



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.281/4
du 28 mai 2013

advies 53.281/4
van 28 mei 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal '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'

een ontwerp van koninklijk
besluit '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 29 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal '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 28 mai 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2013.

*

Op 29 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit '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 28 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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^o, 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 23 avril 2013.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

2. Il en va de même de l'accord du Ministre du Budget sur le projet.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Alinéa 2

Le projet trouve un fondement légal suffisant dans l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne'¹.

Le visa des articles 37 et 108 de la Constitution, auquel est consacré l'alinéa 2 du préambule, ne semble donc pas nécessaire.

Alinéa 4

À l'alinéa 4, les mots « l'article 30 modifié par l'arrêté royal du 14 mai 2000 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, et les articles 33 et 57, § 1^{er} », doivent être omis.

¹ Cette disposition n'a pas été insérée, mais modifiée par la loi du 2 janvier 2001. L'alinéa 3 du préambule sera corrigé sur ce point.

Les modifications encore en vigueur déjà subies par l'article 30 de l'arrêté royal du 15 mars 1954, doivent, par contre, être mentionnées dans le membre de phrase liminaire de l'article 37 du projet ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Les termes « nuit », « formation traitant des différences » et « formation de familiarisation », définis à l'article 1^{er}, 12°, 13°, et 14°, ne sont plus utilisés dans la suite du projet.

Interrogée, à ce sujet, la fonctionnaire déléguée a répondu :

« Le terme 'nuit' est défini par le FCL.010 de l'Annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011. Néanmoins, cette définition laisse la possibilité aux États membres de définir une autre période similaire. C'est pourquoi la définition de 'nuit' a été introduite dans ce projet d'AR.

Néanmoins, au regard de votre remarque, il serait peut-être plus judicieux d'insérer cette définition dans le cadre d'un nouvel article qui pourrait être inséré dans le Titre I [lire : Titre 2], Chapitre 1^{er}, Section 1^{ère}.

Les définitions de 'formation traitant des différences' et 'formation de familiarisation' ne sont, elles, pas reprises dans les définitions données par le règlement ou ses annexes. En revanche, les termes 'formation traitant des différences' et de 'formation de familiarisation' sont utilisés au FCL.710, c). Afin d'éviter toute confusion sur la nature de ces formations, nous avons souhaité reprendre une définition issue des *guidance material* (GM1 FCL.710) émis par l'Agence européenne de la sécurité aérienne. En adoptant cette définition, nous évitons ainsi toute divergence d'interprétation et indiquons clairement ce que recouvrent ces termes.

Nous nous proposons d'intégrer ces deux définitions dans le nouvel article mentionné ci-dessus ».

En conséquence, le projet sera revu à la lumière de ces explications.

Articles 2, 3 et 4

Il y a lieu de prévoir un chapitre pour ces dispositions ³.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 29, 30 et 113.

³ *Ibid.*, recommandation n° 63.

Article 18

L'article 18 du projet dispose :

« Art. 18. Un examinateur prouve qu'il n'a pas encouru de condamnation pénale ».

Pour être admissible, en termes de proportionnalité, cette disposition doit être complétée afin d'en limiter la portée aux condamnations pénales en lien avec l'exercice de la fonction d'examineur et les hypothèses visées à l'article 36 du projet.

Article 19

La subdélégation de pouvoirs réglementaires au directeur général que prévoit l'article 19 du projet, et qui lui permettrait de compléter la règle FCL.1010 – Prérequis pour les examinateurs, ne peut être admise.

Il reviendrait, le cas échéant, à l'auteur du projet d'arrêter lui-même les normes d'exécution qu'appellerait ce point de l'annexe I 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'.

Article 22

Au 2°, le texte français prévoit une incompatibilité entre un examinateur et un candidat qui serait son « conjoint » alors que le texte néerlandais mentionne le « partner ».

Il convient de rédiger le texte de sorte que les exigences d'objectivité soient toujours garanties.

Article 23

À l'article 23, 1°, du projet, le terme « ami » est trop imprécis pour définir des situations dans lesquelles l'objectivité d'un examinateur est compromise.

En outre, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas comment il serait possible de faire la preuve que son objectivité n'est pas compromise, ce qui revient à devoir prouver un fait négatif.

Article 34

Au paragraphe 2, (lire : alinéa 2), il y a lieu d'écrire « à l'annexe III du règlement (UE) n° 1178/2011 » puisque l'intitulé du chapitre 2 n'a pas de valeur normative.

Articles 35 et 36

Le projet s'inscrit dans le cadre de l'exécution du règlement (UE) n° 1178/2011, en se fondant sur l'habilitation prévue par l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937.

Les articles 35 et 36 du projet ne se bornent cependant pas à traiter des exigences relatives aux connaissances théoriques, aux compétences pratiques et linguistiques et à l'expérience, ainsi qu'à l'aptitude médicale, au sens de l'article 7 du règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 'concernant des 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' ⁴.

Les exigences en matière d'absence d'antécédents judiciaires prévues aux articles 35, 2°, 3° et 6°, et 36, 3°, 4°, et 6°, du projet, ne semblent, en effet, pas constituer des mesures d'exécution des règlements européens précités ⁵.

L'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937 ne procure pas une habilitation suffisante en la matière ; il convient de réserver au législateur la prérogative de régler les dispositions critiquées, compte tenu de la nature des droits et des principes en cause.

Article 40

Le projet sera complété par la mention des arrêtés royaux ou ministériels qui ont modifiés les textes abrogés ⁶.

*

⁴ Le règlement (UE) n°1178/2011 de la Commission s'inscrit dans le cadre de l'exécution de ce règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement et du Conseil.

⁵ Sur la question des conditions d'honorabilité et d'absence d'antécédents judiciaires dans le domaine de l'exercice de professions dans le secteur du transport, voir, dans l'avis 50.421/4 donné le 26 octobre 2011 sur un avant-projet devenu projet de loi 'relatif au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route', l'observation relative à l'article 8 (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2612/001, pp. 88 à 91).

⁶ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 135 et formule F 4-3-3.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 23 april 2013 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld is.

2. Dat geldt ook voor de akkoordbevinding van de minister van Begroting aangaande het ontwerp.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Tweede lid

Het voorliggende ontwerp vindt voldoende rechtsgrond in artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart’.¹

De verwijzing naar de artikelen 37 en 108 van de Grondwet in het tweede lid van de aanhef lijkt dus overbodig.

¹ Die bepaling is niet ingevoegd, maar gewijzigd bij de wet van 2 januari 2001. Het derde lid van de aanhef moet op dat punt worden gecorrigeerd.

Vierde lid

In het vierde lid dienen de volgende woorden weggelaten te worden: “artikel 30 gewijzigd door het koninklijk besluit van 14 mei 2000 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, artikel 33 en 57, § 1”.

De nog geldende wijzigingen die artikel 30 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 al ondergaan heeft daarentegen, moeten vermeld worden in het inleidende zinsdeel van artikel 37 van het ontwerp.²

DISPOSITIEF

Artikel 1

De termen “nacht”, “verschillentraining” en “familiarisatietraining”, gedefiniëerd in artikel 1, 12°, 13° en 14°, worden verder niet meer gebruikt in het ontwerp.

Op een aanvraag dienaangaande heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Le terme ‘nuit’ est défini par le FCL.010 de l’Annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011. Néanmoins, cette définition laisse la possibilité aux États membres de définir une autre période similaire. C’est pourquoi la définition de ‘nuit’ a été introduite dans ce projet d’AR.

Néanmoins, au regard de votre remarque, il serait peut-être plus judicieux d’insérer cette définition dans le cadre d’un nouvel article qui pourrait être inséré dans le Titre I [lire : Titre 2], Chapitre 1^{er}, Section 1^{ère}.

Les définitions de ‘formation traitant des différences’ et ‘formation de familiarisation’ ne sont, elles, pas reprises dans les définitions données par le règlement ou ses annexes. En revanche, les termes ‘formation traitant des différences’ et de ‘formation de familiarisation’ sont utilisés au FCL.710, c). Afin d’éviter toute confusion sur la nature de ces formations, nous avons souhaité reprendre une définition issue des *guidance material* (GM1 FCL.710) émis par l’Agence européenne de la sécurité aérienne. En adoptant cette définition, nous évitons ainsi toute divergence d’interprétation et indiquons clairement ce que recouvrent ces termes.

Nous nous proposons d’intégrer ces deux définitions dans le nouvel article mentionné ci-dessus”.

Bijgevolg dient het ontwerp herzien te worden in het licht van die uitleg.

Artikelen 2, 3 en 4

Die bepalingen dienen in een hoofdstuk te worden opgenomen.³

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 29, 30 en 113.

Artikel 18

Artikel 18 van het ontwerp bepaalt:

“Art. 18. Een examinator toont aan dat hij geen strafrechtelijke veroordeling heeft opgelopen”.

Om aanvaardbaar te zijn op het stuk van de evenredigheid dient die bepaling aangevuld te worden teneinde de strekking ervan te beperken tot de strafrechtelijke veroordelingen in verband met de uitoefening van de functie van examinator en de gevallen bedoeld in artikel 36 van het ontwerp.

Artikel 19

De subdelegatie van regelgevende bevoegdheden aan de directeur-generaal waarin artikel 19 van het ontwerp voorziet, en die hem de mogelijkheid zou geven regel FCL.1010 – “Toelatingseisen voor de examinatoren” aan te vullen, is niet aanvaardbaar.

De steller van het ontwerp zou in voorkomend geval zelf de uitvoeringsbepalingen dienen uit te vaardigen waartoe aanleiding gegeven wordt door dat punt in bijlage I 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’.

Artikel 22

In onderdeel 2° voorziet de Franse tekst in een geval van onverenigbaarheid tussen een examinator en een kandidaat die zijn “conjoint” is, terwijl in de Nederlandse tekst het heeft over de “partner”.

De tekst dient zodanig gesteld te worden dat de vereiste objectiviteit steeds gewaarborgd is.

Artikel 23

In artikel 23, 1°, van het ontwerp is de term “bevriend” niet precies genoeg om de situaties te omschrijven waarin de objectiviteit van een examinator in het gedrang komt.

Bovendien vraagt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich af hoe de examinator het bewijs zou kunnen leveren dat zijn objectiviteit niet in het gedrang komt, wat erop neerkomt dat hij een negatief feit moet bewijzen.

³ *Ibid.*, aanbeveling 63.

Artikel 34

In paragraaf 2 (lees: tweede lid) dient geschreven te worden “in bijlage III bij Verordening (EU) nr. 1178/2011” aangezien het opschrift van hoofdstuk 2 geen normatieve kracht heeft.

Artikelen 35 en 36

Het ontwerp past in het raam van de uitvoering van Verordening (EU) nr. 1178/2011, en steunt op de machtiging waarin artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 voorziet.

De artikelen 35 en 36 van het ontwerp beperken zich echter niet tot de behandeling van de eisen in zake theoretische kennis, bedrevenheid, talenkennis en ervaring, alsook inzake medische geschiktheid, in de zin van artikel 7 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, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG’⁴.

De vereisten met betrekking tot het niet hebben van een strafrechtelijk verleden gesteld in de artikelen 35, 2°, 3° en 6°, en 36, 3°, 4°, en 6°, van het ontwerp lijken immers geen maatregelen te zijn ter uitvoering van de voornoemde Europese verordeningen.⁵

Artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 geeft in dezen geen genoegzame machtiging; Gelet op de aard van de betreffende rechten en beginselen, moet het regelen van de bekritiseerde bepalingen uitsluitend in handen van de wetgever worden gelegd.

⁴ Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie past in het raam van de uitvoering van deze Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Parlement en de Raad.

⁵ Wat betreft de voorwaarden inzake de betrouwbaarheid en het niet hebben van een strafrechtelijk verleden op het gebied van de uitoefening van beroepen in de transportsector, zie de opmerking met betrekking tot artikel 8 in advies 50.421/4, op 26 oktober 2011 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het ontwerp van wet ‘betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’ (*Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53-2612/001, 88 tot 91).

Artikel 40

Het ontwerp dient te worden aangevuld met de vermelding van de koninklijke of ministeriële besluiten waarbij de opgeheven teksten zijn gewijzigd.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 135 en formule F 4-3-3.