



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 58.224/4  
du 18 novembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
20 juillet 1971 relatif à la  
création d'un Comité national  
de sûreté de l'aviation civile et  
de comités locaux de sûreté  
d'aéroports'

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 58.224/4  
van 18 november 2015

over

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
20 juli 1971 betreffende de  
oprichting van een nationaal  
comité voor de veiligheid der  
burgerlijke luchtvaart en van  
plaatselijke comités voor de  
veiligheid der luchthavens'

Le 25 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 relatif à la création d'un Comité national de sûreté de l'aviation civile et de comités locaux de sûreté d'aéroports'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VANGEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2015.

\*

Op 25 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 betreffende de oprichting van een nationaal comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart en van plaatselijke comités voor de veiligheid der luchthavens'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 18 november 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VANGEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2015.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

Comme l'indique l'alinéa 5 de son préambule, le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1<sup>er</sup>, et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région, et datées, tout comme la demande d'avis, du 22 septembre 2015.

Il revient donc à l'auteur du projet de vérifier que l'accomplissement de cette formalité préalable est bien mené jusqu'à son terme.

### EXAMEN DU PROJET

1. L'article 3 du projet vise à remplacer l'article 3 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 'relatif à la création d'un comité national de sûreté de l'aviation civile et de comités locaux de sûreté d'aéroports'. Cette disposition fixe la composition du Comité national de sûreté de l'aviation civile.

L'article 3, 7°, en projet, vise plus précisément à ajouter « le chef de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) » parmi les membres de ce Comité.

L'OCAM, Organe de coordination pour l'analyse de la menace, est un organe créé par la loi du 10 juillet 2006 'relative à l'analyse de la menace', dont l'article 8 définit les missions.

Les missions du Comité national de sûreté de l'aviation civile, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, ne peuvent être considérées comme s'inscrivant dans celles actuellement confiées à l'OCAM par l'article 8 de la loi du 10 juillet 2006 lu conjointement avec l'article 10 de la même loi.

Il revient par conséquent au législateur de décider lui-même d'une éventuelle extension des missions de l'OCAM, qui le chargerait de faire partie et donc de participer directement à l'exercice des missions du Comité national précité.

Dans l'état actuel de la législation, l'article 3, 7°, doit donc être omis du projet <sup>1</sup>.

2. L'article 3, 11° et 12°, en projet, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, prévoit qu'un « représentant de l'autorité flamande compétente pour la gestion aéroportuaire » et un « représentant de la Direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques du Service public Wallonie » font partie du Comité national de sûreté de l'aviation civile.

Une représentation des régions n'est certes pas exclue mais elle ne peut être organisée de telle façon à heurter les règles répartitrices de compétences.

Dans l'hypothèse où l'autorité fédérale devait organiser unilatéralement une telle représentation, il convient de signaler, comme la section de législation du Conseil d'État, l'a déjà relevé à plusieurs reprises, que cette représentation doit demeurer purement facultative. Cela implique que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants par les régions ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions de l'organe concerné ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de cet organe ou influencer la validité des actes que cet organe accomplit.

La représentation des régions peut également être organisée en recourant à l'article 92<sup>ter</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', aux termes duquel le Roi peut régler, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents, la représentation des communautés et des régions dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne. Le recours à ce procédé rend la collaboration des régions non plus purement facultative, mais obligatoire <sup>2</sup>.

L'article 3, 11° et 12°, en projet, sera revu à la lumière de cette observation, en veillant notamment à adopter une formulation identique pour les deux régions concernées.

3. L'article 3, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, prévoit que la présidence du Comité national est confiée au Directeur général de la Direction générale Transport aérien du SPF Mobilité et Transports. Il convient donc de reprendre ce dernier parmi les membres du Comité national énumérés au paragraphe 1<sup>er</sup> de la même disposition.

4. L'article 3, § 2, alinéa 2, en projet, prévoit la possibilité, pour le président, de « convoquer un Comité national restreint composé des membres visés à l'alinéa premier en fonction de l'urgence, des sujets traités et/ou de la mesure ou des documents qui sont utilisés font l'objet d'une classification de sécurité ou qui peuvent uniquement être diffusés de façon restreinte ».

---

<sup>1</sup> Voir dans le même sens l'avis 58.319/4 donné le 9 novembre 2015 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 26 janvier 2006 relatif à la création d'un Comité fédéral pour la Sûreté du Transport ferroviaire et portant diverses mesures pour la sûreté du transport intermodal'.

<sup>2</sup> Voir notamment l'avis 39.847/VR-39.848/VR donné le 8 février 2006 sur une proposition de loi 'portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors' (39.847/VR) et une proposition de loi 'instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors' (39.848/VR) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1027/3) ainsi que l'avis 40.069/3 donné le 28 mars 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 août 2006 'instituant un Comité d'avis sur les produits biocides et modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides'.

Il conviendrait d'y remplacer les mots « composé des membres visés à l'alinéa premier » par « composé de certains des membres visés au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

\*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Zoals wordt aangegeven in het vijfde lid van de aanhef, moeten de drie gewestregeringen worden betrokken bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp, overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn toegezonden en die, net als de adviesaanvraag, 22 september 2015 zijn gedagtekend.

De steller van het ontwerp moet dan ook nagaan of dit voorafgaand vormvereiste wel volledig is vervuld.

### ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Artikel 3 van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 'betreffende de oprichting van een Nationaal Comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart en van plaatselijke comités voor de veiligheid der luchthavens'. Die bepaling stelt de samenstelling vast van het Nationaal Comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart.

Het ontworpen artikel 3, 7°, strekt er inzonderheid toe ook "het hoofd van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD)" te doen behoren tot de leden van dat comité.

Het OCAD, Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, is een orgaan dat is opgericht bij de wet van 10 juli 2006 'betreffende de analyse van de dreiging' en de opdrachten van dat orgaan worden omschreven in artikel 8 van die wet.

De opdrachten van het Nationaal Comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart, zoals die zijn omschreven in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971, kunnen niet worden beschouwd als opdrachten die aansluiten bij de opdrachten die thans aan het OCAD zijn toevertrouwd bij artikel 8 van de wet van 10 juli 2006, gelezen in samenhang met artikel 10 van dezelfde wet.

Het staat derhalve aan de wetgever om zelf een beslissing te nemen inzake een eventuele uitbreiding van de opdrachten van het OCAD, waardoor het deel zou moeten uitmaken van – en dus rechtstreeks zou moeten deelnemen aan het uitvoeren van de opdrachten van – het voornoemde Nationaal Comité.

Bij de huidige stand van de wetgeving dient artikel 3, 7°, dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.<sup>1</sup>

2. In het ontworpen artikel 3, 11° en 12°, van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 wordt bepaald dat een “vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid bevoegd inzake luchthavenbeleid” en een “vertegenwoordiger van de Algemene Directie van de Mobiliteit en Waterwegen van de Service Public Wallonie” deel uitmaken van het Nationaal Comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart.

Een vertegenwoordiging van de gewesten is weliswaar niet uitgesloten, maar deze vertegenwoordiging mag niet zo worden georganiseerd dat ze in strijd komt met de bevoegdheidsverdelende regels.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, dient erop te worden gewezen dat, wanneer de federale overheid eenzijdig in een dergelijke vertegenwoordiging zou voorzien, die vertegenwoordiging louter facultatief dient te blijven. Dit impliceert dat het gegeven dat door de gewesten geen vertegenwoordigers worden voorgesteld of het gegeven dat die vertegenwoordigers de vergaderingen van het betrokken orgaan niet bijwonen, geen gevolgen kan hebben voor de werking van dit orgaan of de geldigheid van de handelingen die dit orgaan stelt niet mag beïnvloeden.

Er kan ook in de vertegenwoordiging van de gewesten worden voorzien door een beroep te doen op artikel 92<sup>ter</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, genomen na akkoord van de betrokken regeringen, de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten kan regelen in de beheers- en beslissingsorganen van de federale instellingen of organisaties, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanwijst. Door de aanwending van dit procedé blijft de medewerking van de gewesten niet louter facultatief, maar krijgt zij een verplicht karakter.<sup>2</sup>

Het ontworpen artikel 3, 11° en 12°, dient in het licht van die opmerking te worden herzien, waarbij er onder meer voor gezorgd dient te worden dat voor de twee betrokken gewesten eenzelfde formulering wordt gehanteerd.

---

<sup>1</sup> Zie in dezelfde zin advies 58.319/4, op 9 november 2015 gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 januari 2006 tot oprichting van een Federaal Comité voor de Beveiliging van het Spoorwegvervoer en houdende diverse maatregelen voor de beveiliging van het intermodaal vervoer’.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld advies 39.847/VR-39.848/VR, op 8 februari 2006 gegeven over een voorstel van wet ‘tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren’ (39.847/VR) en een voorstel van wet ‘tot oprichting van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren’ (39.848/VR) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1027/3) en advies 40.069/3, op 28 maart 2006 gegeven over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 ‘tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden’.

3. In het ontworpen artikel 3, § 2, eerste lid, wordt bepaald dat het voorzitterschap van het Nationaal Comité wordt opgedragen aan de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer. Deze laatste moet dan ook worden vermeld onder de leden van het Nationaal Comité die worden opgesomd in paragraaf 1 van dezelfde bepaling.

4. Luidens het ontworpen artikel 3, § 2, tweede lid, kan de voorzitter “een beperkt Nationaal Comité samenroepen bestaande uit de leden bedoeld in het eerste lid in functie van de hoogdringendheid, de behandelde onderwerpen en/of de mate waarin documenten worden gebruikt die het voorwerp hebben uitgemaakt van een veiligheidsclassificatie of slechts beperkt mogen worden verspreid”.

De woorden “bestaande uit de leden bedoeld in het eerste lid” dienen daar te worden vervangen door de woorden “bestaande uit bepaalde van de leden bedoeld in het eerste lid”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY