



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 58.164/4  
du 5 octobre 2015

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 58.164/4  
van 5 oktober 2015

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 Raad'

Le 9 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité, 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 5 octobre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, 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 Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 octobre 2015.

\*

Op 9 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit 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 Raad'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Colette GIGOT, 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 Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2015.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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

Comme l'indique l'alinéa 5 de son préambule, le projet examiné est soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3°, 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 du 2 septembre 2015.

Il revient donc à l'auteur du projet de vérifier que l'accomplissement de cette formalité préalable est bien mené jusqu'à son terme.

### EXAMEN DU PROJET

1. Dans sa rédaction actuelle, l'article 40, 3°, 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' (ci-après : le règlement (UE) n° 1178/2011), dispose :

« Art. 40. Sont abrogés :

1° [...] ;

2° [...] ;

3° le 8 avril 2015, l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 portant réglementation des licences civiles de pilote de ballon libre ».

Cette date du 8 avril 2015 correspond à celle fixée à l'article 12 du règlement (UE) n° 1178/2011, lequel disposait, dans sa version initiale :

« Article 12. Entrée en vigueur et mise en application

1. Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il s'applique à compter du 8 avril 2012.

2. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent décider de ne pas appliquer les dispositions suivantes de l'annexe I jusqu'au 8 avril 2015 :

a) les dispositions relatives aux licences de pilote d'aéronefs à sustentation motorisée, de dirigeables, de ballons et de planeurs ;

b) [...] ».

L'article 12 du règlement (UE) n° 1178/2011 a cependant été modifié par le règlement (UE) 2015/445 de la Commission du 17 mars 2015 'modifiant le règlement (UE) n° 1178/2011 en ce qui concerne les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile' (ci-après : le règlement (UE) 2015/445).

Dans sa rédaction actuelle<sup>1</sup>, l'article 12, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1178/2011, ne fait plus mention des licences de pilote de ballons, ces dernières étant visées dans un nouveau paragraphe 2bis, dont le point a) dispose :

« 2bis. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent décider de ne pas appliquer les dispositions suivantes de l'annexe I jusqu'au 8 avril 2018 :

- a) les dispositions relatives aux licences de pilote de planeurs et de ballons ;
- b) [...] ».

2. 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', 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 rétroactif<sup>2</sup> – 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.

\*

---

<sup>1</sup> Laquelle est entrée en vigueur le 8 avril 2015 (article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2015/445).

<sup>2</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://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 gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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

Zoals blijkt uit het vijfde lid van de aanhef, zijn de drie gewestregeringen betrokken bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp, overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gezonden en die 2 september 2015 gedagtekend zijn.

De steller van het ontwerp moet dus nagaan of dit voorafgaand vormvereiste wel volledig is vervuld.

### ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het huidige 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’ (hierna: verordening (EU) nr. 1178/2011) luidt:

“Art. 40. Opgeheven worden:

1° [...];

2° [...];

3° op 8 april 2015, het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vrije ballon.”

Die datum, 8 april 2015, stemt overeen met die welke is vastgelegd in artikel 12 van verordening (EU) nr. 1178/2011, waarvan de oorspronkelijke versie luidde:

“Artikel 12. Inwerkingtreding en toepassing

1. Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 8 april 2012.

2. Bij wijze van uitzondering op lid 1 mogen lidstaten beslissen de volgende bepalingen van bijlage I niet toe te passen tot 8 april 2015:

a) de bepalingen betreffende bewijzen van bevoegdheid voor powered-lift luchtvaartuigen, luchtschepen, luchtballonnen en zweefvliegtuigen;

b) [...]”.

Artikel 12 van verordening (EU) nr. 1178/2011 is evenwel gewijzigd bij verordening (EU) 2015/445 van de Commissie van 17 maart 2015 ‘tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1178/2011 voor wat technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen betreft’ (hierna: verordening (EU) 2015/445).

In het huidige artikel 12, lid 2, van verordening (EU) nr. 1178/2011<sup>1</sup>, wordt niet langer melding gemaakt van vergunningen van bestuurder van luchtballonnen, aangezien die vergunningen zijn ondergebracht in een nieuw lid 2bis, waarvan punt a) het volgende bepaalt:

“2bis. Bij wijze van uitzondering op lid 1 mogen lidstaten beslissen de volgende bepalingen van bijlage I niet toe te passen tot 8 april 2018:

a) de bepalingen betreffende bewijzen van bevoegdheid voor zweefvliegtuigen en luchtballonnen;

b) [...]”.

2. 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 terugwerkende<sup>2</sup> – 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.

---

<sup>1</sup> Dat in werking is getreden op 8 april 2015 (artikel 3, lid 1, van verordening (EU) 2015/445).

<sup>2</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 142, b).

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

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY