



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.026/4
du 16 octobre 2024

advies 77.026/4
van 16 oktober 2024

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 21 décembre 2020
établissant les zones
géographiques UAS fixes et
les conditions d'accès aux
zones géographiques UAS
fixes'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
21 december 2020 tot
vaststelling van vaste
geografische UAS-zones en
toegangsvoorwaarden voor
vaste geografische
UAS-zones'

Le 20 août 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020 établissant les zones géographiques UAS fixes et les conditions d'accès aux zones géographiques UAS fixes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 octobre 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 Yves CHAUFFOUREAUX, 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 16 octobre 2024.

*

Op 20 augustus 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 december 2020 tot vaststelling van vaste geografische UAS-zones en toegangsvoorwaarden voor vaste geografische UAS-zones'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 16 oktober 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 Yves CHAUFFOUREAUX, 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 16 oktober 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 Ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région.

Le dossier joint à la demande d'avis ne comprend toutefois que les lettres adressées aux gouvernements de région dans le cadre de cette procédure, lesquelles sont datées, tout comme la demande d'avis, du 20 août 2024.

Il revient au demandeur d'avis de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'alinéa 1^{er} mentionnera que l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne' a été modifié par la loi du 2 janvier 2001 ¹.

L'alinéa 2 mentionnera que l'article 5 de l'arrêté royal du 8 novembre 2020 'portant exécution du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord' a été modifié par l'arrêté royal du 6 juin 2023 ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le b) vise à compléter l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020 'établissant les zones géographiques UAS fixes et les conditions d'accès aux zones géographiques UAS fixes' par un 21°, consacré à la définition d'une appellation abrégée du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 'concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord'.

Comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il y a lieu de définir d'une façon similaire le règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 'relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord'. Les articles 5, 6 et 7 du projet (articles 30, 31 et 35 en projet de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020) se réfèrent en effet tant au règlement délégué (UE) 2019/945 qu'au règlement d'exécution (UE) 2019/947.

Article 11

Dès lors qu'il s'agit d'insérer un alinéa dans l'article 7 de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020, le texte en projet débutera par une majuscule (dans la version française) et finira par un point.

Une observation analogue vaut pour l'insertion par l'article 13 d'un nouvel alinéa 4 dans l'article 10 de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

² *Ibidem*.

Article 12

1. La formulation du 1° sera revue afin d'y distinguer le remplacement de l'article 9, alinéa 3, 1°, et l'abrogation de l'article 9, alinéa 3, 2°, de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020.

2. L'article 9, alinéa 3, 3°, en projet de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020 (article 12, 2°, du projet) prévoit que « toute utilisation de moyens de télédétection dirigés vers un domaine militaire » doit notamment faire l'objet d'une autorisation de vol préalable du Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS).

Interrogée sur le caractère suffisamment précis de la notion de « moyens de télédétection », utilisée dans cette disposition ainsi que dans les articles 23, 25 et 27 du projet, la fonctionnaire déléguée a répondu :

« [...] Nous avons réinterpellé la Défense sur ce point. Voici leur proposition de définition du terme 'télédétection' que nous allons insérer dans les définitions :

'Télédétection : Toute acquisition de données à propos d'un bien à l'aide d'un capteur qui est physiquement séparé de ce bien et cela, au départ d'une plate-forme spatiale, aérienne, terrestre, navale ou autre.

Tous les types de télédétection sont donc visés, y compris mais pas uniquement les télédétections effectuées à l'aide d'un capteur électro-optique.'

'Teledetectie : Elke gegevensverzameling over een goed met behulp van een sensor die fysiek gescheiden is van dat goed, en dit vanaf een ruimte-, lucht-, land-, zee- of ander platform.

Alle vormen van teledetectie vallen hieronder, inclusief, maar niet uitsluitend, teledetectie uitgevoerd met een elektro-optische sensor.'

Par ailleurs, après nouvelle révision interne du projet, la Défense (qui a participé au projet d'élaboration du projet) nous demande d'apporter les modifications supplémentaires :

Il y a une différence entre 'Domaine' vs 'Installations'. Le terme 'domaine' n'est pas assez précis puisque les installations militaires peuvent également être situées sur des domaines non militaires. C'est pourquoi nous demandons les modifications suivantes :

– de remplacer les termes 'un domaine militaire' par les termes 'une installation militaire' à l'article 12, 23 et 25 ;

– de remplacer les termes 'ledit domaine militaire' par les termes '[ladite] installation militaire' à l'article 27 ;

– d'ajouter la définition suivante : 'installation militaire : une place forte, un ouvrage de défense, un poste, un établissement militaire ou maritime, un établissement aéronautique autre qu'un aéroport ou aérogare, un dépôt, magasin ou parc militaires' à l'article 1^{er}.

– de termen 'een militair domein' te vervangen door 'een militaire installatie' in de artikel 12, 23 en 25 ;

– de termen 'het genoemde militaire domein' te vervangen door 'de genoemde militaire installatie' in artikel 27 ;

– de volgende definitie toe te voegen: ‘militaire installatie: een bolwerk, een verdedigingswerk, een post, een militaire of maritieme vestiging, een luchtvaartinrichting dat geen luchthaven of luchthaventerminal is, een militair depot, militaire opslagplaats of park’ in artikel 1 ».

Il est pris acte de ces explications. Le projet sera complété en conséquence.

Article 13

Le membre de phrase liminaire sera complété par les mots : « du même arrêté ».

Article 14

1. Le membre de phrase liminaire sera rédigé comme suit :

« L’intitulé de la section 6 du chapitre 2 du même arrêté est complété par les mots : ».

2. L’article 22 appelle une observation similaire.

Article 19

L’auteur du projet veillera à la concordance des versions linguistiques de l’article 13, alinéa 3, 4°, en projet de l’arrêté ministériel du 21 décembre 2020 ³.

Article 25

1. Le membre de phrase liminaire sera revu afin d’y préciser que l’article 16/1 en projet est inséré dans la section 10bis en projet de l’arrêté ministériel du 21 décembre 2020.

2. L’article 16/1, alinéa 1^{er}, en projet de l’arrêté ministériel du 21 décembre 2020 se réfère à un alinéa 1^{er} qui semble ne pas exister. Sa rédaction sera revue sur ce point.

*

³ Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a confirmé que l’usage du mot : « ville », dans la version française de la disposition examinée, correspond bien à l’intention de l’auteur du texte.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 gegeven wordt, 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 minister in aanmerking kan nemen als hij/zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het uitwerken van het ontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevat evenwel alleen de brieven die in het kader daarvan aan de gewestregeringen zijn gezonden en die, net als de adviesaanvraag, dagtekenen van 20 augustus 2024.

De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste volledig wordt vervuld.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

In het eerste lid moet vermeld worden dat artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart’ is gewijzigd bij de wet van 2 januari 2001.¹

In het tweede lid moet vermeld worden dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 8 november 2020 ‘tot uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen’ gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 6 juni 2023.²

DISPOSITIEF

Artikel 1

Littera b) strekt tot aanvulling van artikel 1, eerste lid, van het ministerieel besluit van 21 december 2020 ‘tot vaststelling van vaste geografische UAS-zones en toegangsvoorwaarden voor vaste geografische UAS-zones’ met een punt 21° gewijd aan de definitie van een afgekorte benaming van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 ‘inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen’.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de gedelegeerde verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 ‘inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen’ op eenzelfde manier gedefinieerd dient te worden. In de artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp (ontworpen artikelen 30, 31 en 35 van het ministerieel besluit van 21 december 2020) wordt immers zowel verwezen naar de gedelegeerde verordening (EU) 2019/945 als naar uitvoeringsverordening (EU) 2019/947.

Artikel 11

Aangezien een lid ingevoegd wordt in artikel 7 van het ministerieel besluit van 21 december 2020, moet de ontworpen tekst eindigen met een punt en, wat betreft de Franse tekst, beginnen met een hoofdletter.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de invoeging bij artikel 13 van een nieuw vierde lid in artikel 10 van het ministerieel besluit van 21 december 2020.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

² *Ibidem*.

Artikel 12

1. De formulering van de bepaling onder 1° moet aldus herzien worden dat daarin een onderscheid gemaakt wordt tussen de vervanging van artikel 9, derde lid, 1°, en de opheffing van artikel 9, derde lid, 2°, van het ministerieel besluit van 21 december 2020.

2. Het ontworpen artikel 9, derde lid, 3°, van het ministerieel besluit van 21 december 2020 (artikel 12, 2°, van het ontwerp) bepaalt dat “elk gebruik van middelen voor teledetectie gericht op een militair domein” inzonderheid het voorwerp moet uitmaken van een voorafgaande vluchtvergunning van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV).

Op een vraag in verband met het vage begrip “middelen voor teledetectie”, dat gebruikt wordt in die bepaling en in de artikelen 23, 25 en 27 van het ontwerp, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“(…) Nous avons réinterpellé la Défense sur ce point. Voici leur proposition de définition du terme ‘télédétection’ que nous allons insérer dans les définitions:

‘Télédétection : Toute acquisition de données à propos d’un bien à l’aide d’un capteur qui est physiquement séparé de ce bien et cela, au départ d’une plate-forme spatiale, aérienne, terrestre, navale ou autre.

Tous les types de télédétection sont donc visés, y compris mais pas uniquement les télédétections effectuées à l’aide d’un capteur électro-optique.’

‘Teledetectie: Elke gegevensverzameling over een goed met behulp van een sensor die fysiek gescheiden is van dat goed, en dit vanaf een ruimte-, lucht-, land-, zee- of ander platform.

Alle vormen van teledetectie vallen hieronder, inclusief, maar niet uitsluitend, teledetectie uitgevoerd met een elektro-optische sensor.’

Par ailleurs, après nouvelle révision interne du projet, la Défense (qui a participé au projet d’élaboration du projet) nous demande d’apporter les modifications supplémentaires :

Il y a une différence entre ‘Domaine’ vs ‘Installations’. Le terme ‘domaine’ n’est pas assez précis puisque les installations militaires peuvent également être situées sur des domaines non militaires. C’est pourquoi nous demandons les modifications suivantes :

– de remplacer les termes ‘un domaine militaire’ par les termes ‘une installation militaire’ à l’article 12, 23 et 25 ;

– de remplacer les termes ‘ledit domaine militaire’ par les termes ‘[ladite] installation militaire’ à l’article 27 ;

– d’ajouter la définition suivante : ‘installation militaire : une place forte, un ouvrage de défense, un poste, un établissement militaire ou maritime, un établissement aéronautique autre qu’un aéroport ou aérogare, un dépôt, magasin ou parc militaires’ à l’article 1^{er}.

– de termen ‘een militair domein’ te vervangen door ‘een militaire installatie’ in de artikelen 12, 23 en 25 ;

– de termen ‘het genoemde militaire domein’ te vervangen door ‘de genoemde militaire installatie’ in artikel 27 ;

– de volgende definitie toe te voegen: ‘militaire installatie: een bolwerk, een verdedigingswerk, een post, een militaire of maritieme vestiging, een luchtvaartinrichting dat geen luchthaven of luchthaventerminal is, een militair depot, militaire opslagplaats of park’ in artikel 1.”

Er wordt akte genomen van die uitleg. Het ontwerp moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

Artikel 13

De inleidende zinsnede moet aangevuld worden met de woorden “van hetzelfde besluit”.

Artikel 14

1. De inleidende zinsnede moet gesteld worden als volgt:

“Het opschrift van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van hetzelfde besluit wordt aangevuld met de woorden:”.

2. Een vergelijkbare opmerking geldt voor artikel 22.

Artikel 19

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat beide taalversies van het ontworpen artikel 13, derde lid, 4°, van het ministerieel besluit van 21 december 2020 in overeenstemming zijn.³

Artikel 25

1. De inleidende zinsnede moet aldus herzien worden dat daarin gestipuleerd wordt dat het ontworpen artikel 16/1 ingevoegd wordt in de ontworpen afdeling 10*bis* van het ministerieel besluit van 21 december 2020.

³ Op een vraag dienaangaande heeft de gemachtigde ambtenaar bevestigd dat de steller van de tekst in de Franse tekst van de voorliggende bepaling wel degelijk het woord “ville” heeft willen gebruiken.

2. In het ontworpen artikel 16/1, eerste lid, van het ministerieel besluit van 21 december 2020 wordt verwezen naar een eerste lid dat niet lijkt te bestaan. Het artikel moet herzien worden op dat punt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO