

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 april 2017

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, teneinde de veiligheid van de Luchthaven Brussel-Nationaal (Zaventem) te waarborgen en het invoeren van de specifieke rechtvaardigingsgrond overheidsbevel wanneer de instructies van de luchtverkeersleiding worden opgevolgd

(ingediend door mevrouw Veerle Wouters, de heer Hendrik Vuye en mevrouw Barbara Pas)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 avril 2017

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, en vue de garantir la sécurité de l'aéroport de Bruxelles-National (Zaventem) et d'instaurer une cause de justification spécifique "ordre de l'autorité" lorsque les instructions du contrôle de la circulation aérienne sont suivies

(déposée par Mme Veerle Wouters, M. Hendrik Vuye et Mme Barbara Pas)

SAMENVATTING

Heden worden luchtvaartmaatschappijen die vliegen op of opstijgen van Brussel-Nationaal (Zaventem) administratiefrechtelijk beboet wanneer ze de geluidsnormen van het Brusselse Hoofdstedelijk gewest overtreden. In geval van strafsancties kan de luchtvaartmaatschappij zich beroepen op de rechtvaardigingsgrond overheidsbevel. Deze rechtvaardigingsgrond is in de huidige stand van de rechtspraak echter niet van toepassing op administratiefrechtelijke geldboetes, zelfs niet wanneer deze strafrechtelijk van aard zijn in de zin van artikel 6 EVRM.

De veiligheid van het luchtverkeer vereist dat de instructies van de luchtverkeersleiding worden opgevolgd. Luchtvaartmaatschappijen en piloten moeten er dan ook kunnen op vertrouwen dat ze niet worden gesanctioneerd - strafrechtelijk of administratiefrechtelijk - wanneer ze de instructies naleven. Daarom wordt de wet betreffende de regeling der Luchtvaart aangevuld met een specifieke rechtvaardigingsgrond overheidsbevel.

RÉSUMÉ

À l'heure actuelle, une amende administrative est infligée aux compagnies aériennes qui atterrissent ou décollent à Bruxelles-National (Zaventem) lorsqu'elles enfreignent les normes de bruit édictées par la Région de Bruxelles-Capitale. En cas de sanction pénale, la compagnie aérienne peut se prévaloir de la cause de justification "ordre de l'autorité". Dans l'état actuel de la jurisprudence, cette cause de justification ne s'applique cependant pas aux amendes administratives, pas même lorsque celles-ci sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la CEDH.

La sécurité du trafic aérien requiert que les instructions du contrôle de la circulation aérienne soient suivies. Les compagnies aériennes et les pilotes doivent dès lors avoir l'assurance qu'ils ne feront pas l'objet de sanctions – pénales ou administratives – lorsqu'ils respectent les instructions. C'est pourquoi cette proposition de loi vise à compléter la loi relative à la réglementation de la navigation aérienne par une cause de justification spécifique "ordre de l'autorité".

6193

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	Abréviations dans la numérotation des publications:
DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Beknopt Verslag	CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN: Plenum	PLEN: Séance plénière
COM: Commissievergadering	COM: Réunion de commission
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be	Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publicaties@lachambre.be
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Wettelijk kader

De Luchtnavigatiedienstenverordening stelt eisen inzake de veilige en efficiënte verlening van luchtnavigatiediensten voor algemeen luchtverkeer in de Europese Unie.¹ Artikel 8 van deze verordening bepaalt: "Lidstaten zorgen ervoor dat in het luchtruim dat onder hun verantwoordelijkheid valt binnen bepaalde luchtruimblokken op exclusieve basis luchtverkeersdiensten worden verleend. Daartoe wijzen lidstaten een verlener van luchtverkeersdiensten aan die in het bezit is van een binnen de Gemeenschap geldig certificaat".

In België is Belgocontrol aangewezen als verlener van luchtverkeersdiensten in de zin van artikel 8 van de Luchtvaartnavigatiedienstenverordening.² Belgocontrol is een autonoom overheidsbedrijf.³

Belgocontrol heeft tot doel:

1° de veiligheid van het luchtverkeer waarborgen in het luchtruim waarvoor de Belgische Staat verantwoordelijk is;

2° op de luchthaven Brussel-Nationaal de bewegingen van de luchtvaartuigen te controleren bij de nadering, de landing, het opstijgen en op de landings- en rolbanen, alsook de geleiding van de luchtvaartuigen op de platforms, en de veiligheid van het luchtverkeer blijven waarborgen op de gewestelijke openbare luchthavens en luchtvaarterreinen;

3° aan de politie-, luchtvaart- en luchthaveninspectiediensten inlichtingen verschaffen betreffende de luchtvaartuigen, de besturing, de bewegingen en de waarneembare gevolgen ervan.⁴

¹ Verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

² Art. 2 koninklijk besluit 25 april 2014 tot goedkeuring van het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2014.

³ Art. 1, § 4, 4° wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

⁴ Art. 170 wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Cadre légal

Le règlement sur la fourniture de services établit des exigences communes pour garantir une fourniture sûre et efficace des services de navigation aérienne dans l'Union européenne.¹ L'article 8 de ce règlement prévoit que: "Les États membres garantissent la fourniture des services de la circulation aérienne en exclusivité dans des blocs d'espace aérien spécifiques appartenant à l'espace aérien relevant de leur responsabilité. À cet effet, les États membres désignent un prestataire de services de la circulation aérienne détenteur d'un certificat valable dans la Communauté".

En Belgique, Belgocontrol a été désignée en tant que fournisseur de services de la circulation aérienne au sens de l'article 8 du règlement sur la fourniture de services.² Belgocontrol est une entreprise publique autonome.³

Belgocontrol a pour objet :

1° d'assurer la sécurité de la navigation aérienne dans les espaces aériens dont l'État belge est responsable;

2° d'assurer à l'aéroport de Bruxelles-National le contrôle des mouvements des aéronefs en approche, à l'atterrissage, au décollage et sur les pistes et les voies de circulation, ainsi que le guidage des aéronefs sur les aires de trafic, et de continuer à assurer la sécurité du trafic aérien des aéroports et aérodromes publics;

3° de fournir aux services de police et d'inspection aéronautique et aéroportuaire des informations relatives aux aéronefs, à leur pilotage, à leurs mouvements et aux effets observables de ceux-ci.⁴

¹ Règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen.

² Art. 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 portant approbation du troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, *Moniteur belge*, 14 mai 2014.

³ Art. 1^{er}, § 4, 4°, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

⁴ Art. 170 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Deze activiteiten van Belgocontrol zijn taken van openbare dienst.⁵

De luchtvaart wordt geregeld door de wet betreffende de regeling der Luchtvaart.⁶

2. Luchtverkeersleiding

Luchtverkeersleiding is een dienst die wordt verstrekt door verkeersleiders op de grond, die bewegingen van vliegtuigen aan de grond en in de lucht coördineren om een veilige, ordelijke en vlotte verkeersstroom te verzekeren.⁷

Belgocontrol verstrekt deze dienst in een groot deel van het luchtruim en alle gebruikers (privé, commercieel, militair) kunnen er een beroep op doen⁸. Dit luchtruim wordt 'gecontroleerd luchtruim' genoemd, in tegenstelling tot het "niet-gecontroleerde luchtruim".

Het niet-gecontroleerde luchtruim wordt in hoofdzaak gebruikt door de sportluchtvaart op en rond kleine vliegvelden, zoals Amougies, Balen (Keiheuvel), Spa, enz. Hier heeft Belgocontrol geen controlebevoegdheid.

Het luchtruim onder militaire controle wordt gevormd door de controlezones van de militaire vliegvelden en de zones voor militaire oefeningen en activiteiten (bv. Bevekom, Kleine Brogel, Florennes, Koksijde, Elsenborn, Schaffen,...). Dit wordt beheerd door de militaire luchtverkeersleiders.

Piloten zijn doorgaans wettelijk verplicht om de instructies van luchtverkeersleiders op te volgen wanneer zij zich in het gecontroleerde luchtruim bevinden. De piloot behoudt echter altijd de eindverantwoordelijkheid voor het gedrag van zijn vliegtuig.

3. Luchtverkeersleiding en veiligheid

Voor de veiligheid is het noodzakelijk dat de instructies van de luchtverkeersleiding strikt worden opgevolgd. Dit geldt zowel voor de instructies verschaft door de civiele als door de militaire luchtverkeersleiding.

Het niet naleven van de instructies van de luchtverkeersleiding brengt niet alleen de passagiers en de

Ces activités de Belgocontrol constituent des missions de service public.⁵

La navigation aérienne est régie par la loi relative à la réglementation de la navigation aérienne.⁶

2. Contrôle de la circulation aérienne

Le contrôle de la circulation aérienne est un service fourni par des contrôleurs basés au sol qui coordonnent les mouvements des avions au sol et dans le ciel pour assurer un flux de trafic sûr, cohérent et efficace.⁷

Belgocontrol fournit ce service dans une grande partie de l'espace aérien et est à la disposition de tous les usagers (privés, commerciaux et militaires). Cet espace aérien est appelé "espace aérien contrôlé" à la différence de "l'espace aérien non contrôlé"⁸.

L'espace aérien non contrôlé est principalement utilisé par l'aviation sportive au-dessus et autour de petits aérodromes comme Amougies, Balen (Keiheuvel), Spa, etc. Belgocontrol ne contrôle pas cet espace.

L'espace aérien contrôlé militaire est constitué des zones de contrôle des aéroports militaires et des zones réservées aux entraînements et aux activités militaires (p. ex. Beauvechain, Kleine Brogel, Florennes, Coxyde, Elsenborn, Schaffen ...). Cet espace est géré par les contrôleurs aériens militaires.

Légalement, les pilotes doivent généralement suivre les instructions des contrôleurs aériens lorsqu'ils se trouvent dans l'espace aérien contrôlé. Cependant, le pilote conserve toujours la responsabilité finale de l'avion.

3. Contrôle de la circulation aérienne et sécurité

Pour que la sécurité soit garantie, il est nécessaire que les instructions des contrôleurs aériens – tant civils que militaires – soient scrupuleusement suivies.

Le non-respect de ces instructions met en danger non seulement les passagers et l'équipage de l'avion, mais

⁵ Art. 171 wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

⁶ Wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.

⁷ Zie de info verschaft door Belgocontrol: <https://www.belgocontrol.be/nl/services-atc>

⁸ Koninklijk besluit van 25 april 2014 tot goedkeuring van het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2014.

⁵ Art. 171 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

⁶ Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

⁷ Voir les informations fournies par Belgocontrol: <https://www.belgocontrol.be/fr/services-atc>

⁸ Arrêté royal du 25 avril 2014 portant approbation du troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, *Moniteur belge*, 14 mai 2014..

bemanning van het vliegtuig in gevaar, maar ook andere burgers. Bovendien vliegen vliegtuigen vaak over dichtbevolkte gebieden.

Op grond van artikel 2 EVRM dat het recht op leven waarborgt, is de overheid verplicht om — binnen redelijke grenzen — maatregelen te nemen die het leven en de veiligheid van de burgers beschermen⁹. Dit is een “positieve verplichting” van de overheid, wat impliceert dat de overheid verplicht is om normen uit te vaardigen die de rechten vervat in artikel 2 EVRM ook daadwerkelijk waarborgen.

4. Bevoegdheidsverdeling tussen federale Staat en gewesten

Op grond van artikel 6, § 1, X, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal die derhalve onder de bevoegdheid van de federale wetgever valt.¹⁰ De bevoegdheid om de luchthavens uit te baten is een beheersbevoegdheid in de ruime zin.¹¹ Ze is dus niet beperkt tot louter patrimoniale aspecten.

Het beleid inzake de openbare veiligheid algemeen beschouwd is een federale bevoegdheid.¹²

De organisatie en de veiligheid van het luchtverkeer is een federale bevoegdheid.¹³ De vaststelling van de vliegprocedures is een maatregel betreffende de veiligheid van het luchtverkeer, in de zin van artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die aangelegenheid behoort dus tot de bevoegdheid van de federale overheid, ongeacht de luchthaven waarop ze betrekking heeft.¹⁴

⁹ Zie bijvoorbeeld: EHRM 24 oktober 2002, “Mastromatteo t. Italië”, verz. 37703/97, § 67; EHRM grote kamer, 20 december 2004, “Makaratzis t. Griekenland”, verz. 50385/99, § 50.

¹⁰ GwHof 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.9; RvSt. 23 december 2011, nr. 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 38; J. Theunis en D. Van Eeckhoutte, “Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid”, in *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, 2016, 421, nr. 793.

¹¹ *Parl. St.*, Kamer, BZ 1988, nr. 516/1, 13.

¹² Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 40.

¹³ *Parl. St.*, Kamer, BZ, 1988, 516/1, 15; J. Theunis en D. Van Eeckhoutte, “Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid”, in *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, 2016, 442, nr. 839.

¹⁴ Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 42.

aussi d’autres citoyens. De plus, les avions survolent souvent des zones densément peuplées.

En vertu de l’article 2 de la CEDH, qui garantit le droit à la vie, les pouvoirs publics sont tenus de prendre — dans des limites raisonnables — des mesures destinées à protéger la vie et la sécurité des citoyens⁹. Il s’agit d’une “obligation positive” imposée aux autorités, ce qui signifie que celles-ci sont obligées d’édicter des normes garantissant effectivement le respect des droits contenus dans l’article 2 de la CEDH.

4. Répartition des compétences entre l’État fédéral et les Régions

En vertu de l’article 6, § 1^{er}, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour l’équipement et l’exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l’exception de l’aéroport de Bruxelles-National, qui relève dès lors de la compétence du législateur fédéral.¹⁰ Le pouvoir d’exploiter les aéroports est une compétence de gestion au sens large,¹¹ qui ne se limite donc pas aux aspects purement patrimoniaux.

La politique en matière de sécurité publique est de manière générale une compétence fédérale.¹²

L’organisation et la sécurité de la circulation aérienne sont une compétence fédérale.¹³ La fixation des procédures de vol est une règle de sécurité de la circulation aérienne, au sens de l’article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Elle relève donc de la compétence de l’autorité fédérale, quel que soit l’aéroport concerné.¹⁴

⁹ Voir notamment: Cour.eur.D.H., 24 octobre 2002, “Mastromatteo c. l’Italie”, requête 37703/97, § 67; Cour.eur.D.H., Grande chambre, 20 décembre 2004, “Makaratzis c. la Grèce”, requête 50385/99, § 50.

¹⁰ Cour constitutionnelle, 11 janvier 2006, n° 3/2006, B.9; C.E., 23 décembre 2011, n° 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; Avis de l’assemblée générale du Conseil d’État, 4 avril 2006, *Doc.parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 38; J. Theunis et D. Van Eeckhoutte, “Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid”, in *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, 2016, 421, n° 793.

¹¹ *Doc.parl.*, Chambre, SE 1988, n° 516/1, 13.

¹² Avis de l’assemblée générale du Conseil d’État, 4 avril 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 40.

¹³ *Doc. parl.*, Chambre, SE, 1988, 516/1, 15; J. Theunis et D. Van Eeckhoutte, “Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid”, in *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, 2016, 442, n° 839.

¹⁴ Avis de l’assemblée générale du Conseil d’État, 4 avril 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 42.

De bijzondere wet 8 augustus 1980 bepaalt wel dat de gewestregeringen betrokken worden bij 'het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden' (art. 6, § 4, 4^o). De bijzondere wetgever wil hier de gewestbevoegdheid inzake uitrusting en uitbating van de luchthavens beschermen en voorkomen dat de uitoefening ervan wordt belet of overdreven moeilijk gemaakt door federale normen inzake verkeersveiligheid.¹⁵

Het Grondwettelijk Hof stelt dan ook dat deze verplichting tot betrokkenheid niet geldt voor de luchthaven van Zaventem, die een federale bevoegdheid is:¹⁶

“Door te bepalen dat de gewestregeringen zouden worden betrokken bij de totstandkoming van de regels met betrekking tot de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, heeft de bijzondere wetgever de gewestbevoegdheid willen beschermen en voorkomen dat de uitoefening ervan wordt belet of overdreven moeilijk wordt gemaakt door federale normen inzake de veiligheid van het luchtverkeer. Een dergelijke bescherming van de belangen van de gewesten bestaat niet voor de veiligheidsnormen met betrekking tot de luchthaven Brussel-Nationaal, waarvan de exploitatie onder de federale bevoegdheid valt. Artikel 6, § 4, 4^o, sluit de luchthaven Brussel-Nationaal derhalve van zijn toepassingsgebied uit”.

De gewesten zijn bevoegd op grond van artikel 6, § 1, II, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om regels inzake de bestrijding van geluidshinder uit te vaardigen.¹⁷

5. Overheidsbevel en veiligheid

Voor de veiligheid van het luchtverkeer is het belangrijk dat de instructies van de luchtverkeersleiding worden nageleefd. Het gaat hier om overheidsbevel.

La loi spéciale du 8 août 1980 dispose toutefois que les gouvernements régionaux sont associés à “l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics” (art. 6, § 4, 4^o). Le législateur spécial a voulu protéger en l'espèce la compétence régionale en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et éviter que l'exercice de celle-ci ne soit empêché ou rendu exagérément difficile par les normes fédérales en matière de sécurité de la circulation aérienne.¹⁵

La Cour constitutionnelle estime dès lors que cette obligation d'associer les gouvernements régionaux ne s'applique pas à l'aéroport de Zaventem, qui relève de la compétence de l'autorité fédérale:¹⁶

“En prévoyant que les gouvernements régionaux seraient associés à l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, le législateur spécial a entendu protéger la compétence régionale et éviter que l'exercice de celle-ci ne soit empêché ou rendu exagérément difficile par les normes fédérales en matière de sécurité de la circulation aérienne. Pareille protection des intérêts régionaux ne se conçoit pas pour les normes de sécurité relatives à l'aéroport de Bruxelles-National, dont l'exploitation relève de la compétence fédérale. Dès lors, l'article 6, § 4, 4^o, exclut de son champ d'application l'aéroport de Bruxelles-National”.

Les Régions sont compétentes sur la base de l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 pour édicter des règles en matière de lutte contre le bruit.¹⁷

5. Ordre de l'autorité et sécurité

Pour la sécurité du trafic aérien, il importe que les instructions de l'instance de contrôle de la circulation aérienne soient suivies scrupuleusement. Il s'agit en l'espèce d'un ordre de l'autorité.

¹⁵ GwHof 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.9.

¹⁶ GwHof 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.9.

¹⁷ Zie: RvSt. 23 december 2011, nr. 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 38; J. Theunis en D. Van Eeckhoutte, “Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid”, in *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, 2016, 421, nr. 793.

¹⁵ Cour constitutionnelle, 11 janvier 2006, n° 3/2006, B.9.

¹⁶ Cour constitutionnelle, 11 janvier 2006, n° 3/2006, B.9.

¹⁷ Voir: C.E., 23 décembre 2011, n° 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; Avis de l'assemblée générale du Conseil d'État, 4 avril 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 38; J. Theunis et D. Van Eeckhoutte, “Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid”, in *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, 2016, 421, n° 793.

In het strafrecht is overheidsbevel een rechtvaardigingsgrond (art. 70 Strafwetboek).¹⁸ Er is geen misdrijf wanneer het feit door de overheid is bevolen.

Dit is de toepassing van de rechtslogische regel dat een handeling niet tegelijk rechtmatig en onrechtmatig kan zijn.¹⁹ Het rechtmatig bevel gegeven door een overheid binnen de grenzen van haar bevoegdheid is om deze reden een rechtvaardigingsgrond. Klassiek voorbeeld is de slotenmaker aan wie men voor het uitvoeren van een huiszoeking, het bevel geeft om een deur open te breken. Deze slotenmaker maakt zich niet schuldig aan inbraak, want er is overheidsbevel.

Een luchtvaartmaatschappij of een piloot die de instructies van de luchtverkeersleiding opvolgt, maakt zich om deze reden evenmin schuldig aan een misdrijf. Deze regel komt ook de veiligheid ten goede, daar piloten en luchtvaartmaatschappijen die de instructies van de luchtverkeersleiding opvolgen, niet hoeven te vrezen voor strafsancities. Zij vallen onder de rechtvaardigingsgrond overheidsbevel van artikel 70 van het Strafwetboek.

Het Grondwettelijk Hof heeft echter geoordeeld dat:²⁰

“B.38 [...] De strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, brengt weliswaar mee dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar heeft niet tot gevolg dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn en, bijgevolg, dat artikel 71 van het Strafwetboek erop van toepassing zou zijn of zou moeten zijn.

B.39. Niets verhindert de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten.”

Dit arrest betreft artikel 71 van het Strafwetboek, maar hetzelfde geldt voor artikel 70. De rechtvaardigingsgrond overheidsbevel vindt dan ook geen toepassing wanneer het gaat om een administratieve geldboete. De Raad van

¹⁸ Zie: N. Colette-Basecq en N. Blaise, *Manuel de droit pénal général*, Limal, 2016, 240 e.v.; L. Dupont en R. Verstraeten, *Handboek Belgisch strafrecht*, Leuven, 1990, 214 e.v., nr. 350 e.v.; F. Tulkens, M. van de Kerchove, Y. Cartuyvels en C. Guillain, *Introduction au droit pénal*, Waterloo, 2014, 375-376; C. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, 2014, 258 e.v.; F. Verbruggen en R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, 2016-2017, 62 e.v.

¹⁹ F. Verbruggen en R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, 2016-2017, 62, nr. 211.

²⁰ GwHof 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.38.

En droit pénal, l'ordre de l'autorité est une cause de justification (article 70 du Code pénal).¹⁸ Il n'y a pas d'infraction lorsque le fait est commandé par l'autorité.

Il s'agit de l'application de la règle de la logique juridique selon laquelle un acte ne peut à la fois être juste et injuste.¹⁹ L'ordre juste donné par une autorité dans les limites de sa compétence est, pour cette raison, une cause de justification. Un exemple classique est celui du serrurier qui a reçu l'ordre de forcer une porte afin qu'une perquisition puisse être réalisée. Ce serrurier ne se rend pas coupable d'un cambriolage parce qu'il y a un ordre de l'autorité.

Une compagnie aérienne ou un pilote qui suit les instructions des aiguilleurs du ciel ne se rend dès lors pas non plus coupable d'une infraction. Cette règle est également bénéfique pour la sécurité dès lors que les pilotes et les compagnies aériennes qui suivent les instructions du service de contrôle du trafic aérien ne doivent pas craindre de sanctions pénales. Ils peuvent invoquer la cause de justification que constitue l'ordre donné par l'autorité, telle qu'elle est prévue à l'article 70 du Code pénal.

La Cour constitutionnelle a toutefois considéré que:²⁰

“B.38 [...] La nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.

B.39. Rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative par l'autorité administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé.”

Cet arrêt porte sur l'article 71 du Code pénal, mais ces considérations s'appliquent également pour l'article 70. La cause de justification “ordre de l'autorité” ne s'applique dès lors pas en cas d'amende administrative. Le

¹⁸ Voir: N. Colette-Basecq et N. Blaise, *Manuel de droit pénal général*, Limal, 2016, 240 et suivantes; L. Dupont et R. Verstraeten, *Handboek Belgisch strafrecht*, Louvain, 1990, 214 et suivantes, n° 350 et suivantes; F. Tulkens, M. van de Kerchove, Y. Cartuyvels et C. Guillain, *Introduction au droit pénal*, Waterloo, 2014, 375-376; C. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Anvers, 2014, 258 et suivantes; F. Verbruggen et R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Anvers, 2016-2017, 62 et suivantes.

¹⁹ F. Verbruggen et R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Anvers, 2016-2017, 62, n° 211.

²⁰ Cour constitutionnelle 30 mars 2011, n°44/2011, B.38.

State heeft dit reeds herhaaldelijk zo beslist in arresten over luchtvaartmaatschappijen die een administratieve geldboete krijgen opgelegd wegens overtreding van de geluidsnormen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.²¹

Wanneer de verzoeker voor de Raad van State inroept, zoals gesuggereerd door het Grondwettelijk Hof, dat de overtreding van de geluidsnormen ingesteld door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hem niet kan worden verweten, gaat de Raad van State uitsluitend na of het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijk gewest het verwerpen van dit middel heeft gemotiveerd. Een algemene motivering, namelijk dat vele vliegtuigen die Zaventem aandoen de gewestelijke geluidsnormen wel respecteren, is voldoende voor de Raad.

Deze beoordelingsstandaard is met het oog op het overheidsbevel niet pertinent. Er is overheidsbevel en dus een rechtvaardigingsgrond vanaf het ogenblik dat een luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat de instructies van Belgocontrol worden nageleefd. Of andere vliegtuigen er wel – of niet – in slagen de geluidsnormen na te leven is in deze van geen belang.

Bovendien is overheidsbevel een algemeen rechtsbeginsel, dat men niet alleen in het strafrecht terugvindt, maar ook in het contractenrecht, het aansprakelijkheidsrecht en het administratief recht. Het gaat dus om een fundamentele regel die in een of meer rechtssystemen, respectievelijk rechtstakken, min of meer impliciet aanwezig is.²²

²¹ Zie: RvSt. 23 december 2011, nr. 217 043 (Delta Air Lines Inc.); RvSt. 4 januari 2012, 217 104 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 18 januari 2012, nr. 217 301 (Saudi Airlines Corporation); RvSt. 1 februari 2012, nrs. 217 642 en 217 641 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 1 februari 2012, nr. 217. 643 (Saudi Arabian Airlines Corporation); RvSt. 8 februari 2012, nr. 217 774, (Tui Airlines Belgium); RvSt. 10 februari 2012, nr. 217 887 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 14 februari 2012, nr. 217 952 (Saudi Arabian Airlines Corporation); RvSt. 17 februari 2012, nr. 218 117 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 20 februari 2012, nrs. 218 127, 218 126, 218 125, 218 124, 218 123 en 218 122 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 28 februari 2012, nr. 218 232 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 29 februari 2012, nr. 218 239 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 15 maart 2012, nr. 218 500 (Saudi Arabian Airlines Corporation); RvSt. 15 maart 2012, nr. 218 509 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 19 maart 2012, nr. 218 526 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 26 maart 2012, nr. 218 618 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 11 april 2012, nr. 218 856 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 22 mei 2012, nr. 219 418 (Tui Airlines); RvSt. 19 juni 2012, nrs. 219 830, 219 840, 219 839 en 219 829 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 7 september 2012, nr. 220 524 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 7 december 2012, nrs. 221 669, 221 668 en 221 661 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 19 februari 2013, nr. 222 556 (ABX Air Inc.); RvSt. 16 mei 2014, nr. 227 430 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 6 februari 2015, nr. 230 134 (Tui Airlines Belgium); RvSt. 12 februari 2015, nrs. 230 184 en 230 183 (Saudi Arabian Airlines Corporation).

²² R. Soetaert, "Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie", in *Liber Amicorum J. Ronse*, Brussel, 1986, 51; "Algemene rechtsbeginselen", in *Jaarverslag van het Hof van Cassatie 2002-2003*, 102.

Conseil d'État en a déjà décidé ainsi à maintes reprises dans des arrêts relatifs aux compagnies aériennes qui se voient infliger une amende administrative pour ne pas avoir respecté les normes de bruit de la Région de Bruxelles-Capitale.²¹

Lorsque le requérant invoque devant le Conseil d'État, comme le suggère la Cour constitutionnelle, que l'infraction aux normes de bruit instaurées par la Région de Bruxelles-Capitale ne peuvent lui être imputées, le Conseil d'État vérifie uniquement si le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale a motivé le rejet du moyen. Une motivation générale, en l'occurrence que beaucoup d'avions fréquentant Zaventem respectent les normes régionales de bruit, est suffisante pour le Conseil.

Dans l'optique de l'ordre de l'autorité, cette norme d'appréciation n'est pas pertinente. Il y a ordre de l'autorité et donc une cause de justification dès l'instant où une compagnie aérienne peut démontrer que les instructions de Belgocontrol sont respectées. Le fait que d'autres avions réussissent – ou non – à respecter les normes de bruit est indifférent en l'espèce.

En outre, l'ordre de l'autorité est un principe de droit général que l'on retrouve non seulement dans le droit pénal mais aussi dans le droit des contrats, le droit de la responsabilité et le droit administratif. Il s'agit donc d'une règle fondamentale qui est plus ou moins implicitement présente dans un ou plusieurs systèmes juridiques et branches du droit.²²

²¹ Voir CE, n°217 043 (Delta Air Lines Inc.), 23 décembre 2011; CE, n°217 104 (Tui Airlines Belgium), 4 janvier 2012; CE, n°217 301 (Saudi Airlines Corporation), 18 janvier 2012; CE, n°217 642 et 217 641 (Tui Airlines Belgium), 1^{er} février 2012; CE, n°217 643 (Saudi Arabian Airlines Corporation), 1^{er} février 2012; CE, n°217 774 (Tui Airlines Belgium), 8 février 2012; CE, n°217 887 (Tui Airlines Belgium), 10 février 2012; CE, n°217 952 (Saudi Arabian Airlines Corporation), 14 février 2012; CE, n°218 117 (Tui Airlines Belgium), 17 février 2012; CE, n°218 127, 218 126, 218 125, 218 125, 218 123 et 218 122 (Tui Airlines Belgium), 20 février 2012; CE, n°218 232 (Tui Airlines Belgium), 28 février 2012; CE, n° 218 239 (Tui Airlines Belgium), 29 février 2012; CE, n°218 500 (Saudi Arabian Airlines Corporation), 15 mars 2012; CE, n° 218 509 (Tui Airlines Belgium), 15 mars 2012; CE, n°218 526 (Tui Airlines Belgium), 19 mars 2012; CE, n°218 618 (Tui Airlines Belgium), 26 mars 2012; CE, n°218 856 (Tui Airlines Belgium), 11 avril 2012; CE, n°219 418 (Tui Airlines), 22 mai 2012; CE, n°s 219 830, 219 840, 219 839 et 219 829 (Tui Airlines Belgium), 19 juin 2012; CE, n°220 524 (Tui Airlines Belgium), 7 septembre 2012; CE, n°s 221 669, 221 668 et 221 661 (Tui Airlines Belgium), 7 décembre 2012; CE, n°222 556 (ABX Air Inc.), 19 février 2013; CE, n°227 430 (Tui Airlines Belgium), 16 mai 2014; CE, n°230 134 (Tui Airlines Belgium), 6 février 2015; CE, n°s 230 184 et 230 183 (Saudi Arabian Airlines Corporation), 12 février 2015.

²² R. Soetaert, "Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie", in *Liber Amicorum J. Ronse*, Bruxelles, 1986, 51; "Principes généraux du droit", in *Rapport annuel de la Cour de cassation 2002-2003*, 102.

Het is niet logisch dat er ingeval van een strafrechtelijke sanctie sprake is van een rechtvaardigingsgrond, terwijl dit – gelet op de rechtspraak van de Raad van State – niet het geval is wanneer het gaat om een administratieve geldboete. Dit gaat in tegen de tendens om administratieve sancties en strafsancities op dezelfde manier te behandelen.

Bovendien maken rechtvaardigingsgronden en schuldopheffingsgronden deel uit van het recht op een eerlijk proces als vervat in artikel 6 EVRM. Men vindt beide terug in het strafrecht van vele landen van de Raad van Europa. Ze maken deel uit van het Europese *ius commune*. Dit impliceert echter dat rechtvaardigingsgronden en schuldopheffingsgronden ook van toepassing moeten zijn op administratieve sancties in de mate dat die administratieve sancties een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 6 EVRM. Dit laatste is het geval wanneer administratieve sancties algemeen van aard zijn, burgers een bepaald gedrag willen opleggen, een preventief en repressief doel nastreven en ze niet een schade willen vergoeden maar wel een gedrag sanctioneren.²³

De administratieve boetes die het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest oplegt wegens overtreding van de geluidsnormen zijn wel degelijk strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 EVRM. De Raad van State stelt zich tevreden met de algemene motivering dat vele vliegtuigen die Zaventem aandoen de gewestelijke geluidsnormen wel respecteren en dat zonder concreet na te gaan of de instructies van Belgocontrol werden nageleefd of niet.

Deze rechtspraak is flagrant in strijd met artikel 6 EVRM.

Dit creëert een situatie van onveiligheid, want piloten kunnen geneigd zijn om de instructies van Belgocontrol te negeren om te ontsnappen aan de administratieve geldboete. De laatste maanden wordt in de pers gewag gemaakt van incidenten. In oktober 2016 is er bijna een botsing geweest tussen twee vliegtuigen omdat de instructies niet zijn nageleefd.²⁴

Om de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen en vliegtuigrampen te voorkomen, moeten piloten en luchtvaartmaatschappijen er kunnen op vertrouwen dat ze geen misdrijf begaan wanneer ze de instructies van de luchtverkeersleiders opvolgen. Ze moeten er kunnen op vertrouwen dat er geen sancties volgen, of

²³ Zie: EHRM 21 februari 1994, "Bendenoun t. Frankrijk", verz. 12547/86, § 47.

²⁴ http://derefactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1_2791885.

Il est illogique qu'en cas de sanction pénale, il soit question de cause de justification, alors que – eu égard à la jurisprudence du Conseil d'État – ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'une amende administrative. Cela va à l'encontre de la tendance à traiter de la même manière les sanctions administratives et les sanctions pénales.

En outre, les causes de justification et les causes exonératoires de la faute font partie du droit à un procès équitable tel qu'énoncé à l'article 6 de la CEDH. Les deux types de causes se retrouvent dans le droit pénal de nombreux pays du Conseil de l'Europe. Ils font partie du *ius commune* européen. Cela implique toutefois que des causes de justification et des causes exonératoires de la faute doivent également être applicables aux sanctions administratives, dans la mesure où ces sanctions administratives ont un caractère pénal au sens de l'article 6 de la CEDH. C'est le cas lorsque des sanctions administratives présentent un caractère général, qu'elles entendent imposer aux citoyens un certain comportement, qu'elles poursuivent un objectif préventif et répressif et qu'elles ne visent pas à réparer un dommage mais à sanctionner un comportement.²³

Les sanctions administratives imposées par la Région de Bruxelles-Capitale en raison d'une infraction aux normes de bruit sont bien de nature pénale au sens de l'article 6 de la CEDH. Le Conseil d'État se dit satisfait de la motivation générale selon laquelle de nombreux avions qui atterrissent à Zaventem respectent bien les normes de bruit régionales, et ce, sans contrôler concrètement si les instructions de Belgocontrol ont été respectées ou pas.

Cette jurisprudence est en contradiction flagrante avec l'article 6 de la CEDH.

Cette situation est source d'insécurité, dans la mesure où les pilotes peuvent avoir tendance à ignorer les instructions de Belgocontrol pour échapper à l'amende administrative. Ces derniers mois, la presse a fait état d'incidents. En octobre 2016, une collision s'est presque produite entre deux avions en raison du non-respect d'instructions.²⁴

Pour garantir la sécurité de la circulation aérienne et éviter des catastrophes aériennes, les pilotes et les compagnies aériennes doivent pouvoir compter sur le fait qu'ils ne commettent pas d'infraction lorsqu'ils se conforment aux instructions des contrôleurs aériens. Ils doivent pouvoir avoir confiance en ce qu'ils ne

²³ Voir: CEDH 21 février 1994, "Bendenoun c. France", verz. 12547/86, § 47.

²⁴ http://derefactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1_2791885.

deze nu strafrechtelijk, dan wel administratiefrechtelijk van aard zijn.

Worden de instructies van de luchtverkeersleiding niet nageleefd, dan is er geen sprake van overheidsbevel en kan een strafrechtelijke, dan wel een administratieve boete worden opgelegd in geval van overtreding van de geluidsnormen.

Het stipt opvolgen van de instructies van de luchtverkeersleiders is ook een goede zaak voor de exploitatie en uitbating van de luchthaven van Zaventem, want het zorgt voor een ordelijke en vlotte verkeersstroom.

Het vaststellen van een rechtvaardigingsgrond is nog steeds een federale bevoegdheid, minstens als residuaire bevoegdheid.

6. Luchtverkeer, luchtverkeersveiligheid en de door de gewesten uitgevaardigde geluidsnormen

De gewesten zijn bevoegd op grond van artikel 6, § 1, II, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om regels inzake de bestrijding van geluidshinder uit te vaardigen.²⁵ Zowel het Vlaamse Gewest als het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben geluidsnormen uitgevaardigd die, omwille van de ligging van de luchthaven, rechtstreeks impact hebben op de luchthaven van Zaventem.

Onderhavig wetsvoorstel regelt alleen de situatie van de luchthaven van Brussel-Nationaal (Zaventem). Dit is gerechtvaardigd daar het probleem dat wordt geregeld zich niet stelt voor de regionale luchthavens. Luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van een regionale luchthaven krijgen niet – of niet op dezelfde manier – af te rekenen met administratieve geldboetes.

De federale overheid is bevoegd voor de regels inzake luchtverkeer en luchtverkeersveiligheid²⁶ en voor de uitbating en uitrusting van de luchthaven van Zaventem.²⁷

²⁵ Zie: RvSt. 23 december 2011, nr. 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; J. Theunis en D. Van Eeckhoutte, "Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid", in *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, 2016, 421, nr. 793.

