



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.382/4
du 1^{er} avril 2019

advies 65.382/4
van 1 april 2019

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 11 avril 2000 réglementant
les conditions de transport à
bord des aéronefs civils des
passagers présentant des
risques particuliers sur le plan
de la sûreté'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
11 april 2000 houdende
regeling van de voorwaarden
inzake het vervoer aan boord
van burgerlijke
luchtvaartuigen, van passagiers
met bijzondere
veiligheidsrisico's'

Le 7 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2019.

*

Op 7 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 1 april 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 april 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois Gouvernements de Région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, 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 5 février 2019.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Le considérant figurant à l'alinéa 13 peut être omis, s'agissant d'une décision d'exécution non publiée, conformément à l'article 18, a) du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 'relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002'.

S'il était maintenu, dans la version française, il convient de mentionner la décision d'exécution de la Commission C (2015) 8005 (et non pas C (2005) 8005) du 16 novembre 2015.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 1^{er}, 4°, en projet, de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000 'réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté' définit l'« accompagnateur » comme étant :

« la personne qui assure l'accompagnement sur le territoire belge d'un INAD/ANAD ou DEPO pour qu'il prenne place à bord d'un aéronef avec lequel il sera transporté vers un État étranger ».

L'« INAD » est cependant défini, à l'article 1^{er}, 1°, en projet, comme étant le passager inadmissible non accompagné. La « DEPO » peut, selon la définition qui en est donnée à l'article 1^{er}, 2°, en projet, être soit une personne à éloigner accompagnée (DEPA) ou non accompagnée (DEPU).

Une confusion peut donc s'installer sur la notion du mot « accompagner ». Pour plus de clarté, il est utile de revoir ces définitions.

2. La même observation vaut pour la définition du terme « escorteur », figurant à l'article 1^{er}, 5°, en projet, de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000.

Article 6

1. Dans le membre de phrase liminaire, les mots « inséré par l'article 4 » doivent être remplacés par les mots « inséré par l'article 5 ».

2. L'article 3/1, en projet, de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000 détermine des procédures spéciales de contrôle, en application du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 'fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile'.

Comme l'énonce l'article 288, alinéa 2, du traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' :

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ».

Par sa nature même, le règlement européen, qui a un effet direct, ne se prête donc pas, en principe, à une mesure nationale de transposition comparable à ce qui est en revanche requis pour les directives. Par conséquent, les autorités nationales n'ont pas à en reproduire la teneur dans leur droit interne, même sans l'altérer.

Les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1^{er} de l'article 3/1, en projet, qui se bornent à reproduire les points 4.1.1.3, 4.1.2.4, et 5.1.2, de l'annexe du règlement (UE) 2015/1998, doivent donc être omis ¹.

Article 8

Dans son avis n° 29.756/2 donné le 29 décembre 1999 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 11 avril 2000, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« L'article 5, § 2, et l'article 6 reposent sur le présupposé selon lequel les personnes qui escortent un passager visé à l'article 1^{er} 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'.

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 1^{er} de l'arrêté en projet – ne peuvent pas décider eux-mêmes de prendre une telle mesure, fût-ce en concertation avec le commandant » ².

Cette observation vaut également pour l'article 5, en projet.

*

¹ La reproduction de dispositions d'un règlement européen dans un texte de droit interne peut cependant être tolérée, pour autant que la lisibilité d'éventuelles mesures d'exécution de droit interne le requière et à condition de prévoir une référence à la disposition concernée du règlement (« conformément à [ou: sans préjudice de] l'article ... du règlement ... »), afin que la nature de cette disposition demeure identifiable.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/29756.pdf>.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij moet oordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten “op de Raad van State”, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREIST

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de drie gewestregeringen bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp worden betrokken.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gezonden en die, evenals de adviesaanvraag, zijn gedagtekend 5 februari 2019.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld wordt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

De in het dertiende lid opgenomen overweging kan worden weggelaten aangezien het gaat om een uitvoeringsbesluit dat overeenkomstig artikel 18, a), van verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 ‘inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002’ niet bekendgemaakt is.

Als die overweging behouden blijft, dient in de Franse tekst melding te worden gemaakt van het uitvoeringsbesluit van de Commissie C (2015) 8005 (en niet C (2005) 8005) van 16 november 2015.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. In het ontworpen artikel 1, 4°, van het ministerieel besluit van 11 april 2000 ‘houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico’s’ wordt de “begeleider” als volgt gedefinieerd:

“persoon die instaat voor de begeleiding op Belgisch grondgebied van een INAD/ANAD of DEPO opdat hij zou plaatsnemen aan boord van een luchtvaartuig waarmee hij naar een vreemde Staat zal worden overgebracht”.

De “INAD” wordt in het ontworpen artikel 1, 1° echter gedefinieerd als de niet-begeleide ontoelaatbare passagier. De “DEPO” kan, volgens de definitie die het ontworpen artikel 1, 2°, geeft, een begeleide te verwijderen persoon (DEPA) of een niet-begeleide te verwijderen persoon (DEPU) zijn.

Er kan dus verwarring ontstaan over de betekenis van het woord “begeleiden”. Duidelijkheidshalve is het nuttig om die definities te herzien.

2. Dezelfde opmerking geldt voor de definitie van het woord “escorteur” in het ontworpen artikel 1, 5°, van het ministerieel besluit van 11 april 2000.

Artikel 6

1. In het inleidende zinsdeel moeten de woorden “ingevoegd door artikel 4” vervangen worden door de woorden “ingevoegd bij artikel 5”.

2. In het ontworpen artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 11 april 2000 worden bijzondere onderzoeksprocedures vastgesteld met toepassing van uitvoeringsverordening (EU) 2015/1998 van de Commissie van 5 november 2015 ‘tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart’.

Artikel 288, tweede alinea, van het verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ luidt als volgt:

“Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.”

Bijgevolg wordt een Europese verordening, die rechtstreeks uitwerking heeft, gezien haar aard zelf in principe niet door een nationale maatregel omgezet, zoals dat daarentegen wel vereist is voor richtlijnen. Nationale overheden horen de inhoud van een verordening dus niet in hun intern recht over te nemen, ook niet wanneer ze die inhoud ongewijzigd laten.

Het tweede en het derde lid van paragraaf 1 van het ontworpen artikel 3/1, die louter een herhaling zijn van de punten 4.1.1.3, 4.1.2.4 en 5.1.2 van de bijlage bij verordening (EU) 2015/1998, moeten dan ook worden weggelaten.¹

Artikel 8

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 29.756/2, op 29 december 1999 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 11 april 2000, de volgende opmerking geformuleerd:

“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’.

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 niet beslissen om zulk een maatregel te treffen, tenzij in onderling overleg met de gezagvoerder”.²

Die opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 5.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹ Het overnemen van bepalingen van een Europese verordening in een internrechtelijke regeling kan echter worden gedoogd in zoverre dat noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen en op voorwaarde dat wordt verwezen naar de betrokken bepaling van de verordening (“overeenkomstig [of: onverminderd] artikel ... van verordening ...”), zodat de aard van die bepaling herkenbaar blijft.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/29756.pdf>.