GV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- 3 -02- 1986
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. Coordination

L.14.341/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 4 septembre 1981, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglementant l'usage des appareils photographiques, cinématographiques et d'enregistrement optique de données de toute nature dans l'espace aérien au-dessus du territoire national", a donné le 18 décembre 1985 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 4e september 1981 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het gebruik van de toestellen voor fotografie, cinematografie en optische registratie van gegevens van elke aard in het luchtruim boven het nationaal grondgebied", heeft de 18e december 1985 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet tend à réglementer l'usage des appareils photographiques, cinématographiques et d'enregistrement optique de données de toute nature, dans l'espace aérien au-dessus du territoire national. Il prévoit que toute activité d'enregistrement optique de données, à bord d'un aéronef en vol au-dessus du territoire national, est soumise, selon le cas, à une autorisation (section première, articles 2 à 5 compris) ou à un agrément (section II, articles 6 à 9). Dans les articles 10 et 11 du chapitre II, il est prévu que les enregistrements opérés par les titulaires d'autorisations ou d'agréments doivent être soumis, avant toute utilisation, au Ministre de la Défense nationale ou à son délégué. Celui-ci décidera que les prises de vues aérienne peuvent être publiées et reproduites ou que leur utilisation doit être limitée ou enfin que les négatifs et leurs reproductions doivent lui être remis. Des mesures de recherche des infractions sont prévues dans l'article 12. Enfin, l'arrêté royal du 21 février 1939 réglementant la prise de vues aériennes au-dessus du territoire national et le transport d'appareils photographiques à bord d'aéronefs est abrogé (article 13).

+

.../...

I. Avant d'examiner le fondement légal de l'arrêté en projet, il ne paraît pas inutile de rappeler quelle a été dans le passé et jusqu'à ce jour, la réglementation à laquelle la navigation aérienne au-dessus du territoire national, et en particulier l'usage d'appareils de prises de vues à bord d'un aéronef, ont été soumis.

1. Une loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne prévoit en son article 1er que :

> "Le Gouvernement est autorisé à assurer par arrêtés royaux, la réglementation et la police de la navigation aérienne ..."

et en son article 2, que :

> "Les infractions aux arrêtés pris en exécution de l'article 1er seront punies ... (de peines correctionnelles de prison et d'amende)".

Sur la base de l'article 1er de la loi précitée ont été pris deux arrêtés royaux. Le premier est celui du 18 août 1938 relatif à la réglementation générale de la navigation aérienne, à la police des aérodromes et à l'utilisation des aérodromes publics administrés par l'Etat (1). Dans un chapitre II intitulé "De la navigation aérienne", se trouve un article 25 suivant lequel :

> "Les conditions de transport et d'usage d'appareils photographiques, cinématographiques et de prises de vue à bord d'aéronefs sont réglés par Notre Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique et par Notre Ministre de la Défense nationale".

.../...

---

(1) Moniteur belge du 10 décembre 1938.

La réglementation des prises de vues aériennes au-dessus du territoire national et du transport d'appareils photographiques à bord d'aéronefs fut arrêtée non par les Ministres de l'aéronautique et de la défense nationale, mais par le Roi. L'arrêté royal du 21 février 1939 (1) prévoit, en effet, en son article 1er :

> "Au-dessus du territoire du royaume, l'usage d'appareils photographiques à bord d'aéronefs n'est autorisé qu'aux titulaires d'une autorisation spéciale délivrée à cet effet par Notre Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique, avec l'accord préalable de Notre Ministre de la Défense nationale".

Les articles 2 à 5 sont consacrés aux conditions de délivrance de cette autorisation et aux modalités de son utilisation. Il n'y est pas fait de distinction entre l'autorisation et l'agrément, comme c'est le cas dans l'arrêté en projet.

Les articles 6 et 7 organisent un contrôle, par le Ministre de la Défense nationale, de tous les clichés pris par une personne autorisée à faire des prises de vues (article 6) ou par toute personne ayant procédé à des prises de vues au cours d'un vol aérien au-dessus du territoire national. Si le cliché soumis au contrôle ne peut pas être publié, le département de la Défense nationale est en droit de conserver les épreuves qui lui ont été remises et de se faire remettre, en outre, le cliché de la photographie litigieuse.

2. Entretemps, est intervenue une loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation aérienne (2). Le chapitre Ier contient des règles diverses

.../...

---

(1) Moniteur belge du 16 mars 1939.

(2) Moniteur belge des 26-27 juillet 1937.

concernant, par exemple, la circulation des aéronefs nationaux au-dessus du territoire du royaume (article 2), la circulation des aéronefs étrangers au-dessus du territoire national (article 3) ou le survol de tout ou partie du territoire national (article 4), l'immatriculation d'un aéronef en Belgique (article 6), les naissances et les décès se produisant à bord des aéronefs belges en cours de vol (article 7), l'obligation de suivre l'itinéraire prescrit, de se faire reconnaître par des signaux ou d'atterrir sur l'aérodrome douanier le plus proche (article 9). Enfin l'article 5 donne au Roi le pouvoir d'édicter toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne. On y reviendra par la suite. Dans le chapitre II se trouvent des dispositions pénales dont deux doivent retenir l'attention, les articles 12 et 40 qui sont examinés par la suite.

