

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.017/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 23 août 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne", a donné le 19 septembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Fondement juridique

Observations générales

L'article 2, 1°, du projet introduit un nouvel alinéa 2 dans l'article 43bis, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne afin de permettre au ministre ayant la navigation aérienne dans ses attributions ou au directeur général de la direction générale Transport aérien d'exempter un aéroport du respect des normes techniques qu'il détermine.

Cette disposition appelle plusieurs observations.

1. L'article 43bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, concerne les "conditions techniques d'utilisation". Comme déjà mentionné dans l'avis 35.855/4 ⁽¹⁾, l'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, ne contient pas de "conditions techniques d'utilisation" mais des "normes et

⁽¹⁾ Avis 35.855/4, donné le 24 septembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 janvier 2004 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne.

pratiques recommandées" ⁽²⁾. Le projet examiné introduit, semble-t-il, une nouvelle notion, à savoir les "normes techniques".

Il y a lieu d'utiliser une même terminologie pour des notions identiques. Si des termes différents correspondent à des réalités différentes, il y a lieu de définir de manière claire et précise ce que recouvre exactement chaque terme utilisé.

2. Le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 43bis prévoit une procédure de certification donnant lieu à un "Aérodrome certificate - Annex 14".

Si, comme le prévoit le projet, des exemptions sont octroyées aux aérodromes en ce qui concerne le respect des normes de l'annexe 14, volume I, il conviendra de prévoir une annotation apposée sur le certificat comme le prévoit l'article 3E.1.5 du Manuel sur la certification des aérodromes. En effet, il ne serait pas exact de certifier qu'un aérodrome répond aux normes de l'annexe 14, volume I, alors qu'il a été exempté du respect d'une ou de plusieurs de ces normes.

Par ailleurs, pour assurer la sécurité, il sera nécessaire que les pilotes soient avertis de la réalité qui se cache derrière la certification, en fonction des deux considérations finales mentionnées dans l'appendice 3 du Manuel précité sous le titre "Approbation de dérogations", à savoir :

"Dans certains cas, le seul moyen raisonnable d'assurer un niveau de sécurité équivalent est d'adopter des procédures appropriées et d'imposer, comme condition de la certification, qu'une mise en garde soit publiée dans les publications AIS appropriées.

La décision d'exiger une mise en garde sera essentiellement fonction de deux considérations :

- la nécessité pour les pilotes d'être avertis de conditions potentiellement dangereuses;

⁽²⁾ Cet avis s'exprimait comme suit : "Par ailleurs, en mentionnant que les conditions techniques précitées «sont celles de l'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale», le projet manque de précision. En effet, l'annexe 14, volume I, ne contient pas de «conditions techniques», mais des normes et des pratiques recommandées".

- la responsabilité incombant à l'Autorité de l'aviation civile de publier les dérogations à des normes qui, autrement, seraient censées être observées en vertu du statut d'aérodrome certifié."

Dès lors, comme le prévoit l'appendice 3 du Manuel précité, le projet devrait prévoir une mise en garde faite dans les publications AIS appropriées. L'indication de ces informations dans les publications d'information aéronautique (AIP) est d'ailleurs prévue par l'article 4.1.2, c), de l'Annexe 15 à la Convention de Chicago et par le point 1.7 de l'appendice 1 à la même annexe. Elle est rappelée dans l'avant-propos de l'annexe 14, volume I.

3. Compte tenu de la responsabilité qu'implique l'octroi d'une exemption aux normes contenues dans l'annexe 14, volume I, précitée, seule une autorité politiquement responsable, c'est-à-dire seul le ministre, peut l'octroyer ⁽³⁾.

Observations particulières

Préambule

Il n'y a pas lieu de viser la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, et approuvée par la loi du 30 avril 1947.

En effet, ni une convention internationale ni la loi qui se limite à lui donner assentiment ne peuvent servir, en principe, de fondement légal à un arrêté royal ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Pour un rappel des règles relatives aux délégations, voir l'avis 38.160/4 donné le 15 juin 2005 sur un projet d'arrêté royal réglementant le transport aérien des marchandises dangereuses.

⁽⁴⁾ Dans le même sens, voir l'avis 38.160/4 précité.

Observation finale

L'article 43*bis*, 2°, en projet n'a pas de sens et doit être omis.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.017/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 augustus 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart", heeft op 19 september 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Algemene opmerkingen

Artikel 2, 1°, van het ontwerp voegt een nieuw tweede lid in artikel 43*bis*, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, opdat de minister die bevoegd is voor de luchtvaart of de directeur-generaal van het directoraat-generaal Luchtvaart een luchtvaartterrein kan vrijstellen van naleving van de technische normen die hij bepaalt.

Deze bepaling geeft aanleiding tot verschillende opmerkingen.

1. Artikel 43*bis*, § 1, eerste lid, betreft de "technische eisen voor het gebruik van de luchtvaartterreinen". Zoals reeds gesteld is in advies 35.855/4 ⁽¹⁾, bevat bijlage 14, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944, geen "technische eisen voor het gebruik van de

⁽¹⁾ Advies 35.855/4, gegeven op 24 september 2003, over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 27 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart.

luchtvaartterreinen", maar "aanbevolen regels en handelwijzen" ⁽²⁾. Het onderzochte ontwerp voert, zo lijkt het, een nieuw begrip in, namelijk de "technische normen".

Voor dezelfde begrippen behoort dezelfde terminologie te worden gebruikt. Indien verschillende termen overeenstemmen met verschillende werkelijkheden, dient duidelijk en nauwkeurig te worden omschreven wat elke gebruikte term precies dekt.

2. Paragraaf 2, tweede lid, van artikel 43bis voorziet in een certificatieprocedure die leidt tot een certificatie "Aerodrome certificate - Annex 14".

Indien, zoals het ontwerp bepaalt, vrijstellingen worden verleend voor luchtvaartterreinen wat de naleving van de normen van bijlage 14, deel I, betreft, dient te worden voorzien in een aantekening die op het certificaat wordt aangebracht, zoals wordt bepaald in artikel 3E.1.5 van de Manuel sur la certification des aérodromes. Het zou immers niet juist zijn te certifiëren dat een luchtvaartterrein voldoet aan de normen van bijlage 14, deel I, terwijl het vrijgesteld is van de naleving van een of meer normen ervan.

Bovendien is het om de veiligheid te waarborgen noodzakelijk dat de piloten op de hoogte zullen zijn van de werkelijkheid die achter de certificatie verscholen ligt, op grond van de twee slotoverwegingen in bijvoegsel 3 bij de genoemde Manuel, onder de titel "Approbation de dérogations", namelijk :

"Dans certains cas, le seul moyen raisonnable d'assurer un niveau de sécurité équivalent est d'adopter des procédures appropriées et d'imposer, comme condition de la certification, qu'une mise en garde soit publiée dans les publications AIS appropriées.

La décision d'exiger une mise en garde sera essentiellement fonction de deux considérations :

- la nécessité pour les pilotes d'être avertis de conditions potentiellement dangereuses;

⁽²⁾ In dat advies staat het volgende : "Overigens moet worden gesteld dat door te bepalen dat de voornoemde technische eisen «deze (zijn) van Bijlage 14, deel I bij het Verdrag betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart» het ontwerp niet precies genoeg is. Immers, bijlage 14, deel I, bevat geen «technische eisen», maar wel aanbevolen regels en handelwijzen."

- la responsabilité incombant à l'Autorité de l'aviation civile de publier les dérogations à des normes qui, autrement, seraient censées être observées en vertu du statut d'aérodrome certifié."

Bijgevolg zou, zoals wordt bepaald in bijvoegsel 3 bij de genoemde Manuel, het ontwerp moeten voorzien in een waarschuwing, die gegeven moet worden in de specifieke AIS-publicaties. De vermelding van deze gegevens in de publicaties voor luchtvaartinformatie (AIP) is trouwens voorgeschreven in artikel 4.1.2., c), van bijlage 15 bij het Verdrag van Chicago en in punt 1.7. van appendix 1 van dezelfde bijlage. Er wordt aan herinnerd in het voorwoord van bijlage 14, deel I.

3. Gelet op de verantwoordelijkheid die samenhangt met de toekenning van een vrijstelling van de normen vervat in de voormelde bijlage 14, deel I, kan alleen een politiek verantwoordelijke overheid, dit wil zeggen alleen de minister, ze verlenen ⁽³⁾.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Er is geen grond om te verwijzen naar het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij de wet van 30 april 1947.

Een internationaal verdrag of de wet waarbij met dat verdrag gewoon instemming wordt verleend, kunnen immers in principe niet dienen als rechtsgrond van een koninklijk besluit ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Voor een herinnering aan de regels betreffende delegaties, zie advies 38.160/4, gegeven op 15 juni 2005 over een ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen.

⁽⁴⁾ In dezelfde zin, zie het voormelde advies 38.160/4.

Slotopmerking

Het ontworpen artikel 43*bis*, 2 , heeft geen zin en behoort te vervallen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS