

IR.

14

Conseil d'Etat - Raad van State LEGISLATION - WETGEVING
8 V 1957
Transmis à M. <i>coordination (1)</i> Overgemaakt aan de R.

L.5573/2.

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 Ministre de la Défense nationale, le 9 janvier 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "réglementant le survol de la Belgique par les aéronefs militaires des pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord", a donné le 25 mars 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e januari 1957 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot regeling van het overvliegen van België door de militaire luchtvaartuigen der leden van de Noord-atlantische Verdragsorganisatie" heeft de 25e maart 1957 het volgend advies gegeven :

8 5 57
N°
COORD

L'article 1er du projet autorise la circulation en territoire belge des aéronefs militaires appartenant aux pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et leur atterrissage sur les aérodromes militaires belges, lorsqu'il est satisfait aux deux conditions suivantes :

- 1° octroi de facilités similaires par l'Etat bénéficiaire, aux aéronefs militaires belges;
- 2° envoi préalable d'un plan de vol.

Avant de passer à l'examen du texte, il convient de rechercher si le Ministre de la Défense nationale est habilité à autoriser le survol et l'atterrissage d'aéronefs appartenant à des forces armées étrangères.

Aux termes de l'article 121 de la Constitution: "Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi".

Le territoire belge comprend notamment l'espace atmosphérique qui est situé au-dessus du sol et des eaux territoriales nationales.

La loi du 27 juin 1937 portant revision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, que l'arrêté royal du 15 mars 1954 a mise en vigueur à la date du 31 mars 1954, comporte un article 3, alinéa 3, rédigé comme suit : "Le survol du territoire du Royaume par les aéronefs militaires étrangers est subordonné à l'autorisation du Ministre de la Défense nationale".

Cette disposition, à laquelle se réfère le préambule du projet, accorde au Ministre de la Défense nationale le pouvoir d'autoriser "le survol du territoire du Royaume par les aéronefs militaires étrangers", mais ne fait aucun état de l'atterrissage de ces aéronefs sur le territoire belge.

Bien que les travaux préparatoires de la loi soient muets à cet égard, l'emploi du terme "survol" et non celui de "circulation", qui est utilisé par la même disposition à l'alinéa 1er qui traite des aéronefs civils étrangers, indique qu'en ce qui concerne les aéronefs militaires étrangers le législateur de 1937 a entendu limiter les pouvoirs du Ministre de la Défense nationale au survol proprement dit.

Il convient d'ailleurs de remarquer que les conventions internationales relatives à la navigation aérienne établissent, elles aussi, une nette distinction entre la notion du survol et celle de l'atterrissage. Ainsi, la convention de Paris du 13 octobre 1919 approuvée par la loi du 16 août 1922, qui était en vigueur au moment de la promulgation de la loi du 27 juin 1937, dispose notamment en son article 32 : "Aucun aéronef militaire d'un Etat contractant ne devra survoler le territoire d'un autre Etat contractant ni y atterrir, s'il n'en a reçu l'autorisation spéciale ...". La convention de Chicago du 7 décembre 1944, approuvée par la loi du 30 avril 1947 (Mon. b. 2 décembre 1948), qui a remplacé la convention de Paris, fait également la distinction entre "survol" et "atterrissage" (voyez notamment l'article 3, c).

Il faut donc admettre, eu égard aux termes différents employés par le législateur de 1937 pour les aéronefs civils et les aéronefs militaires d'une part, et à la terminologie dont usent les conventions internationales d'autre part, que "survol" et "atterrissage" sont deux notions distinctes et que la première n'implique pas de plein droit la seconde.

L'article 3, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1937 n'accordant au Ministre de la Défense nationale que des pouvoirs en vue du survol seulement du territoire national par des avions militaires étrangers, il s'ensuit que le projet manque de fondement légal dans la mesure où il autorise l'atterrissage.

Seule une modification de la loi du 27 juin 1937 pourrait donner au Ministre les pouvoirs nécessaires pour autoriser l'atterrissage en Belgique d'avions militaires étrangers. Toutefois, lorsque la Belgique a conclu avec un pays membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord une convention qui prévoit le droit de passage et de séjour en Belgique des forces armées de cet Etat, ce droit implique le survol et l'atterrissage de ses avions militaires. Tel est le cas actuellement pour les avions britanniques et canadiens, à la suite de l'approbation, par la loi du 18 juin 1953, de la convention de Bruxelles du 12 novembre 1952, conclue avec le Gouvernement de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et à la suite de l'approbation, par la loi du 29 juillet 1953, de la convention de Bruxelles du 30 mars 1953 conclue avec le Gouvernement du Canada.

+

+ +

.../...

L'article 2 du projet dispose que les aéronefs militaires survolant le Royaume ne pourront transporter, sans autorisation spéciale du chef d'état-major général de la force aérienne, ni armes ou appareils photographiques, sauf ceux constituant l'équipement normal de l'appareil, ni bombes, munitions ou autres projectiles.

En réalité, le projet distingue deux catégories d'aéronefs militaires : ceux qui transportent les engins énumérés à l'article 2, et ceux qui ne transportent pas pareils engins.

Le survol par les premiers est subordonné à une autorisation particulière du chef d'état-major général de la force aérienne, tandis que pour le survol par les seconds l'autorisation générale suffit pourvu qu'il soit satisfait aux conditions prévues à l'article 1er.

En ce qui concerne le survol d'aéronefs de la première catégorie, le Ministre de la Défense nationale subdélègue ses pouvoirs à un officier général.

Pour justifier cette subdélégation, le projet se réfère, dans son préambule, à l'arrêté royal du 9 avril 1954 portant organisation générale du Ministère de la Défense nationale, fixant les attributions des chefs de branches et des inspecteurs généraux et autorisant le Ministre de la Défense nationale à déléguer une partie de ses pouvoirs.

Cet arrêté royal ne peut être invoqué. En effet, le pouvoir que le Ministre de la Défense nationale possède pour autoriser le survol du territoire national par des avions militaires étrangers ne lui a pas été conféré par le Roi, mais directement par la loi, à savoir par l'article 3 de la loi du 27 juin 1937. Il n'appartient pas au Roi d'autoriser le Ministre à subdéléguer ce pouvoir.

La licéité de la subdélégation doit être appréciée non par rapport à l'arrêté royal du 9 avril 1954, mais par rapport aux principes généraux en matière de délégation. L'avion en vol formant un tout avec sa cargaison et ses occupants, le pouvoir conféré par le projet au chef d'état-major général de la force aérienne comporte à l'égard des avions visés, la totalité de ceux que le Ministre tient de l'article 3 de la loi du 27 juin 1937.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette délégation excède la limite des délégations permises.

+

+ +

Il résulte des renseignements obtenus, que jusqu'à présent les autorisations de survol et d'atterrissage d'avions militaires étrangers sont accordées par le Ministre des Affaires étrangères ou par son délégué.

.../...

Le Ministre des Affaires étrangères invoque, comme fondement de son pouvoir, l'arrêté royal du 10 juillet 1926 fixant, pour le temps de paix, les conditions du survol du territoire du Royaume et de ses eaux territoriales par les aéronefs militaires étrangers.

L'article 2 de cet arrêté royal est la reproduction quasi textuelle de l'article 32 de la convention internationale de Paris du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne, approuvée par la loi du 16 août 1922. Il dispose notamment : "Aucun aéronef militaire ne devra survoler le territoire du Royaume et ses eaux territoriales, ni y atterrir ou amerrir, s'il n'en a reçu l'autorisation spéciale...". L'article 4 de l'arrêté royal du 10 juillet 1926 précise que "l'autorisation spéciale devra être sollicitée par voie diplomatique", sans indiquer toutefois l'autorité qui, au regard du droit belge, est appelée à statuer en définitive. Cette autorité est, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 juin 1937, le Ministre de la Défense nationale.

Le Gouvernement se propose d'abroger l'arrêté royal du 10 juillet 1926.

+

+ +

.../...

Outre les observations qui précèdent, le projet appelle quelques observations de forme ne nécessitant pas de commentaire, et qui résultent du texte proposé ci-après :

Arrêté ministériel réglementant le survol de la Belgique par les aéronefs militaires des pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

Le Ministre de la Défense nationale,

Vu la loi du 27 juin 1937 portant revision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, mise en vigueur par l'arrêté royal du 15 mars 1954, notamment l'article 3;

Vu l'avis du Conseil d'Etat,

A R R E T E :

Article 1er.-

Le survol du territoire du Royaume par des aéronefs militaires appartenant aux pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord est autorisé à condition que :

.../...

- 1° ces aéronefs ne transportent ni des armes ou des appareils photographiques autres que ceux constituant l'équipement normal de l'appareil, ni des bombes, ni des munitions ou autres projectiles;
- 2° des facilités similaires soient accordées par les Etats bénéficiaires, aux aéronefs militaires belges pour le survol de leur territoire;
- 3° un plan de vol complet soit introduit, dans les délais normaux, auprès du centre de contrôle du trafic aérien militaire à Melsbroek, quelles que soient les circonstances atmosphériques.

Article 2.-

Les aéronefs militaires visés à l'article 1er, qui transportent des armes ou des appareils photographiques autres que ceux constituant l'équipement normal de l'appareil, des bombes, munitions ou autres projectiles, ne peuvent survoler le territoire du Royaume sans avoir obtenu l'autorisation spéciale du Ministre de la Défense nationale.

Article 3.-

Les aéronefs militaires autorisés à survoler le territoire du Royaume doivent être équipés d'appareils leur permettant de recevoir et de transmettre des communications avec "Brussels Military".

Ils doivent communiquer avec cette station tant à l'entrée qu'à la sortie du Royaume.

Article 4.-

Les aéronefs militaires autorisés à survoler le territoire du Royaume sont soumis aux règlements et instructions applicables aux aéronefs militaires belges.

Bruxelles, le

Le Ministre de la Défense nationale,

Volgens artikel 1 van het ontwerp mogen militaire luchtvaartuigen toebehorende aan Staten die lid zijn van de Noordatlantische Verdragsorganisatie over het Belgisch grondgebied vliegen en op Belgische militaire vliegvelden landen wanneer aan twee voorwaarden is voldaan :

1° toekenning van soortgelijke faciliteiten door de begunstigde Staat aan Belgische militaire luchtvaartuigen;

2° voorafgaande inzending van een vliegplan.

Vooraleer de tekst wordt onderzocht, moet de vraag worden beantwoord, of de Minister van Landsverdediging bevoegd is toe te staan dat luchtvaartuigen van buitenlandse strijdkrachten over het grondgebied vliegen en er landen.

Artikel 121 van de Grondwet zegt : "Geen vreemde troepen mogen in dienst van de Staat worden aangenomen, het grondgebied bezetten of doortrekken dan krachtens een wet".

Tot het Belgisch grondgebied behoort onder meer het luchtruim boven de grond en boven 's lands territoriale wateren.

De wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de reglementering van de luchtvaart, die door het koninklijk besluit van 15 maart 1954 met ingang van 31 maart 1954 in werking is gesteld, zegt in artikel 3, derde lid :

.../...

"Vreemde militaire luchtvaartuigen mogen zonder machtiging van de Minister van Landsverdediging niet boven het grondgebied van het Rijk vliegen".

Dit voorschrift, waarnaar de aanhef van het ontwerp verwijst, draagt aan de Minister van Landsverdediging de bevoegdheid op, toe te staan dat "vreemde militaire luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk vliegen", maar spreekt nergens van het landen van deze luchtvaartuigen op Belgisch grondgebied.

Al is hierover in de parlementaire voorbereiding van de wet niets te vinden, toch is het gebruik van de term "vliegen boven", in plaats van "verkeer", die in hetzelfde artikel in het eerste lid met betrekking tot burgerlijke luchtvaartuigen wordt gebezigd, een aanwijzing dat de wet van 1937 de bevoegdheid van de Minister wat betreft de buitenlandse militaire luchtvaartuigen heeft willen beperken tot een machtiging voor het overvliegen in eigenlijke zin.

Overigens moge worden opgemerkt, dat ook de internationale overeenkomsten betreffende de luchtvaart een scherp onderscheid maken tussen de begrippen overvliegen en landen. Zo bepaalt de door de wet van 16 augustus 1922 goedgekeurde overeenkomst van Parijs van 13 oktober 1919, die bij de afkondiging van de wet van 27 juni 1937 van kracht was, onder meer in artikel 32 : "Geen militair luchtvaartuig van een verdragsluitende Staat zal over het grondgebied van een andere verdragsluitende Staat mogen vliegen noch er landen, wanneer het niet een bijzondere toelating daartoe heeft gekregen ...". Het verdrag van Chicago van 7 december 1944, goedgekeurd door de wet van 30 april 1947 (Belgisch Staatsblad 2 december 1948), dat de overeenkomst van

Parijs heeft vervangen, onderscheidt eveneens "overvliegen" en "landen" (zie bij voorbeeld artikel 3,c).

Aangezien de wetgever van 1937 verschillende termen voor burgerlijke luchtvaartuigen en voor militaire luchtvaartuigen heeft gebruikt, en gelet op de terminologie van de internationale overeenkomsten, moet dus worden aangenomen, dat "overvliegen" en "landen" verschillende begrippen zijn en dat in het eerste het tweede niet van rechtswege wordt begrepen.

Daar de Minister van Landsverdediging op grond van artikel 3, derde lid, van de wet van 27 juni 1937 alleen de vlucht van buitenlandse militaire vliegtuigen boven 's lands grondgebied kan toestaan, mist het ontwerp rechtsgrond in zover het ook het landen toelaat.

Alleen een wijziging van de wet van 27 juni 1937 kan de Minister de nodige bevoegdheid geven om toe te staan dat buitenlandse militaire vliegtuigen in België landen. In de gevallen echter waarin België met een Staat die lid is van de Noordatlantische Verdragsorganisatie een overeenkomst heeft gesloten, die aan strijdkrachten van die Staat recht

.../...

van doorgang en verblijf in België verleert, bestaat dit recht ook voor het overvliegen en het landen van zijn militaire vliegtuigen. Dit geldt thans voor Britse en Canadese vliegtuigen ten gevolge van de goedkeuring, door de wet van 18 juni 1953, van de overeenkomst van Brussel van 12 november 1952 gesloten met de Regering van Groot-Britannië en Noord-Ierland en ten gevolge van de goedkeuring, door de wet van 29 juli 1953, van de overeenkomst van Brussel van 30 maart 1953 gesloten met de Regering van Canada.

+

+ +

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt, dat militaire luchtvaartuigen die over het Rijk vliegen zonder bijzondere machtiging van het hoofd van de generale staf van de luchtmacht, geen wapens of fotografische toestellen behalve die welke tot de normale uitrusting van het vliegtuig behoren, en evenmin bommen, munitie of andere projectielen mogen vervoeren.

In feite maakt het ontwerp een onderscheid tussen twee categorieën van militaire luchtvaartuigen : die welke de in artikel 2 genoemde tuigen vervoeren en die welke dit niet doen.

.../...

Voor het overvliegen van de eerste wordt een bijzondere machtiging geëist van het hoofd van de generale staf van de luchtmacht, terwijl voor de tweede categorie, mits aan de voorwaarden van artikel 1 is voldaan, de algemene toelating volstaat.

Ten aanzien van het overvliegen door luchtvaartuigen van de eerste categorie geeft de Minister van Landsverdediging subdelegatie aan een opperofficier.

Om deze subdelegatie te verantwoorden, verwijst het ontwerp in de aanhef naar het koninklijk besluit van 9 april 1954 tot algemene organisatie van het Ministerie van Landsverdediging, vaststelling van de bevoegdheden der hoofden van diensttakken en der inspecteurs-generaal en machtiging van de Minister van Landsverdediging om een gedeelte van zijn bevoegdheden over te dragen.

Dit koninklijk besluit kan hier niet worden ingeroepen. De bevoegdheid welke de Minister van Landsverdediging toekomt om aan buitenlandse militaire vliegtuigen machtiging te verlenen tot het vliegen over het Rijksgrondgebied, is hem immers niet door de Koning opgedragen maar rechtstreeks door de wet, met name door artikel 3 van de wet van 27 juni 1937. De Koning kan dus de Minister niet machtigen, subdelegatie van deze bevoegdheid te geven.

.../...

De vraag of subdelegatie geoorloofd is moet niet in het licht van het koninklijk besluit van 9 april 1954 worden beoordeeld, maar wel aan de hand van de algemene beginselen inzake machtsoverdracht. Daar het vliegtuig in vlucht een geheel vormt met zijn lading en zijn inzittenden, beslaat de bevoegdheid welke het ontwerp aan het hoofd van de generale staf van de luchtmacht overdraagt de gehele bevoegdheid welke de Minister, ten aanzien van bedoelde vliegtuigen, aan artikel 3 van de wet van 27 juni 1937 ontleent.

De Raad van State meent, dat zodanig machtsoverdracht verder gaat dan geoorloofd is.

+

+ + +

Volgens de verstrekte inlichtingen is het tot nogtoe de Minister van Buitenlandse Zaken of zijn gemachtigde die de toelating verleent tot het overvliegen en het landen van buitenlandse militaire vliegtuigen.

Als rechtsgrond voor zijn bevoegdheid beroept de Minister van Buitenlandse Zaken zich op het koninklijk besluit van 10 juli 1926 tot vaststelling van de voorwaarden van de vlucht in vreedstijd van vreemde militaire vliegtuigen boven het grondgebied van het Koninkrijk en boven zijn territoriale wateren.

.../...

Artikel 2 van dit koninklijk besluit is de bijna woordelijke herhaling van artikel 32 van de internationale overeenkomst van Parijs van 13 oktober 1919 tot reglementering van de luchtvaart, goedgekeurd door de wet van 16 augustus 1922. Het zegt onder meer "generlei militair luchtvaartuig mag boven het grondgebied van het Koninkrijk of boven dezes territoriale wateren vliegen noch er landen of op 't water nederdalen, indien het daartoe geen bijzondere toelating bekomen heeft". Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 juli 1926 bepaalt nog dat "de bijzondere toelating dient aangevraagd langs diplomatieke weg", maar zonder aan te wijzen welke overheid naar Belgisch recht uiteindelijk hierover dient te beslissen. Sedert de inwerkingtreding van de wet van 27 juni 1937 is deze overheid de Minister van Landsverdediging.

De Regering heeft voorgesteld, het koninklijk besluit van 10 juli 1926 op te heffen.

+

+ +

Behalve de bovenstaande opmerkingen zijn bij het ontwerp nog enige opmerkingen over de vorm te maken, die geen commentaar behoeven en uit de onderstaande tekst blijken :

.../...

Ministerieel besluit houdende regelen voor de vlucht over België door militaire luchtvaartuigen van landen die lid zijn van de Noordatlantische Verdragsorganisatie.

De Minister van Landsverdediging,

Gelet op de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, in werking gesteld bij koninklijk besluit van 15 maart 1954, inzonderheid op artikel 3;

Gelet op het advies van de Raad van State,

B E S L U I T :

Artikel 1.-

Militaire luchtvaartuigen toebehorende aan landen die lid zijn van de Noordatlantische Verdragsorganisatie mogen over 's Rijks grondgebied vliegen, op voorwaarde dat :

- 1° deze luchtvaartuigen geen wapens of fototoestellen, behalve die welke de normale uitrusting van het toestel vormen, noch bommen, munitie of andere projectielen vervoeren;
- 2° de begunstigde Staten aan de Belgische militaire luchtvaartuigen soortgelijke faciliteiten verlenen voor de vlucht over hun grondgebied;

.../...

3° binnen de normale termijnen en welke ook de weersomstandigheden zijn, een volledig vliegplan wordt ingeleverd bij het Militair Centrum voor luchtverkeersleiding te Melsbroek.

Artikel 2.-

Militaire luchtvaartuigen als bedoeld in artikel 1 die wapens of fototoestellen welke niet de normale uitrusting van het toestel vormen, dan wel bommen, munitie of andere projectielen vervoeren, mogen niet over 's Rijks grondgebied vliegen zonder bijzondere machtiging van de Minister van Landsverdediging.

Artikel 3.-

Militaire luchtvaartuigen die machtiging hebben om over 's Rijks grondgebied te vliegen, moeten voorzien zijn van toestellen waardoor zij mededelingen kunnen opnemen van of doorseinen aan "Brussels Military".

Zowel bij het betreden als bij het verlaten van het grondgebied moeten zij zich met dat station in verbinding stellen.

Artikel 4.-

Voor militaire luchtvaartuigen die machtiging hebben om over 's Rijks grondgebied te vliegen, gelden de reglementen en onderrichtingen die van toepassing zijn op Belgische militaire luchtvaartuigen.

Brussel, de ...

De Minister van Landsverdediging,

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : F. LEPAGE,
de Heren :

G. HOLOYE,
G. VAN BUNNEN,

F. DUCHENE,

J. LIMPENS,

J. COOLEN,

conseiller d'Etat,
raadsheer van State,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

greffier adjoint,
adjunct-griffier,

président
voorzitter

greffier
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.W.VAN ASSCHE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J.COOLEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.W.VAN ASSCHE, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F.LEPAGE.