Cette loi ne devait être mise en vigueur qu'à la date fixée par arrêté royal. Elle est entrée en vigueur le 31 mars 1954, en vertu de l'article 1er de l'arrêté royal du 15 mars 1954. A partir de cette date, la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne a été abrogée conformément à l'article 42 de la loi du 27 juin 1937 précitée.

L'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne a été pris sur base de l'article 5 de la loi du 27 juin 1937, en vue d'arrêter les prescriptions réglementaires relatives à la navigation aérienne. Il contient notamment un article 50, § 1er, suivant lequel :

> "Tout travail aérien notamment l'apprentissage, la photographie aérienne, la publicité et la propagande au moyen d'aéronefs et l'organisation de spectacles comportant des évolutions d'aéronefs, est soumis à l'autorisation préalable du Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou de son délégué. Sont également soumis à cette autorisation les baptêmes de l'air ...".

.../...

3. Enfin, antérieurement à cet arrêté d'exécution de la loi du 27 juin 1937 précitée, a été signée, à Chicago, le 7 décembre 1944, une convention relative à l'aviation civile internationale. Cette convention internationale fut approuvée par une loi du 30 avril 1947 (1).

II. Après un bref aperçu de la législation en la matière, il convient d'examiner le fondement légal de l'arrêté en projet.

Celui-ci, en son préambule, vise en premier lieu la loi du 30 avril 1947 portant approbation de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, notamment l'article 36 de cette convention.

Selon cet article 36 :

"Tout Etat contractant peut interdire ou réglementer l'usage d'appareils photographiques à bord des aéronefs survolant son territoire".

En principe, le Roi ne trouve pas dans l'article 67 de la Constitution, le pouvoir de prendre les mesures d'exécution d'une convention internationale approuvée par les Chambres

.../...

---

(1) Moniteur belge du 2 décembre 1948.

législatives. C'est généralement la loi relative à l'application effective d'une convention internationale, qui habilite le Roi à prendre des mesures d'exécution du traité (1).

.../...

---

(1) Il en est ainsi, par exemple, de la convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de mer par hydrocarbures, qui fut approuvée par une loi du 29 mars 1957 (Moniteur belge du 21 juin 1957), après quoi, une loi du 4 juillet 1962 sur la pollution des mers par hydrocarbures détermina certaines mesures d'exécution (notamment les peines applicables en cas d'infraction) et chargea le Roi, dans les articles 3 et 17, notamment, d'arrêter les mesures d'exécution relatives à l'équipement des navires et des ports. Une loi du 29 juillet 1971 (Moniteur belge du 2 février 1972) approuva cinq actes internationaux et, notamment, la convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures; elle n'habilite pas le Roi à prendre les mesures d'exécution nécessaires pour que ladite convention puisse s'appliquer en Belgique. Enfin, une loi du 20 juillet 1976 (Moniteur belge du 13 avril 1977) approuva la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures, détermina certaines mesures d'exécution et chargea le Roi, en l'article 4, § 2, de fixer les règles relatives à l'assurance et à la garantie financière prévue par l'article VII de la convention. Citons encore la loi du 29 juillet 1971 (Moniteur belge du 19 octobre 1971) qui approuva la convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux et chargea le Roi de prendre les mesures que requiert l'exécution de la convention.

A défaut d'une habilitation dans la loi d'approbation de la convention relative à l'aviation civile internationale, pour arrêter les mesures d'exécution relatives à l'article 36 de la convention précitée, cet article 36 ne constitue pas le fondement de l'arrêté en projet.

La deuxième base légale possible est la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, notamment les articles 5 et 12.

Selon l'article 5 de cette loi :

> "Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics".

A la lecture de ce texte, on pourrait douter que l'arrêté en projet y trouve un fondement valable. En effet, l'arrêté examiné contient des dispositions qui concernent non pas la navigation aérienne, mais la photographie et, plus généralement, les prises de vues faites à bord d'un aéronef en vol.

Toutefois il faut, pour déterminer la portée exacte de l'article 5 précité, tenir compte du contexte, et en particulier de l'article 12, ainsi que des travaux préparatoires de la loi du 27 juin 1937.

.../...

L'article 12 qui figure dans le chapitre II relatif aux dispositions pénales dispose :

> "Sera puni des peines prévues à l'article précédent (1), quiconque en contravention aux prescriptions réglementaires, aux ordres ou aux instructions régulièrement donnés par les agents compétents, aura transporté, à bord d'un aéronef, un appareil photographique ou cinématographique ou aura fait usage de ces appareils".

On ne comprendrait pas que le transport ou l'usage d'appareils photographiques ou cinématographiques dans un aéronef en vol puissent constituer une infraction si ce transport ou cet usage n'a pas été réglementé. L'article 5 de la loi du 27 juin 1937 précitée doit donc être compris en ce sens que les prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne comprennent celles qui sont relatives au transport et à l'usage d'appareils de prise de vues dans un aéronef en vol.

D'ailleurs l'examen des travaux préparatoires de la loi du 27 juin 1937 confirme cette interprétation.

L'article 5 était, dans le projet de loi déposé à la Chambre des Représentants (2), rédigé comme suit :

.../...

---

(1) Les peines prévues dans l'article 11 sont des peines de police : un jour à sept jours de prison et une amende de dix à vingt-cinq francs.

(2) Doc. Chambre, session 1934-1935, n° 54, p. 8.

"Sont de même édictées par arrêté royal, toutes les prescriptions relatives à l'immatriculation, à la navigabilité et à la sécurité des aéronefs, aux documents de bord des aéronefs, aux aptitudes et capacités du personnel navigant des aéronefs; -à la création, à l'organisation et à l'usage des aérodromes, y compris la perception de toute redevance ou taxe, ainsi qu'aux règles de circulation de ceux-ci; - au transport des personnes et des choses par avions; - à l'emploi d'appareils photographiques à bord des aéronefs; - aux départs et aux atterrissages; - aux règles de route; - aux feux et signaux des aéronefs; - et, généralement, toutes prescriptions intéressant la navigation aérienne".

Au Sénat, l'article 5 fit l'objet d'un amendement du Gouvernement. L'amendement ayant été accueilli, le nouveau texte de l'article 5 est celui qui figure dans la loi du 27 juin 1937. Cet amendement était justifié comme suit :

"Le nouvel article 5 est une condensation du texte ancien. Il exprime d'une manière plus adéquate l'étendue de la délégation donnée au pouvoir exécutif. L'existence de la loi du 7 avril 1936 ratifiant la Convention de Varsovie et définissant la responsabilité du transporteur aérien a permis de supprimer toute délégation en ce domaine" (1).

Il en résulte que le texte actuel de l'article 5 est une formulation plus concise du texte initial, en vue d'exclure la matière du transport aérien des personnes et des choses - matière régie par la Convention de Varsovie relative à la responsabilité du transporteur aérien - mais non pour modifier ce qui concerne l'usage d'appareils photographiques. Le maintien de la disposition pénale de l'article 12 de la loi du 27 juin 1937 corrobore cette explication.

.../...

---

(1) Doc. Sénat, session 1936-1937, n° 192, p. 3.

Il est vrai que la photographie aérienne en tant qu'elle intéresse la navigation aérienne a déjà fait l'objet d'une réglementation dans l'article 50 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne. Selon cet article 50, § 1er :

> "Tout travail aérien, notamment l'apprentissage, la photographie aérienne, la publicité et la propagande au moyen d'aéronefs et l'organisation de spectacles comportant des évolutions d'aéronefs, est soumis à l'autorisation préalable du Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou de son délégué. Sont également soumis à cette autorisation les baptêmes de l'air. La demande d'autorisation mentionne ...".

L'article 50 de l'arrêté royal précité du 15 mars 1954 établit sans conteste une règle "intéressant la navigation aérienne" au sens de l'article 5 de la loi du 27 juin 1937. Au contraire, l'objet principal de l'arrêté en projet est non pas la navigation aérienne mais le transport et l'usage d'appareils de prises de vues aériennes. Il n'en résulte pourtant pas que les prises de vues aériennes seraient étrangères à la navigation aérienne. Faites à bord d'aéronefs en vol, ces prises de vues constituent une activité entrant dans le cadre de la navigation aérienne. Dès lors, il n'est pas douteux qu'eu égard aux articles 5 et 12 de la loi du 27 juin 1937 précitée, l'article 50 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 n'épuise pas toute la réglementation en matière de prises de vues aériennes.

En conclusion, c'est au titre de "prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne" que l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 habilite le Roi à réglementer l'usage d'appareils de prises de vues à bord d'aéronefs. Cet article 5 constitue le fondement légal de l'arrêté en projet, mais il faudrait viser également l'article 12 de la même loi dont le rappel est nécessaire pour déterminer la portée de l'article 5.

.../...

Si les articles 1er à 9 de l'arrêté en projet peuvent être considérés comme des prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne, il n'en va pas de même pour les articles 10 et 11 de ce projet.

Les articles 10 et 11 prévoient un contrôle, par le Ministre de la Défense nationale ou son délégué, des prises de vues photographiques faites depuis un aéronef en vol et leur "confiscation" si le Ministre de la Défense nationale estime qu'elles ne peuvent pas être publiées ou reproduites. Ainsi que l'ont confirmé les fonctionnaires délégués, la navigation aérienne n'est en rien intéressée par ces articles dont le seul objet est la protection du caractère secret de plusieurs zones du pays en vue d'assurer la sécurité du territoire national. Le fondement légal de ces articles ne se trouve donc pas dans les articles 5 et 12 de la loi du 27 juin 1937. Cette loi, par ailleurs, ne contient aucune disposition habilitant le Roi à prescrire une censure aux fins de prohiber la publication des prises de vues faites à bord d'un aéronef et une "saisie" ou "confiscation" des prises de vues qui seraient jugées attentatoires à la sécurité du territoire.

L'article 40 de la loi du 27 juin 1937 dispose :

> "Les inspecteurs en chef et inspecteurs de police aéronautique rechercheront et constateront par des procès-verbaux faisant foi, jusqu'à preuve du contraire, ... les infractions aux lois et règlements concernant la navigation aérienne qu'il leur serait donné de relever en un point quelconque du royaume ...
>
> Ils ont pouvoir de saisir les aéronefs ... appareils de prise de vues, clichés et croquis ainsi que tous objets trouvés en contravention des prescriptions légales et réglementaires ...".

Cette disposition -qui se suffit à elle-même et ne confère aucun pouvoir d'exécution au Roi- ne pourrait pas justifier la "saisie" prévue par l'article 11 du projet. Le pouvoir de saisir notamment des clichés est réservé aux seuls agents chargés de rechercher et de constater des infractions aux lois et règlements concernant la navigation aérienne.

.../...

Certes la saisie administrative n'est pas inconnue dans notre droit, mais il faut que la loi l'établisse expressément ou tout au moins autorise le Roi à l'établir (1). La loi du 27 juin 1937 précitée est muette à cet égard.

A défaut de base légale sur laquelle ils pourraient se fonder, les articles 10 et 11 doivent être omis.

Si toutefois le Gouvernement entendait maintenir le contrôle à exercer par le Ministre de la Défense nationale ou son délégué, sans outrepasser les pouvoirs attribués par la loi, il faudrait envisager de faire de ce contrôle, une des conditions auxquelles l'octroi d'une autorisation ou d'un agrément serait subordonné. Il faudrait, dans ce cas, que la demande d'autorisation ou d'agrément contienne l'engagement du demandeur de soumettre au Ministre de la Défense nationale les prises de vue aériennes auxquelles il procédera et marque son accord pour que certaines de ces prises de vue ou, éventuellement, toutes ne lui soient pas restituées si elles sont jugées dangereuses pour la sécurité du territoire. Le texte de l'autorisation ou de l'agrément devrait mentionner que le demandeur s'est engagé à respecter ces conditions. Si le Ministre de la Défense nationale décidait de ne pas restituer les prises de vue ou certaines d'entre elles, sa décision devrait être motivée et pourrait faire l'objet d'un recours devant la juridiction compétente.

.../...

---

(1) Voyez notamment la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage (articles 11 et 13), la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits (article 18), la loi du 28 février 1882 sur la chasse (article 31).

L'inobservation de l'une des conditions précitées entraînerait le retrait de l'autorisation ou de l'agrément. Enfin, celui qui procéderait à des prises de vues aériennes sans avoir obtenu au préalable une autorisation ou un agrément, commettrait l'infraction prévue à l'article 12 de la loi du 27 juin 1937; cette infraction serait constatée par les agents de la police aéronautique qui, conformément à l'article 40 de la même loi, pourraient saisir les photographies aériennes effectuées en violation des prescriptions légales et réglementaires.

L'article 12 du projet, dont le contenu est critiquable en raison de son imprécision (tel qu'il est rédigé, il semble s'appliquer à toutes les photographies, qu'elles soient ou non aériennes), pourrait également être omis. En effet, les autorités chargées de la police de la navigation aérienne peuvent, en vertu de l'article 40 précité, se faire présenter les appareils, pellicules, films etc ... en vue de contrôler si les photographies aériennes n'ont pas été prises en violation des dispositions légales et réglementaires et peuvent aussi procéder à leur saisie. Ils peuvent, dès lors, les restituer sans qu'il soit nécessaire de le dire, au cas où le Ministre de la Défense nationale juge que la publication des prises de vues aériennes ne présente aucun danger pour la sécurité du territoire national. En prévoyant un délai de trente jours pour restituer les clichés, l'article 12 en projet limite le pouvoir de saisie accordé par le législateur sans que le Roi ait reçu de la loi le pouvoir d'établir une telle limitation.

En conclusion, le projet doit être entièrement revu, à la lumière des observations et suggestions qui précèdent.

Het ontworpen koninklijk besluit strekt tot regeling van het gebruik van de toestellen voor fotografie, cinematografie en optische registratie van gegevens van elke aard in het luchtruim boven het nationaal grondgebied. Het bepaalt dat voor elke werkzaamheid inzake optische registratie van gegevens aan boord van een boven het nationaal grondgebied vliegend luchtvaartuig, naargelang van het geval een toelating (afdeling I, artikelen 2 tot en met 5) of een erkenning (afdeling II, artikelen 6 tot 9) vereist is. In de artikelen 10 en 11 van hoofdstuk II wordt bepaald dat de opnamen die door houders van een toelating of een erkenning worden gemaakt, alvorens zij gebruikt worden, aan de Minister van Landsverdediging of aan zijn gemachtigde dienen te worden voorgelegd. Deze beslist dat de luchtopnamen gepubliceerd en gereproduceerd mogen worden, dat het gebruik ervan dient te worden beperkt of ten slotte, dat de negatieven en de reproducties ervan hem dienen te worden bezorgd. In maatregelen tot opsporing van overtredingen wordt voorzien door artikel 12. Ten slotte wordt het koninklijk besluit van 21 februari 1939 tot het reglementeren van luchtfotosopnamen boven het nationaal grondgebied en het vervoeren van fototoestellen aan boord van luchtvaartuigen, opgeheven (artikel 13).

+

I. Alvorens de rechtsgrond van het ontworpen besluit te onderzoeken, moge worden herinnerd aan de regeling die in het verleden gold en tot op heden nog geldt voor de luchtvaart boven het nationaal grondgebied, inzonderheid voor het gebruik van toestellen voor het maken van fotografische opnamen aan boord van een luchtvaartuig.

.../...

1. Een wet van 16 november 1919 aangaande het regelen der luchtvaart bepaalt in artikel 1 :

"De Regering wordt gemachtigd, de luchtvaart te regelen en de politie er van vast te stellen bij koninklijke besluiten ...".

en in artikel 2 :

"De overtredingen van de besluiten, ter uitvoering van artikel 1 genomen, worden gestraft ... (met correctionele straffen : gevangenisstraf en geldboete)".

Op basis van artikel 1 van de voormelde wet werden twee koninklijke besluiten vastgesteld. Het eerste is dat van 18 augustus 1938 houdende algemeen reglement betreffende de luchtvaart, de politie der luchtvaartterreinen en het gebruik van de door de Staat beheerde openbare luchtvaartterreinen (1). In een hoofdstuk II met als opschrift "Van de luchtvaart", staat een artikel 25 dat aldus luidt :

"De voorwaarden voor het vervoer en het gebruik van fototoestellen, camera's en toestellen voor fotografische opnamen aan boord van luchtvaartuigen worden geregeld door Onze Minister, die met het bestuur der Luchtvaart belast is, en door Onze Minister van Landsverdediging".

De reglementering van fotografische opnamen boven het nationaal grondgebied en van het vervoer van fototoestellen aan boord van luchtvaartuigen, werd niet door de Ministers van luchtvaart en landsverdediging vastgesteld, maar door de Koning. Het koninklijk besluit van 21 februari 1939 (2) bepaalt immers in artikel 1 :

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 10 december 1938.

(2) Belgisch Staatsblad van 16 maart 1939.

"Het gebruik van fototoestellen aan boord van luchtvaartuigen is, boven het grondgebied van het Rijk, enkel toegelaten aan de houders van een bijzondere toelating, welke daartoe door Onze Minister, die met het bestuur der luchtvaart belast is, met voorafgaand akkoord van Onze Minister van Landsverdediging, wordt uitgereikt".

De artikelen 2 tot 5 hebben betrekking op de voorwaarden waaronder die toelating wordt uitgereikt en op de nadere regels inzake het gebruik ervan. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de toelating en de erkenning, zoals dat in het ontworpen besluit het geval is.

De artikelen 6 en 7 voorzien in een door de Minister van Landsverdediging uit te oefenen controle van alle clichés die genomen zijn door een persoon die toestemming heeft om fotografische opnamen te maken (artikel 6) of door iedere persoon die tijdens een vlucht boven het nationaal grondgebied fotografische opnamen heeft gemaakt. Mag het onderzochte cliché niet gepubliceerd worden, dan heeft het département van Landsverdediging het recht om de afdrukken die aan zijn diensten bezorgd zijn, te behouden en om zich bovendien het cliché van de omstreden foto te doen afgeven.

2. Inmiddels is een wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 aangaande het regelen der luchtvaart tot stand gekomen (1). Hoofdstuk I bevat verschillende voorschriften aangaande, bijvoorbeeld, het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk (artikel 2), het verkeer van vreemde luchtvaartuigen boven het nationaal grondgebied (artikel 3) of het vliegen boven geheel het nationaal grondgebied of boven een gedeelte ervan (artikel 4), de inschrijving van een luchtvaartuig in België (artikel 6), de geboorten en sterfgevallen aan boord van varende

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 26-27 juli 1937.

Belgische luchtvaartuigen (artikel 7), de verplichting om de voorgeschreven route te volgen, zich te doen kennen door middel van seinen of om op het dichtsbijgelegen douaneluchtvaartterrein te landen (artikel 9). Ten slotte verleent artikel 5 de Koning de macht voor het uitvaardigen van alle reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart. Verder in het advies wordt hier nader op ingegaan. In hoofdstuk II staan strafbepalingen waarvan er twee de aandacht moeten hebben, de artikelen 12 en 40, die later worden onderzocht.

Deze wet moest pas op een bij koninklijk besluit vast te stellen datum in werking treden. Zij is krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 op 31 maart 1954 in werking getreden. Vanaf die datum werd de wet van 16 november 1919 aangaande het regelen der luchtvaart opgeheven overeenkomstig artikel 42 van de voormelde wet van 27 juni 1937.

Het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart is uitgevaardigd op grond van artikel 5 van de wet van 27 juni 1937, met het oog op het vaststellen van de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart. Het bevat onder meer een artikel 50, § 1, volgens hetwelk :

> "Iedere luchtarbeid, onder meer opleiding, luchtfotografie, publiciteit, propaganda door middel van luchtvaartuigen en de inrichting van vertoningen welke evoluties van luchtvaartuigen omvatten, is onderworpen aan de voorafgaande machtiging van de Minister die met het bestuur der luchtvaart belast is, of van zijn gemachtigde. De luchtdopen zijn eveneens onderworpen aan deze machtiging...".

3. Ten slotte werd vóór dit besluit tot uitvoering van de voormelde wet van 27 juni 1937, op 7 december 1944 te Chicago een overeenkomst betreffende de internationale burgerluchtvaart ondertekend. Deze internationale overeenkomst is goedgekeurd bij een wet van 30 april 1947 (1).

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 2 december 1948.

II. Na dit kort overzicht van de wetgeving ter zake, behoort de rechtsgrond van het ontworpen besluit te worden onderzocht.

In de aanhef van dit besluit wordt in de eerste plaats verwezen naar de wet van 30 april 1947 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944, inzonderheid naar artikel 36 van dat Verdrag.

Dat artikel luidt aldus :

"Elke verdragsluitende Staat kan het gebruik van fotografietoestellen in luchtvaartuigen boven zijn grondgebied verbieden of aan regelen onderwerpen".

In beginsel ontleent de Koning niet aan artikel 67 van de Grondwet de bevoegdheid voor het nemen van de maatregelen tot uitvoering van een door de Wetgevende Kamers goedgekeurd internationaal verdrag. Doorgaans is het de wet betreffende de werkelijke toepassing van een internationaal verdrag, die de Koning machtigt tot het nemen van de maatregelen tot uitvoering van dat verdrag (1).

.../...

---

(1) Dat is bijvoorbeeld het geval met het internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie, dat goedgekeurd is bij een wet van 29 maart 1957 (Belgisch Staatsblad van 21 juni 1957), waarna een wet van 4 juli 1962 op de verontreiniging van de zee door olie een aantal uitvoeringsmaatregelen vaststelde (onder meer de straffen bij overtreding) en in de artikelen 3 en 17 de Koning onder meer belastte met het vaststellen van de uitvoeringsmaatregelen betreffende de uitrusting van schepen en havens. Bij wet van 29 juli 1971 (Belgisch Staatsblad van 2 februari 1972) werden vijf internationale akten goedgekeurd, onder meer het internationaal verdrag betreffende maatregelen in volle zee in geval van een ongeval dat verontreiniging door olie tot gevolg heeft of kan hebben; die wet machtigt de Koning niet tot het nemen van de uitvoeringsmaatregelen die nodig zijn opdat het genoemde verdrag in België toepassing kan vinden. Ten slotte werd bij wet van 20 juli 1976 (Belgisch Staatsblad van 13 april 1977)

Vervolg van voetnota (1) zie bladzijde 20.

.../...

Aangezien in de wet tot goedkeuring van het verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart geen machtiging tot het vaststellen van de uitvoeringsmaatregelen betreffende artikel 36 van het voormelde verdrag voorkomt, vormt dit artikel 36 niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Een tweede mogelijke rechtsgrond wordt gevormd door de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 aangaande het regelen der luchtvaart, inzonderheid door de artikelen 5 en 12.

Artikel 5 van die wet luidt aldus :

> "Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is".

Bij het lezen van deze tekst zou men eraan kunnen twijfelen dat het ontworpen besluit er een geldige rechtsgrond aan ontleent. Het onderzochte besluit bevat immers bepalingen die niet op de luchtvaart betrekking hebben, maar op de fotografie, en meer in het algemeen op de fotografische opnamen die aan boord van een vliegend luchtvaartuig gemaakt worden.

...//...

Vervolg van voetnota (1) zie bladzijde 19.

het internationaal verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie goedgekeurd, werden een aantal uitvoeringsmaatregelen vastgesteld en werd de Koning in artikel 4, § 2, belast met het bepalen van de voorschriften betreffende de verzekering en de financiële zekerheid zoals bedoeld in artikel VII van het verdrag. Er zij ook nog verwezen naar de wet van 29 juli 1971 (Belgisch Staatsblad van 19 oktober 1971) waarbij de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming werd goedgekeurd en de Koning werd belast met het nemen van de maatregelen die voor de uitvoering van de overeenkomst vereist zijn.

Om de juiste draagwijdte van het voormelde artikel 5 te bepalen, moet echter rekening worden gehouden met de context, in het bijzonder met artikel 12, alsook met de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 juni 1937.

Artikel 12, dat in het hoofdstuk II betreffende de strafbepalingen staat, luidt als volgt :

> "Wordt gestraft met de in het vorig artikel gestelde straffen al wie, met overtreding van de reglementsvoorschriften, de regelmatig door het bevoegd personeel gegeven bevelen of onderrichtingen, aan boord van een luchtvaartuig een foto- of kinematoestel vervoert of daarvan gebruik gemaakt zal hebben"(1).

Het zou onbegrijpelijk zijn dat het vervoer of het gebruik van foto- of van filmtoestellen in een vliegend luchtvaartuig een misdrijf zou zijn als dat vervoer of dat gebruik niet gereglementeerd is. Artikel 5 van de voormelde wet van 27 juni 1937 moet dus zo worden opgevat dat de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart die voorschriften omvatten welke betrekking hebben op het vervoer en het gebruik van toestellen voor het maken van fotografische opnamen in een vliegend luchtvaartuig.

Onderzoek van de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 juni 1937 bevestigt trouwens die uitlegging.

In het wetsontwerp dat bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers was ingediend, luidde artikel 5 aldus (2).

.../...

---

(1) De straffen waarin artikel 11 voorziet zijn politiestraffen : gevangenisstraf van één dag tot zeven dagen en geldboete van tien frank tot vijfentwintig frank.

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1934-1935, nr. 54, blz. 8.

"Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de voorschriften betreffende de inschrijving, de luchtwaardigheid en de vliegzekerheid der luchtvaartuigen, de bescheiden die aan boord van de luchtvaartuigen moeten aanwezig zijn, de geschiktheid en de beroepsbekwaamheid van het varend personeel der luchtvaartuigen; - de oprichting, de inrichting en het gebruik der luchtvaartterreinen, mede inbegrepen het innen van elke vergoeding of taks, zomede de regelen voor het verkeer op die luchtvaartterreinen; - het vervoer van personen en zaken door de lucht; - het gebruik van fototoestellen aan boord van luchtvaartuigen; - de opstijgingen en landingen; - de routevoorschriften; - de lichten en seinen der luchtvaartuigen; - en, in 't algemeen, alle voorschriften betreffende de luchtvaart".

In de Senaat werd artikel 5 door de Regering geamendeerd. Daar het amendement werd aangenomen, is de nieuwe tekst van artikel 5 die welke in de wet van 27 juni 1937 staat. Het amendement werd als volgt gerechtvaardigd :

"Het nieuw artikel 5 is een samenvatting van de vroegere tekst. Het bepaalt op een doelmatiger wijze de uitgestrektheid van de aan de uitvoerende macht gegeven opdracht. Wegens het bestaan van de wet van 7 april 1936, houdende bekrachtiging van het Verdrag van Warschau en vaststelling van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder, kon alle overdracht van macht op dat gebied weggelaten worden"(1).

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitt. 1936-1937, nr. 192, blz. 3.

Daaruit blijkt dat de huidige tekst van artikel 5 een beknoptere formulering van de oorspronkelijke tekst is, met de bedoeling om al wat het vervoer van personen en van zaken door de lucht betreft, weg te laten - die materie is immers geregeld door het Verdrag van Warschau betreffende de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder - maar niet met de bedoeling om het bepaalde inzake het gebruik van fototoestellen te wijzigen. Dat de in artikel 12 van de wet van 27 juni 1937 opgenomen strafbepaling gehandhaafd is, versterkt die uitleg.

Weliswaar is voor de luchtfotografie, in zoverre zij betrekking heeft op de luchtvaart, reeds een regeling getroffen in artikel 50 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart. Paragraaf 1 van dat artikel luidt als volgt :

> "Iedere luchtarbeid, onder meer opleiding, luchtfotografie, publiciteit, propaganda door middel van luchtvaartuigen en de inrichting van vertoningen welke evoluties van luchtvaartuigen omvatten, is onderworpen aan de voorafgaande machtiging van de Minister die met het bestuur der luchtvaart belast is, of van zijn gemachtigde. De luchtdopen zijn eveneens onderworpen aan deze machtiging. De aanvraag tot machtiging vermeldt ... ".

.../...

Artikel 50 van het voormelde koninklijk besluit van 15 maart 1954 bevat ontegenzeglijk een voorschrift "betreffende de luchtvaart", in de zin van artikel 5 van de wet van 27 juni 1937. Daarentegen is het voornaamste oogmerk van het ontworpen besluit niet de luchtvaart, maar het vervoer en het gebruik van toestellen voor fotografische luchtopnamen. Daaruit volgt echter niet dat de fotografische luchtopnamen niets uitstaande zouden hebben met de luchtvaart. Die luchtopnamen, die aan boord van vliegende luchtvaartuigen geschieden, zijn een werkzaamheid die in de sfeer van de luchtvaart ligt. Het lijdt derhalve geen twijfel dat gelet op de artikelen 5 en 12 van de voormelde wet van 27 juni 1937, artikel 50 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 niet de algehele reglementering inzake fotografische luchtopnamen uitmaakt.

Tot besluit kan worden gesteld dat het met het oog op het vaststellen van "reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart", is dat artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 de Koning machtigt tot het reglementeren van het gebruik van toestellen voor het maken van fotografische opnamen aan boord van luchtvaartuigen. Dat artikel 5 vormt de rechtsgrond van het ontworpen besluit, maar er zou ook verwezen moeten worden naar artikel 12 van dezelfde wet, waarvan de vermelding noodzakelijk is om de strekking van artikel 5 precies aan te geven.

Kunnen de artikelen 1 tot 9 van het ontworpen besluit aangemerkt worden als reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart, met de artikelen 10 en 11 van het ontwerp is dat niet het geval.

.../...

In de artikelen 10 en 11 wordt bepaald dat de fotografische opnamen die vanuit een vliegend luchtvaartuig gemaakt zijn, door de Minister van Landsverdediging of zijn gemachtigde worden gecontroleerd en dat ze "verbeurd verklaard" worden wanneer de Minister van Landsverdediging oordeelt dat zij niet gepubliceerd of gereproduceerd mogen worden. Zoals de gemachtigde ambtenaren hebben bevestigd, is de luchtvaart in genen dele gemoeid met deze artikelen, die als enig doel hebben het geheime karakter van een aantal gebiedsdelen te beschermen om de veiligheid van 's lands grondgebied te verzekeren. Die artikelen ontlenen hun rechtsgrond dus niet aan de artikelen 5 en 12 van de wet van 27 juni 1937. Deze wet bevat trouwens geen enkele bepaling die de Koning machtigt tot het instellen van enige vorm van censuur met het oog op het verbieden van de publikatie van fotografische opnamen die aan boord van een luchtvaartuig gemaakt zijn of tot het voorschrijven van "inbeslagneming" of "verbeurdverklaring" van de fotografische opnamen die geacht zouden worden inbreuk te maken op de veiligheid van het grondgebied.

Artikel 40 van de wet van 27 juni 1937 bepaalt :

> "De hoofdinspecteurs en inspecteurs der luchtvaartpolitie sporen op en stellen vast, bij processen-verbaal die gelden tot bewijs van het tegendeel, ... de overtredingen van de wetten en reglementen betreffende de luchtvaart die zij eventueel op enigerlei plaats van het Rijk mochten opmerken.
>
> Zij hebben bevoegdheid om beslag te leggen op de luchtvaartuigen ... toestellen voor fotografische opnamen, clichés en schetsen zomede op alle voorwerpen die in overtreding met de wets- of reglementsbepalingen gevonden worden...".

.../...

Deze bepaling - die op zich voldoende is en geen enkele uitvoeringsbevoegdheid aan de Koning verleent - zou het "beslag" waarin artikel 11 van het ontwerp voorziet, niet kunnen wettigen. De bevoegdheid om onder meer clichés in beslag te nemen, berust uitsluitend bij de beambten die belast zijn met het opsporen en het vaststellen van de overtredingen van de wetten en verordeningen in verband met de luchtvaart.

Administratieve inbeslagneming is weliswaar niet onbekend in ons recht maar de wet moet er uitdrukkelijk in voorzien of althans de Koning machtigen om erin te voorzien (1). De voormelde wet van 27 juni 1937 rept hierover met geen woord.

De artikelen 10 en 11 behoren, bij gebreke van een rechtsgrond waarop zij zouden steunen, te vervallen.

Als de Regering evenwel de controle die door de Minister van Landsverdediging of zijn gemachtigde moet worden uitgeoefend, wil handhaven zonder de bij de wet verleende bevoegdheden te buiten te gaan, zou moeten worden overwogen van die controle één van de voorwaarden te maken waarvan de toelating of de erkenning afhankelijk wordt gesteld. In dat geval zou de aanvrager in de aanvraag om toelating of om erkenning de verbintenis moeten aangaan om de luchtopnamen die hij zal maken, aan de Minister van Landsverdediging voor te leggen, en verklaren dat hij ermee instemt dat sommige van die opnamen of, in voorkomend geval,

.../...

---

(1) Zie onder meer de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt (artikelen 11 en 13), de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten (artikel 18), de jachtwet van 28 februari 1882 (artikel 31).

alle opnamen worden ingehouden als zij worden geacht gevaar op te leveren voor de veiligheid van het grondgebied. In de tekst van de toelating of van de erkenning zou vermeld moeten worden dat de aanvrager er zich toe verbonden heeft die voorwaarden na te leven. Als de Minister van Landsverdediging zou beslissen de fotografische opnamen of een aantal ervan niet terug te geven, zou zijn beslissing beredeneerd moeten zijn en zou er bij de bevoegde rechtbank beroep tegen ingesteld kunnen worden.

Bij niet-naleving van een van de voormelde voorwaarden zou de toelating of de erkenning worden ingetrokken. Ten slotte zou degene die luchtopnamen zou maken zonder vooraf een toelating of een erkenning te hebben verkregen, zich schuldig maken aan de in artikel 12 van de wet van 27 juni 1937 strafbaar gestelde overtreding ; deze overtreding zou worden vastgesteld door de beambten van de luchtvaartpolitie die, overeenkomstig artikel 40 van dezelfde wet, beslag zouden kunnen leggen op de met schending aan de wets- en verordeningsbepalingen gemaakte luchtopnamen.

Artikel 12 van het ontwerp, waarvan de inhoud vatbaar is voor kritiek wegens de onnauwkeurigheid ervan (zoals het geredigeerd is, lijkt het toepasselijk op alle foto's, ongeacht of zij al of niet in de lucht werden genomen), zou eveneens kunnen vervallen. De overheden die belast zijn met de luchtvaartpolitie, kunnen zich immers krachtens het voormelde artikel 40 toestellen, filmstroken, films, enz... doen overhandigen om na te gaan of de luchtfoto's niet in strijd met de wets- en verordeningsbepalingen genomen zijn en kunnen ze ook in beslag nemen. Zij kunnen ze derhalve teruggeven, zonder dat het nodig is dit te zeggen, wanneer de Minister van Landsverdediging oordeelt dat publikatie van de luchtopnamen geen enkel gevaar oplevert voor de veiligheid van het nationaal grondgebied. In zoverre het ontworpen artikel 12

voorziet in een termijn van dertig dagen om de clichés terug te geven, beperkt het de door de wetgever toegekende bevoegdheid tot inbeslagneming, terwijl de wet de Koning niet de bevoegdheid heeft gegeven om zo'n beperking in te stellen.

Het besluit is dan ook dat het ontwerp in het licht van de voorgaande opmerkingen en suggesties geheel herzien dient te worden.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. HANOTIAU, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. H. ROUSSEAU.