

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Mobilité et des Transports, le 23 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté", a donné le 29 décembre 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 december 1999 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's", heeft op 29 december 1999 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée ...) par le fait que des conditions claires de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté doivent être fixées immédiatement, ceci vu les prescriptions internationales et le fait qu'un nombre très important de ces passagers se trouvent actuellement sur le territoire belge ou dans les centres fermés visés à l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980. Des règles relatives au transport de personnes présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté doivent être établies immédiatement conformément aux normes et recommandations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et de la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC), et conformément aux dispositions des accords bilatéraux de sûreté aérienne."

*

* *

Observations préliminaires

1. Saisie du même projet d'arrêté ministériel, la section de législation du Conseil d'Etat a rendu le 15 octobre 1999 un avis n° L. 29.592/4 qui concluait que ce projet n'était pas en état d'être examiné, aux motifs

.../...

- que les gouvernements régionaux n'avaient pas été associés à l'élaboration du projet;
- que l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du ministre du Budget n'avaient pas été rendus.

Les pièces communiquées en annexe du présent projet d'arrêté ministériel démontrent que ces formalités préalables ont été accomplies.

Le projet est, dès lors, en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

2. En ce qui concerne son fondement juridique, l'avis n° L. 29.592/4 estime que le projet, qui tend à déterminer les mesures de sûreté à prendre pour le transport à bord d'aéronefs civils de passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté, trouve son fondement dans l'article 43, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, pour les mesures de sûreté prises dans l'aéroport de Bruxelles-National, et dans l'article 41 de l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile, pour les mesures de sûreté en vigueur à bord des aéronefs.

Examen du projet

Préambule

.../...

Le préambule d'un arrêté ministériel qui trouve son fondement direct dans un arrêté royal qui, lui-même, se fonde sur une loi, doit viser à la fois cette loi et cet arrêté royal. Par ailleurs, un texte réglementaire ne peut être cité dans le préambule à titre de fondement d'un autre texte de même intensité de force obligatoire.

Enfin, il est d'usage de ne viser au préambule que les textes qui sont modifiés ou ceux qui sont abrogés dans leur ensemble.

Compte tenu de ce qui précède, le préambule doit être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, notamment l'article 5;

Vu l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, notamment l'article 43, § 2, modifié par l'arrêté royal du 6 décembre 1989;

Vu l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile, notamment l'article 41;

Considérant la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947, notamment l'annexe 17;

.../...

Considérant la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963 et approuvée par la loi du 15 juillet 1970, notamment le titre III;

Vu l'avis de l'inspecteur des Finances donné le 29 octobre 1999;

Vu l'accord du ministre du budget donné le 29 octobre 1999;

Vu l'association avec les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale menée les 10 novembre et 9 décembre 1999;

Vu l'urgence motivée par la circonstance que des conditions claires de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté doivent être fixées immédiatement, ceci vu les prescriptions internationales et le fait qu'un nombre très important de ces passagers se trouvent actuellement sur le territoire belge ou dans les centres fermés visés à l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980. Des règles relatives au transport de personnes présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté doivent être établies immédiatement conformément aux normes et recommandations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et de la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC), et conformément aux dispositions des accords bilatéraux de sûreté aérienne;

.../...

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 29 décembre 1999, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Dispositif

Article 3

1. En ce qui concerne le paragraphe 3, il résulte des explications du délégué de la ministre que les mots "conformément aux prescriptions du directeur général de l'administration de l'aéronautique" signifient que ce fonctionnaire se voit reconnaître le pouvoir de modifier le contenu du formulaire annexé à l'arrêté en projet.

Ce formulaire étant un élément essentiel du régime mis en place par l'arrêté en projet, il ne peut être admis que la ministre délègue à un fonctionnaire le pouvoir d'en modifier le contenu.

Les mots "conformément aux prescriptions du directeur général de l'administration de l'aéronautique" doivent donc être omis.

2. En ce qui concerne la première phrase du paragraphe 4, compte tenu de ce que prévoient le paragraphe 5 ainsi que l'annexe, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelle est la portée de la disposition, au demeurant fort imprécise et ambiguë, selon laquelle "La notification visée

.../...

au paragraphe 2 fournit au commandant de bord une partie des informations dont il a besoin" pour décider d'accepter à son bord le passager visé au paragraphe 2.

Aussi mieux vaut-il, dans la première phrase du paragraphe 4, se limiter à prévoir que le commandant de bord est chargé de décider s'il y a lieu ou non d'accepter à son bord le passager visé au paragraphe 2.

Article 4

Dans la seconde phrase du paragraphe 1er, comme en a convenu le délégué de la ministre, les mots "de préférence" doivent être omis, puisque le texte détermine lui-même les cas où il est fait exception à la règle selon laquelle les passagers escortés sont installés à l'arrière de l'aéronef.

Articles 5 et 6

L'article 5, § 2, et l'article 6 reposent sur le présumé selon lequel les personnes qui escortent un passager visé à l'article 1er peuvent décider elles-mêmes, en toutes circonstances, de prendre une mesure de contrainte à l'égard de ce passager. En ce qui concerne l'usage des menottes, il est prévu qu'une telle mesure est décidée "en

.../...

concertation avec le commandant de bord, si ce dernier le requiert" (1).

Le présupposé sur lequel reposent l'article 5, § 2, et l'article 6 est inexact.

En effet, il résulte de l'article 6 de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo le 14 septembre 1963 et approuvée par la loi du 15 juillet 1970, que le commandant est seul compétent pour prendre une mesure de contrainte à l'égard d'une personne se trouvant à bord de l'aéronef, lorsque celui-ci est en vol. Les passagers - y compris ceux qui escortent une personne visée à l'article 1er de l'arrêté en projet - ne peuvent pas décider eux-mêmes de prendre une telle mesure, fût-ce en concertation avec le commandant (2).

(1) Dans le formulaire dont l'annexe établit le modèle, il est seulement question d'une "consultation" du commandant de bord.

(2) Il résulte de l'article 6, 2°, de la convention de Tokyo que la seule chose que puisse faire un passager, s'agissant d'une mesure de contrainte, consiste à assister le commandant d'aéronef, à son invitation ou moyennant son autorisation, à appliquer une mesure qui a été prise par le commandant lui-même. L'article 6, 2°, prévoit encore qu'un passager peut, sans y être autorisé par le commandant, prendre "toutes mesures préventives raisonnables, s'il est fondé à croire qu'elles s'imposent immédiatement pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord". A la différence de ce que prévoient d'autres dispositions figurant dans le même article, celle-ci n'inclut pas la possibilité de prendre des mesures de contrainte.

L'article 5, § 2, et l'article 6 de l'arrêté en projet doivent être revus en conséquence.

Article 7

Le texte doit déterminer qui désigne le médecin et l'"observateur actif sur le terrain des droits de l'homme" - expression au demeurant fort peu précise - chargé d'accompagner les passagers.

Annexe

En ce qui concerne la consultation du commandant de bord en cas d'utilisation de menottes, il est fait référence à l'observation faite au sujet des articles 5 et 6.

Observation finale

Un article ne se divise en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas. Dans le cas contraire, la division en alinéas suffit. Il y a lieu de supprimer, dès lors, la division en paragraphes des articles 1er, 3, 4 et 5.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de adviesaanvraag aldus :

"(l'urgence est motivée ...) par le fait que des conditions claires de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté doivent être fixées immédiatement, ceci vu les prescriptions internationales et le fait qu'un nombre très important de ces passagers se trouvent actuellement sur le territoire belge ou dans les centres fermés visés à l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980. Des règles relatives au transport de personnes présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté doivent être établies immédiatement conformément aux normes et recommandations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et de la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC), et conformément aux dispositions des accords bilatéraux de sûreté aérienne.".

*

* *

Voorafgaande opmerkingen

1. Op 15 oktober 1999 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, waaraan toen hetzelfde ontwerp van ministerieel besluit voor advies was voorgelegd, een advies nr. L. 29.592/4 uitgebracht, waarin ze concludeerde dat het

.../...

betrokken ontwerp niet in zoverre gereed was dat het kon worden onderzocht, op de grond

- dat de gewestregeringen niet betrokken waren bij het uitwerken van het ontwerp;
- dat het advies van de inspecteur van financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting ontbraken.

De stukken die als bijlage bij het onderhavige ontwerp van ministerieel besluit zijn toegezonden, tonen aan dat die voorafgaande vormvereisten thans zijn vervuld.

Het ontwerp is bijgevolg klaar om te worden onderzocht door de Raad van State.

2. Wat de rechtsgrond betreft, is in advies nr. L. 29.592/4 gesteld dat het ontwerp, waarin wordt bepaald welke veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's, gegrond is op artikel 43, § 2, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart voor de veiligheidsmaatregelen op de luchthaven Brussel-Nationaal, en op artikel 41 van het koninklijk besluit van 3 mei 1991 houdende regeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart voor de veiligheidsmaatregelen aan boord van de luchtvaartuigen.

.../...

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

De aanhef van een ministerieel besluit dat rechtstreeks gegrond is op een koninklijk besluit dat zelf zijn rechtsgrond ontleent aan een wet, moet zowel die wet als dat koninklijk besluit vermelden. Bovendien kan in de aanhef geen regelgevend besluit worden aangevoerd als rechtsgrond voor een regelgevend besluit van gelijke rangorde.

Het is ten slotte gebruikelijk in de aanhef alleen de regelingen te vermelden die gewijzigd worden of die volledig opgeheven worden.

Rekening houdend met het voorgaande moet de aanhef als volgt worden gesteld :

"Gelet op de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, inzonderheid op artikel 5;

Gelet op het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, inzonderheid op artikel 43, § 2, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 december 1989;

Gelet op het koninklijk besluit van 3 mei 1991 houdende regeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart, inzonderheid op artikel 41;

.../...

Gezien het Verdrag inzake de Internationale Burgerlijke Luchtvaart, ondertekend op 7 december 1944 te Chicago en goedgekeurd bij de wet van 30 april 1947, inzonderheid bijlage 17;

Gezien het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, opgemaakt te Tokio op 14 september 1963 en goedgekeurd bij de wet van 15 juli 1970, inzonderheid Hoofdstuk III;

Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 29 oktober 1999;

Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 29 oktober 1999;

Gelet op de omstandigheid dat het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 10 november en op 9 december 1999 bij het ontwerpen van dit besluit betrokken zijn;

Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat onmiddellijk duidelijke voorwaarden bepaald dienen te worden waaronder bepaalde passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen vervoerd kunnen worden, dit gelet op de internationale voorschriften terzake en gelet op het zeer grote aantal dergelijke passagiers dat zich momenteel op Belgisch grondgebied of in de gesloten centra bedoeld in artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980

.../...

bevindt. Er dienen onmiddellijk voorschriften te worden opgelegd voor het vervoer van personen die bijzondere veiligheidsrisico's met zich kunnen meebrengen, overeenkomstig de normen en aanbevelingen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en van de Europese Conferentie voor de Burgerluchtvaart (CEAC) alsook overeenkomstig de bepalingen van de bilaterale luchtvaart-beveiligingsakkoorden;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 29 december 1999, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Dispositief

Artikel 3

1. Wat paragraaf 3 betreft, blijkt uit de uitleg van de gemachtigde van de minister dat de woorden "overeenkomstig de voorschriften van de Directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart" betekenen dat de betrokken ambtenaar de bevoegdheid krijgt de inhoud van het bij het ontworpen besluit gevoegde formulier te wijzigen.

Aangezien dat formulier een wezenlijk onderdeel is van de regeling die met het ontworpen besluit wordt ingevoerd, is het onaanvaardbaar dat de minister aan een ambtenaar de bevoegdheid overdraagt om de inhoud ervan te wijzigen.

.../...

De woorden "overeenkomstig de voorschriften van de Directeur-generaal van het Bestuur van de Luchtvaart" moeten bijgevolg vervallen.

2. Wat de eerste zin van paragraaf 4 betreft, is het de Raad van State niet duidelijk, rekening houdend met wat bepaald is in paragraaf 5 en in de bijlage, wat de strekking is van deze, overigens zeer vage en dubbelzinnige, bepaling, luidens welke "De notificatie bedoeld in paragraaf 2 (...) de gezagvoerder een deel van [de] informatie (geeft) die hij nodig heeft" om te beslissen of hij de passagier bedoeld in paragraaf 2 al dan niet aan boord laat.

Het zou dan ook beter zijn in de eerste zin van paragraaf 4 alleen te bepalen dat het staat aan de gezagvoerder te beslissen of de in paragraaf 2 bedoelde passagier aan boord mag van zijn vliegtuig.

Artikel 4

De gemachtigde van de minister stemt ermee in dat in de tweede zin van paragraaf 1 de woorden "bij voorkeur" behoren te worden geschrapt, aangezien de tekst zelf bepaalt in welke gevallen een uitzondering wordt gemaakt op de regel volgens welke de geëscorteerde passagiers achteraan in het luchtvaartuig plaatsnemen.

.../...

Artikelen 5 en 6

In artikel 5, § 2, en artikel 6 wordt ervan uitgegaan dat de personen die een in artikel 1 genoemde passagier escorteren, zelf mogen beslissen om te allen tijde dwangmiddelen te gebruiken jegens die passagier. Wat het gebruik van handboeien betreft, wordt bepaald dat tot zulk een maatregel wordt beslist "in overleg met de gezagvoerder (...) indien deze laatste erom verzoekt" (1).

De vooronderstelling waarop de artikelen 5, § 2, en 6 steunen is onjuist.

Uit artikel 6 van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, opgemaakt te Tokyo op 14 september 1963 en goedgekeurd bij de wet van 15 juli 1970 blijkt immers dat alleen de gezagvoerder bevoegd is om een dwangmiddel te gebruiken jegens een persoon die zich aan boord van het luchtvaartuig bevindt dat in volle vlucht is. De passagiers - met inbegrip van degenen die een in artikel 1 van het ontworpen besluit genoemde persoon escorteren - mogen zelf

(1) In het formulier waarvan het model in bijlage wordt vastgelegd, is er alleen maar sprake van een "raadpleging" van de gezagvoerder.

niet beslissen om zulk een maatregel te treffen, tenzij in onderling overleg met de gezagvoerder (1).

Artikel 5, § 2, en artikel 6 van het ontworpen besluit behoren bijgevolg te worden herzien.

Artikel 7

In de tekst moet duidelijk worden bepaald wie de geneesheer aanwijst en de "waarnemer actief op het gebied van de mensenrechten" - welke omschrijving overigens zeer onduidelijk is - die ermee belast wordt de passagiers te begeleiden.

Bijlage

Wat betreft de raadpleging van de gezagvoerder wanneer handboeien worden gebruikt, wordt verwezen naar de opmerking in verband met de artikelen 5 en 6.

-
- (1) Uit artikel 6, 2, van het verdrag van Tokyo blijkt dat het enige wat een passagier mag doen, met betrekking tot het gebruik van een dwangmiddel, erin bestaat de gezagvoerder van het luchtvaartuig, op diens verzoek of nadat hij daartoe door hem is gemachtigd, te assisteren bij de toepassing van een maatregel die door de gezagvoerder zelf is genomen. Artikel 6, 2, bepaalt voorts dat een passagier, zonder expliciete machtiging van de gezagvoerder, "redelijke voorzorgsmaatregelen (mag) nemen indien hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat zulk een optreden onmiddellijk noodzakelijk is voor de veiligheid van het luchtvaartuig of van de personen en goederen aan boord". In tegenstelling tot wat gesteld wordt in de overige bepalingen van hetzelfde artikel, voorziet deze bepaling niet in de mogelijkheid om dwangmiddelen te gebruiken.

Slotopmerking

Een artikel wordt pas in paragrafen onderverdeeld wanneer ten minste één ervan uit verscheidene leden bestaat. In het andere geval is een onderverdeling in leden voldoende. De onderverdeling in paragrafen van de artikelen 1, 3, 4 en 5 behoort derhalve achterwege te worden gelaten.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par M. C. NIKIS,
référéndaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. JADOT, auditeur. De
nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. C. NIKIS, referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS