CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 76.513/4
du 12 juin 2024

sur

un projet d'arrêté royal 'réglementant la matricule aéronautique militaire, la navigabilité des aéronefs militaires et portant création de la Belgian Military Airworthiness Authority'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.513/4
van 12 juni 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende regeling van het militair luchtvaart register, de luchtwaardigheid van militaire luchtvaartuigen en tot oprichting van de Belgian Military Airworthiness Authority'

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

Le 17 mai 2024, 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 'réglementant la matricule aéronautique militaire, la navigabilité des aéronefs militaires et portant création de la Belgian Military Airworthiness Authority'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 juin 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, 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 12 juin 2024.

*

Op 17 mei 2024 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 'houdende regeling van het militair luchtvaart register, de luchtwaardigheid van militaire luchtvaartuigen en tot oprichting van de Belgian Military Airworthiness Authority'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ambre VASSART, 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 12 juni 2024.

*

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa premier visera les articles 4, 5, alinéas 3 et 4, 6 et 7 de la loi du 31 juillet 2020 'relative à la navigabilité des aéronefs militaires'.

2. Le projet à l'examen ne devant pas être délibéré en conseil des ministres, l'analyse d'impact ne constitue pas une formalité obligatoire. En conséquence, elle ne doit pas être mentionnée sous la forme d'un visa mais peut l'être sous la forme d'un considérant.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 76.513/4 du Conseil d'État, donné le 12 juin 2024, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

DISPOSITIF

Article 1er

Interrogé sur la portée normative du « code de navigabilité » et sur la notion d'« autorité de navigabilité compétente », le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« La BMAA certifie (en accordant un certificat) la conformité de la conception d'un produit aux exigences essentielles de ce produit.

À cet effet, il appartient au demandeur de démontrer que le produit est conforme à une base de certification, c'est-à-dire à une liste de spécifications de navigabilité qui couvre tous les éléments constitutifs d'un produit.

Ces spécifications sont formulées sous la forme d'objectifs individuels à atteindre et rédigées de telle manière que la démonstration par le demandeur de la conformité à ces objectifs, permet d'atteindre les buts visés par les exigences essentielles de la navigabilité.

En synthèse, un code de navigabilité est un recueil qui rassemble les spécifications de navigabilité applicables à la catégorie de produit visé et qui en fournit les exigences essentielles.

L'autorité compétente, dans le cas présent, est l'autorité aéronautique ou de navigabilité ayant une compétence *ratione loci/materiae* pour la certification des catégories de produits en question.

Les codes de navigabilité les plus répandus sont édités par l'EASA (certification specifications) et la Federal Aviation Authority américaine (FAA) (airworthiness standards).

Certaines autorités européennes ou américaines de certification et de contrôle de la navigabilité militaire ont également la capacité d'éditer de tels codes.

Faisant référence à la structure règlementaire de l'EASA : le Basic Regulation (EU) 2018/1139 contient les exigences essentielles en matière de navigabilité.

Un niveau en-dessous, le Initial Airworthiness Regulation (EU) n° 748/2012 et le Continuing Airworthiness Regulation (EU) n° 1321/2014 contiennent les règles de mise en œuvre et les exigences techniques (Part 21, Part M, Part 145, Part 66, Part 147).

Les code de navigabilité (certification des spécifications) sont émises à l'initiative du directeur exécutif de l'EASA (décision ED) et ne se situent donc pas au rang de règles de droit, contrairement aux règlements (EU) mentionnés.

Que l'origine de ces codes soit civile ou militaire, c'est en définitive le ministre ou son délégué qui décidera de l'applicabilité d'un code pour la base de certification d'un produit visé par une activité de certification de la BMAA, en application de l'article 4 de la loi du 31 juillet 2020 relative à la navigabilité des aéronefs militaires ».

Ces éléments gagneraient à être repris dans le rapport au Roi.

Article 4

L'alinéa 1er sera inclus dans la subdivision en paragraphes.

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

Article 11

1. À l'alinéa 2, dès lors que l'intention n'est pas de confier un pouvoir réglementaire à l'autorité militaire, il convient d'écrire « et pour définir, dans le cadre de cette exemption, des spécifications » en lieu et place des mots « et pour définir des spécifications ».

2. À l'alinéa 2, dans la version française, la deuxième occurrence du mot « maximale » sera omise.

Article 12

1. D'après le rapport au Roi :

> « Cet article établit la liste des certificats, également appelés agréments, des organismes, qui exercent une influence sur la navigabilité des produits, pièces et équipements. Il détermine les conditions auxquelles les organismes doivent se conformer afin d'atteindre les objectifs de la loi ».

Or, la disposition à l'examen ne renvoie à aucune disposition qui fixerait les conditions auxquelles les organismes doivent se conformer afin d'obtenir « l'agrément d'organisme ».

À cet égard, le rapport au Roi précise encore que :

> « Le demandeur doit démontrer à l'organisme de contrôle et de certification que l'organisme visé possède les moyens et est en mesure d'accomplir ses tâches. La démonstration se fera par le biais d'un contrôle sur base documentaire ainsi que de visites sur site. Durant ces contrôles l'organisme tentera de démontrer à la BMAA qu'il possède les moyens suffisants, de suffisamment de personnel, d'un système d'assurance qualité adéquat, que des lignes de communication existent de commun accord entre les organismes de conception et de production d'un même produit, que les organismes de production possèdent les données de conception relatives à l'accomplissement de ses tâches, etc…
>
> L'agrément d'un organisme de conception ou de production donne la possibilité à ces organismes de jouer également un rôle important dans le maintien de la navigabilité. Le maintien de la navigabilité concerne toutes les tâches garantissant le remplissage des conditions ayant conduit à l'octroi d'un certificat de type ou d'un certificat de type supplémentaire durant toute la durée de vie du produit. Le maintien de la navigabilité comprend également la communication transparente vers les organismes de maintenance de problèmes ayant un impact sur la sécurité des personnes à bord ou des tiers découverts lors de la conception ou durant la production des produits, pièces et équipements. L'évaluation du degré d'impact est effectuée sur base des instructions du Ministre ou de son délégué ».

Il ressort du même rapport au Roi que l'intention est de confier au ministre le soin de fixer ces conditions. Il indique en effet que :

> « Les conditions d'octroi sont spécifiées par le ministre et peuvent être démontrées sur présentation des documents requis et d'inspections sur site par la BMAA ».

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

Compte tenu de l'intention ainsi exprimée, laquelle est dénuée de portée normative en l'absence d'une disposition attribuant ce pouvoir au ministre, il est rappelé que suivant l'article 108 de la Constitution, c'est au Roi qu'il appartient en principe de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec cette règle constitutionnelle que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

La détermination des conditions d'octroi de l'agrément d'organisme ne parait pas pouvoir être considérée comme une mesure d'exécution accessoire ou de détail. Par conséquent, il convient, soit de formuler dans le dispositif ces conditions d'octroi, soit d'encadrer à suffisance la délégation que l'auteur du projet entendrait attribuer au ministre pour arrêter ces conditions, dont le non-respect entraine, en application de l'article 16, 3°, le retrait de l'agrément.

2. Le rapport au Roi sera complété pour expliciter quels sont les « organismes » en charge du suivi de la navigabilité.

Article 13

L'article à l'examen n'identifie pas les qualifications dont doit disposer le personnel visé et les conditions moyennant lesquelles ces qualifications sont « délivré[e]s » par la BMAA.

Il sera réexaminé et le cas échéant complété sur ce point.

Cette observation vaut également en ce qui concerne les certificats requis pour l'exercice de la mission de remise en service d'un produit.

Article 16

1. Le 3°, alinéa 3 [1], confie au ministre la faculté d'« arrêter les modalités d'octroi et de retrait des agréments, des licences et des certificats prévus par le présent arrêté ».

Or, comme déjà observé ci-avant, suivant l'article 108 de la Constitution, c'est au Roi qu'il appartient en principe de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

[1] Il n'est pas recommandé d'introduire dans une énumération une phrase incidente qui interrompt l'énumération pour y introduire un élément accessoire propre à un élément énuméré (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60).

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

En conséquence, il convient de compléter le dispositif à l'examen afin que ce dernier règle à suffisance le cadre dans lequel le ministre devra exercer son habilitation pour la mise en place des modalités d'octroi et de retrait des agréments, licences et certificats.

2. Le dispositif précisera à qui doit être faite la notification prévue aux 6°, 8°, 9° et 10°.

3. Le 8° fait appel à la notion de « certificat de navigabilité restreint ». Cette notion sera définie.

*

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid moet worden verwezen naar de artikelen 4, 5, derde en vierde lid, 6 en 7 van de wet van 31 juli 2020 'over de luchtwaardigheid van de militaire luchtvaartuigen'.

2. Aangezien over het voorliggende ontwerp geen overleg hoeft te worden gepleegd in de Ministerraad, is de impactanalyse geen verplicht vormvereiste. Bijgevolg hoort ze niet te worden vermeld in de vorm van een aanhefverwijzing. Ze kan wel als in de vorm van een overweging worden vermeld.

3. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet worden gesteld als volgt:

"Gelet op advies 76.513/4 van de Raad van State, gegeven op 12 juni 2024 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

DISPOSITIEF

Artikel 1

Op een vraag over de verordenende strekking van de "luchtwaardigheidscode" en over het begrip "bevoegde luchtwaardigheidsautoriteit" heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"La BMAA certifie (en accordant un certificat) la conformité de la conception d'un produit aux exigences essentielles de ce produit.

À cet effet, il appartient au demandeur de démontrer que le produit est conforme à une base de certification, c'est-à-dire à une liste de spécifications de navigabilité qui couvre tous les éléments constitutifs d'un produit.

Ces spécifications sont formulées sous la forme d'objectifs individuels à atteindre et rédigées de telle manière que la démonstration par le demandeur de la conformité à ces objectifs, permet d'atteindre les buts visés par les exigences essentielles de la navigabilité.

En synthèse, un code de navigabilité est un recueil qui rassemble les spécifications de navigabilité applicables à la catégorie de produit visé et qui en fournit les exigences essentielles.

L'autorité compétente, dans le cas présent, est l'autorité aéronautique ou de navigabilité ayant une compétence *ratione loci/materiae* pour la certification des catégories de produits en question.

Les codes de navigabilité les plus répandus sont édités par l'EASA (certification specifications) et la Federal Aviation Authority américaine (FAA) (airworthiness standards).

Certaines autorités européennes ou américaines de certification et de contrôle de la navigabilité militaire ont également la capacité d'éditer de tels codes.

Faisant référence à la structure règlementaire de l'EASA : le Basic Regulation (EU) 2018/1139 contient les exigences essentielles en matière de navigabilité.

Un niveau en-dessous, le Initial Airworthiness Regulation (EU) n° 748/2012 et le Continuing Airworthiness Regulation (EU) n° 1321/2014 contiennent les règles de mise en œuvre et les exigences techniques (Part 21, Part M, Part 145, Part 66, Part 147).

Les code de navigabilité (certification des spécifications) sont émises à l'initiative du directeur exécutif de l'EASA (décision ED) et ne se situent donc pas au rang de règles de droit, contrairement aux règlements (EU) mentionnés.

Que l'origine de ces codes soit civile ou militaire, c'est en définitive le ministre ou son délégué qui décidera de l'applicabilité d'un code pour la base de certification d'un produit visé par une activité de certification de la BMAA, en application de l'article 4 de la loi du 31 juillet 2020 relative à la navigabilité des aéronefs militaires."

Het verdient aanbeveling die elementen op te nemen in het verslag aan de Koning.

Artikel 4

Het eerste lid moet mee worden opgenomen in de onderverdeling in paragrafen.

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

Artikel 11

1. Aangezien het niet de bedoeling is een verordenende bevoegdheid te verlenen aan de militaire overheid, dient men in het tweede lid te schrijven "en om in het kader van die vrijstelling alternatieve luchtwaardigheidsspecificaties te bepalen" in plaats van "en om alternatieve luchtwaardigheidsspecificaties te bepalen".

2. In het tweede lid van de Franse tekst dient de tweede vermelding van het woord "maximale" te worden weggelaten.

Artikel 12

1. In het verslag aan de Koning staat:

> "Dit artikel maakt de lijst op van de certificaten voor de organisaties, ook goedkeuringen genoemd, die een invloed uitoefenen op de luchtwaardigheid van de producten, onderdelen en uitrustingsstukken. Zij creëert de voorwaarden aan dewelke deze organisaties moeten voldoen teneinde het bereiken van de doelstellingen van de wet concretiseren."

De voorliggende bepaling verwijst evenwel naar geen enkele bepaling die vastlegt aan welke voorwaarden de organisaties moeten beantwoorden om de "goedkeuring van de organisatie" te verkrijgen.

In dat verband bevat het verslag aan de Koning nog de volgende precisering:

> "De aanvrager moet aan het certificerings- en controleorgaan kunnen aantonen dat de bedoelde organisatie het vermogen en de middelen bezit om haar taken te vervullen. Dit kan worden aangetoond door een controle op basis van documenten en inspecties ter plaatse. Tijdens deze controles tracht de organisatie aan de BMAA aan te tonen dat zij correct uitgerust is, over voldoende opgeleid personeel en een goed werkend kwaliteitssysteem beschikt, dat er een communicatiekanaal is opgericht in onderling akkoord tussen de ontwerp- en productieorganisaties van eenzelfde product, dat de productieorganisatie over alle noodzakelijke ontwerpgegevens beschikt om haar taken te vervullen, enz.
>
> De goedkeuring van een ontwerp- of productieorganisatie stelt deze organisaties ook in staat om een bijzondere rol te spelen in de luchtwaardigheidscontrole. Deze luchtwaardigheidscontrole betreft alle te vervullen taken om ervoor te zorgen dat aan de voorwaarden die aanleiding hebben gegeven tot de afgifte van een typecertificaat of een aanvullend typecertificaat steeds wordt voldaan gedurende de hele nuttige levensduur van het product. Deze luchtwaardigheidscontrole houdt met name in dat problemen die tijdens het ontwerp of tijdens de productie van producten, onderdelen of uitrustingsstukken ontdekt worden en die de veiligheid van de personen aan boord of van derden in gevaar zouden kunnen brengen, op volkomen transparante wijze aan de onderhoudsorganisaties gemeld worden. Deze evaluatie van de ernst van een technisch probleem gebeurt op basis van door de Minister of haar gemachtigde gegeven instructies."

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

Uit datzelfde verslag aan de Koning blijkt dat het de bedoeling is dat de minister ermee wordt belast die voorwaarden vast te stellen. Daar staat immers het volgende:

> "Deze voorwaarden worden door de minister gespecificeerd en ze kunnen door de aanvragende organisatie aangetoond worden door aan de BMAA geleverde documenten en bij inspecties van de BMAA ter plaatse."

Rekening houdend met de aldus uitgedrukte bedoeling, die bij ontstentenis van een bepaling die die bevoegdheid aan de minister verleent, geen verordenende strekking heeft, wordt eraan herinnerd dat volgens artikel 108 van de Grondwet het maken van verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning is. Afwijkingen van dat principe die inhouden dat de Koning zijn verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de verleende delegaties betrekking hebben op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Het vatstellen van toekenningsvoorwaarden voor de goedkeuring van de organisatie lijkt niet te kunnen worden beschouwd als een uitvoeringsmaatregel van bijkomstige of detailmatige aard. Bijgevolg is het ofwel het ene ofwel het andere: ofwel dienen die toekenningsvoorwaarden te worden geformuleerd in het dispositief, ofwel dient de delegatie die de steller van het ontwerp aan de minister wil verlenen ter vaststelling van die voorwaarden, waarvan de niet-naleving leidt tot de intrekking van de goedkeuring met toepassing van artikel 16, 3°, voldoende te worden afgebakend.

2. Het verslag aan de Koning moet worden aangevuld zodat het duidelijk stelt welke "organisaties" belast zijn met de luchtwaardigheidscontrole.

Artikel 13

In het voorliggende artikel wordt niet aangegeven over welke kwalificaties het bedoelde personeel moet beschikken, noch volgens welke voorwaarden die kwalificaties door de BMAA worden "afgeleverd".

Het artikel moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval op dat punt worden aangevuld.

Deze opmerking geldt eveneens voor de certificaten die vereist zijn voor de uitoefening van de opdracht inzake de vrijgave van een product.

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡

Artikel 16

1. Punt 3°, derde lid,[1] biedt de minister de mogelijkheid "de voorwaarden voor toekenning en intrekking vast [te] stellen voor de goedkeuringen, bewijzen en certificaten voorzien in dit besluit".

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is volgens artikel 108 van de Grondwet het maken van verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel echter zaak van de Koning. Afwijkingen van dat principe die inhouden dat de Koning zijn verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijk voorschrift voor zover de verleende delegaties betrekking hebben op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Bijgevolg moet het voorliggende dispositief worden aangevuld zodat het genoegzaam regelt binnen welk kader de minister zijn bevoegdheid moet uitoefenen inzake het invoeren van regels voor de toekenning en de intrekking van goedkeuringen, bewijzen en certificaten.

2. In het dispositief moet worden gepreciseerd aan wie de bekendmaking, bedoeld in de punten 6°, 8°, 9° en 10°, moet worden gericht.

3. In punt 8° wordt gebruikgemaakt van het begrip "beperkt luchtwaardigheidsbewijs". Dat begrip moet worden gedefinieerd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

[1] Afgeraden wordt in een opsomming een tussenzin te gebruiken die de opsomming onderbreekt om aanvullende informatie toe te voegen over een opgesomd onderdeel (*Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 60).

‡LW-BHGYKFFBG-HGFBDUQ‡