ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 21 décembre 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi portant approbation de la convention relative aux dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers, signée à Rome, le 7 octobre 1952", a donné le 14 janvier 1963 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e december 1962 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het verdrag betreffende de schade door buitenlandse luchtvaartuigen aan derden op het aardoppervlak veroorzaakt, ondertekend op 7 october 1952, te Rome", heeft de 14e januari 1963 het volgend advies gegeven :

Alors que l'article 5 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (loi du 30 avril 1947) consacre au profit de tous les Etats signataires de cette Convention, le droit de survol, l'article 3 du projet de loi tend à interdire l'accès de l'espace aérien belge aux aéronefs étrangers, hormis les aéronefs d'Etat, lorsque leur responsabilité n'est pas couverte conformément aux dispositions de la Convention du 7 octobre 1952 que le projet a pour objet de soumettre à l'assentiment des Chambres législatives.

En édictant pareille sanction, la Belgique excéderait les limites des pouvoirs dont la Convention de Chicago lui a réservé l'exercice.

En effet, si l'article 11 de la Convention de Chicago permet à tout Etat contractant d'imposer aux aéronefs des autres Etats contractants qui usent de leur droit de survol, le respect de ses lois et règlements relatifs à l'entrée ou à la sortie de son territoire ainsi qu'à la navigation aérienne durant leur présence dans les limites de son territoire, cette compétence de réglementation du droit de survol doit s'entendre, aux termes mêmes dudit article 11, "sous réserve des dispositions de la présente Convention", c'est-à-dire, notamment, sous réserve du respect de l'article 5 de la Convention de Chicago, qui consacre le principe général du droit de survol.

.../...

Pour se conformer à ces principes, l'article 3, § 1er, alinéa 1er, du projet de loi devrait être rédigé comme suit :

"La responsabilité de tout exploitant d'un aéronef circulant au-dessus du territoire du Royaume doit être couverte, dans les limites indiquées dans l'article 11 de la Convention, par l'une des sûretés prévues à l'article 15, 1° et 4°, et contractée ou constituée conformément aux conditions de la dite Convention . Cette disposition ne s'applique pas aux aéronefs militaires, de douane ou de police".

Etant donné qu'en excluant de l'application de l'article 3 les aéronefs d'Etat, le Gouvernement entend ne rendre applicable l'obligation d'assurance qu'aux seuls exploitants d'aéronefs civils, il paraît préférable de remplacer les mots "aéronefs d'Etat" par les mots "aéronefs militaires, de douane ou de police", qui sont ceux qu'utilise l'article 26 de la Convention.

Le § 2 du même article serait mieux rédigé comme suit :

"§ 2. Le Roi détermine :

1° les modalités d'application du § 1er ;

2° les conditions auxquelles les assureurs et les banques seront autorisés à constituer les sûretés prévues au présent article, les conditions de retrait de ces autorisations, ainsi que la procédure de vérification de la solvabilité des assureurs et des banques".

\+

\+ \+

La disposition du § 3 de l'article 3 du projet devrait faire l'objet d'un article distinct rédigé comme suit :

"Article 4.-

Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de l'article 3 de la présente loi".

\+

\+ +

En interdisant de circuler aux aéronefs nationaux ou étrangers si la responsabilité de l'exploitant n'est pas assurée, le projet modifie implicitement les articles 2 et 3 de la loi du 27 juin 1937 portant revision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, l'application de l'article 3 dans le temps est liée à la durée de la Convention. Non seulement cette disposition disparaîtra le jour où la Belgique renoncerait à la Convention, mais elle n'entrera en vigueur que si les autres Etats contractants font usage de la faculté que leur donne l'article 15 et rendent obligatoire l'assurance de la responsabilité de l'exploitant. C'est pour ce motif que le paragraphe 3 de l'article charge le Roi de fixer l'entrée en vigueur de cette disposition.

Comme le champ d'application de l'article 3 est plus large que le champ d'application de la Convention il ne serait sans doute pas inutile que l'intention du Gouvernement fût précisée sur ce point dans l'exposé des motifs.

Artikel 5 van het verdrag van Chicago van 7 december 1944 betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart (wet van 30 april 1947) geeft alle Staten die dat verdrag hebben ondertekend, het recht over elkaars grondgebied te vliegen. Nu wil artikel 3 van het ontwerp van wet, dat de instemming van de Wetgevende Kamers vraagt over het verdrag van 7 oktober 1952, vreemde luchtvaartuigen, voor zover ze geen Staatsluchtvaartuigen zijn, verbieden nog in het Belgisch luchtruim te komen als de aansprakelijkheid van de exploitant niet is gedekt overeenkomstig dat verdrag.

Met het uitvaardigen van zulk verbod zou België buiten de bevoegdheid treden die het ingevolge het verdrag van Chicago kan uitoefenen.

Stellig kan iedere verdragsluitende Staat volgens artikel 11 van dit verdrag de luchtvaartuigen van de andere, verdragsluitende Staten die van hun recht tot overvliegen gebruik maken, er toe verplichten de wetten en voorschriften inzake toelating tot en vertrek uit zijn grondgebied alsook, zolang ze zich binnen dat grondgebied bevinden, de wetten en voorschriften betreffende het vliegen na te leven. Artikel 11 zegt echter zelf, dat de bevoegdheid om het recht tot overvliegen te regelen moet worden verstaan "met inachtneming van de bepalingen van dit verdrag", dus, onder meer, met inachtneming van artikel 5 van het verdrag van Chicago, dat het recht tot overvliegen als algemeen beginsel huldigt.

.../...

Wil artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp van wet met die principes in overeenstemming zijn, dan zou het moeten bepalen :

"De aansprakelijkheid van enige exploitant van een luchtvaartuig dat boven 's Rijks grondgebied vliegt, moet, binnen de in artikel 11 van het verdrag aangegeven grenzen, gedekt zijn door een der in artikel 15, 1° en 4°, bedoelde zekerheden, en aangegaan of gevestigd zijn onder de voorwaarden die dat verdrag bepaalt. Dit voorschrift geldt niet voor militaire, douane- of politieluchtvaartuigen".

Staatsluchtvaartuigen houdt de Regering buiten de werkingssfeer van artikel 3 omdat zij de verplichte verzekering alleen op exploitanten van burgerlijke luchtvaartuigen toegepast wil zien. Het lijkt dan ook verkieslijk het woord "Staatsluchtvaartuigen" te vervangen door "militaire, douane- of politieluchtvaartuigen", zoals trouwens in artikel 26 van het verdrag staat.

Een betere lezing voor § 2 van hetzelfde artikel ware :

"§ 2. De Koning bepaalt :

1° de regelen voor het toepassen van § 1;

2° de voorwaarden waaronder verzekeraars en banken tot het stellen van de in dit artikel bedoelde zekerheden worden gemachtigd, de voorwaarden tot intrekking van die machtigingen en de procedure volgens welke verzekeraars en banken op hun solvabiliteit worden getoetst".

+

Aan het bepaalde in § 3 van artikel 3 ware een apart artikel te wijden, luidend als volgt :

"Artikel 4.-

De Koning bepaalt de datum waarop artikel 3 van deze wet in werking treedt".

+

+ +

Waar het Belgische of vreemde luchtvaartuigen verbiedt te vliegen als de exploitant niet tegen aansprakelijkheid is verzekerd, wijzigt het ontwerp impliciet de artikelen 2 en 3 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is de toepassing van artikel 3 in de tijd gekoppeld aan de duur van het verdrag. Niet alleen zal die bepaling vervallen de dag dat België het verdrag opzegt, maar bovendien zal ze eerst van kracht worden als de overige verdragsluitende Staten onder gebruikmaking van het hun in artikel 15 verleende recht de aansprakelijkheidsverzekering van de exploitant verplicht stellen. Dit verklaart waarom paragraaf 3 van het artikel de Koning de zorg opdraagt vast te stellen op welke datum die bepaling in werking treedt.

Aangezien artikel 3 een ruimere werkingssfeer heeft dan het verdrag, ware het wellicht nuttig dat de Regering in de memorie van toelichting zou aangeven wat terzake precies haar bedoeling is.

La chambre était composée de

Messieurs : J.SUETENS, premier président,

G.HOLOYE, conseillers d'Etat,
J.MASQUELIN,

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

G.DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : eerste voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.J.COOLEN, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.J.COOLEN, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(get.) G.DE LEUZE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.