van 30 april 1947;".

Om de reden die onder artikel 22 wordt opgegeven, zou ook artikel 43, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 in het derde lid vermeld moeten worden. Dat lid zou dus aangevuld en als volgt gelezen moeten worden :

"Gelet op het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, inzonderheid op artikel 43, § 1, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 augustus 1970, en op artikel 57, § 2, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 mei 1962 en bij het koninklijk besluit van 31 augustus 1979;".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Overeenkomstig het koninklijk besluit van 14 september 1970 houdende gedeeltelijke inwerkingtreding van de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, meetstandaarden en meetwerktuigen en tot vaststelling van de wettelijke meeteenheden en van de standaarden en regels ter reproductie van deze eenheden, behoort in de Franse tekst de massa aldus te worden uitgedrukt : 150 kg, 230 kg en 350 kg.

.../...

Artikelen 2 en 3.

Het is niet gebruikelijk een deel van een verordenende tekst tussen haakjes te plaatsen. De haakjes behoren dus te vervallen en door komma's te worden vervangen.

Artikel 4.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg is het ontworpen besluit in zekere zin suppletoir, inzoverre dat de keuze zou worden gelaten tussen de toepassing op de ultralichte luchtvaartuigen, van alle bepalingen van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 - maar op voorwaarde dat alle voorschriften ervan worden nageleefd - en de toepassing van een aantal bepalingen van dat besluit, mits de voorschriften van het ontworpen besluit worden nagekomen.

De bedoeling van de Regering zou duidelijker tot uiting komen in de hierna voorgestelde tekst :

"Artikel 4.-

De artikelen 19 tot 42 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart zijn niet van toepassing op de ultralichte motorluchtvaartuigen als aan de bij dit besluit vastgestelde voorwaarden is voldaan".

Artikel 7.

De bepaling betreffende het geluidsniveau zal bezwaarlijk toepassing kunnen vinden zolang de Koning geen nauwkeurige definitie van de decibel als meeteenheid zal hebben gegeven.

.../...

Artikel 12.

Het tweede lid bepaalt :

"De Directeur-Generaal van het Bestuur der Luchtvaart, of zijn gemachtigde, trekt de beperkte toelating tot het luchtverkeer in ingeval het gebruik van het type van ultralicht motorluchtvaartuig een gebrek aan het licht gebracht heeft dat de vliegveiligheid van het luchtvaartuig aantast".

Men kan zich afvragen of het gebrek dat de vliegveiligheid van het luchtvaartuig aantast noodzakelijkerwijs, zoals in de tekst is bepaald, door het gebruik van het toestel aan het licht moet komen, dan wel of het gebrek zelf niet voldoende zou moeten zijn om intrekking van de toelating te rechtvaardigen, ongeacht de omstandigheden waarin het aan het licht mocht zijn gekomen.

Bijgevolg wordt de volgende tekst voorgesteld :

"De directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart of zijn gemachtigde trekt de beperkte toelating tot het luchtverkeer in voor het type van ultralicht motorluchtvaartuig dat een gebrek vertoont waardoor de vliegveiligheid van dat type van luchtvaartuig wordt aangetast".

Artikel 22.

De bevoegdheid van de Minister voor het bepalen van de voorwaarden waaraan de terreinen moeten voldoen die blijvend en uitsluitend als luchtvaartterreinen voor "de bewegingen" van de ULM en de DPM worden gebruikt, steunt op artikel 43, § 1, van

.../...

het koninklijk besluit van 15 maart 1954. Er zij echter op gewezen dat krachtens het tweede lid van dezelfde paragraaf,

> "... het advies van de Minister belast met de ruimtelijke ordening en de stedebouw of van zijn gemachtigde vereist (is) als het ontworpen luchtvaartterrein een bestendig karakter heeft".

Dat advies, hetwelk thans voor het Waalse Gewest en voor het Vlaamse Gewest door de Gewestexecutieven dient te worden gegeven, is onmisbaar voor de regelmatigheid van het tweede lid van artikel 22 van het ontwerp, aangezien die bepaling vast en zeker een terugslag heeft op de stedebouw en de ruimtelijke ordening en de bedoelde luchtvaartterreinen blijvend zullen zijn.

Artikel 23.

De ULM en de DPM zijn luchtvaartuigen in de zin van het koninklijk besluit van 14 mei 1973 tot vaststelling van de vliegverkeersregelen. Deze regelen zijn er dus op toepasselijk voor zover echter de kenmerken van die ultralichte luchtvaartuigen de toepassing ervan mogelijk maken.

Het eerste lid van artikel 23 is dus onnodig.

Het tweede lid legt de ULM en de DPM bijzondere regelen op die als aanvulling van de regelen van het koninklijk besluit van 14 mei 1973 worden voorgesteld. Geen enkele bepaling verleent in dat verband enige bevoegdheid aan de Minister.

Het artikel moet dus vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.