²⁶ J. Theunis en D. Van Eeckhoutte, "Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid", in *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, 2016, 442, nr. 839.

²⁷ GwHof 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.9; RvSt. 23 december 2011, nr. 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 38; J. Theunis en D. Van Eeckhoutte, "Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid", in *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, 2016, 421, nr. 793.

s'exposent à aucune sanction, que ce soit de nature pénale ou administrative.

En cas de non-respect des instructions des contrôleurs aériens, l'ordre de l'autorité ne peut pas être invoqué et une amende pénale ou administrative peut être infligée si les normes de bruit ont été dépassées.

Le respect scrupuleux des instructions des contrôleurs aériens profite également à l'exploitation de l'aéroport de Zaventem, car il permet de garantir un trafic aérien ordonné et fluide.

Le constat de l'existence d'une cause de justification est toujours une compétence fédérale – il s'agit à tout le moins d'une compétence résiduaire.

6. Le trafic aérien, la sécurité aérienne et les normes de bruit édictées par les Régions

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour édicter des règles en matière de lutte contre le bruit.²⁵ La Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont toutes deux édicté des normes de bruit qui, eu égard à la situation de l'aéroport de Zaventem, ont un impact direct sur celui-ci.

La présente proposition de loi vise uniquement la situation de l'aéroport de Bruxelles-National (Zaventem) – ce qui est logique, puisque le problème qu'elle entend régler ne se pose pas pour les aéroports régionaux. Les compagnies aériennes qui utilisent un aéroport régional ne courent pas le (même) risque de se voir infliger des amendes administratives.

L'autorité fédérale est compétente en matière de réglementation du trafic aérien et de sécurité aérienne²⁶, et en ce qui concerne l'exploitation et l'équipement de l'aéroport de Zaventem.²⁷

²⁵ Voir: C.E., 23 décembre 2011, n° 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; J. Theunis et D. Van Eeckhoutte, "Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid", in *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, 2016, 421, n° 793.

²⁶ J. Theunis et D. Van Eeckhoutte, "Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid", in *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, 2016, 442, n° 839.

²⁷ Cour constitutionnelle, 11 janvier 2006, n° 3/2006, B.9; C.E., 23 décembre 2011, n° 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *T.B.P.*, 2012, 477; Avis de l'assemblée générale du Conseil d'État, 4 avril 2006, *Doc. Parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, p. 38; J. Theunis et D. Van Eeckhoutte, "Mobiliteit, openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid", in *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, 2016, 421, n° 793.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State stelt dat:

“wanneer de federale overheid haar bevoegdheid uitoefent, onder meer inzake het stellen van regels met betrekking tot het luchtverkeer, welke regels deel uitmaken van de regelgeving omtrent het verkeer en het vervoer, zulks zo moet geschieden dat het de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden inzake de exploitatie van luchthavens en de bestrijding van geluidshinder niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt”.²⁸

De algemene vergadering van de Raad van State stelt tevens:

“De federale overheid moet alsdan ervoor zorgen dat ze zich niet begeeft op het bevoegdheidssterrein van de gewesten op het stuk van de regelgeving inzake het leefmilieu, inzonderheid inzake de strijd tegen de geluidshinder. Die gewestelijke regelgeving moet, voor zover ze het evenredigheidsbeginsel in acht neemt, beschouwd worden als een gegeven waarmee de federale overheid rekening zal moeten houden bij de tenuitvoerlegging van het bij het voorontwerp ingevoerde proces”.²⁹

De naleving van de vliegprocedures door de vliegtuigen wordt gecontroleerd conform de wet van 27 juni 1937 betreffende de regeling van de Luchtvaart.³⁰ De naleving van deze wet wordt afgedwongen door strafsancties (art. 11 e.v.) en administratieve geldboeten (art. 45 e.v.).

In het bijzonder zijn volgende bepalingen van belang:

Art. 14

Wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met geldboete van zes en twintig frank tot duizend frank, of met één van die straffen alleen:

1° Elk gezagvoerder die, zonder voorafgaande machtiging van de bevoegde overheid, buiten een luchtvaartterrein zal geland hebben of opgestegen zijn;

(...)

Wordt met dezelfde straffen gestraft, de exploitant die de opstijging of de landing willens en wetens toegelaten heeft.

²⁸ Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 39.

²⁹ Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 43.

³⁰ Wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.

L'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État considère que :

“lorsque l'autorité fédérale exerce ses compétences, notamment en matière de réglementation du trafic aérien, qui appartient à la réglementation relative aux communications et aux transports, elle ne peut rend[re] [...] impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en matière d'exploitation des aéroports [...] et de lutte contre le bruit [...]”.²⁸

L'assemblée générale poursuit :

“L'autorité fédérale devra veiller alors à ne pas empiéter sur les compétences normatives dévolues aux régions en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne la lutte contre les nuisances sonores. Ces réglementations régionales, pour autant qu'elles respectent le principe de proportionnalité, doivent être considérées comme une donnée dont l'autorité fédérale devra tenir compte lors de la mise en œuvre du processus créé par l'avant-projet”.²⁹

Le respect des procédures de vol par les avions est contrôlé conformément à la loi du 27 juin 1937 relative à la réglementation de la navigation aérienne.³⁰ Des sanctions pénales (article 11 et suiv.) et des amendes administratives (art. 45 et suiv.) assurent le respect de la loi.

Les dispositions suivantes sont plus particulièrement importantes:

Art. 14

Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de vingt-six francs à mille francs ou d'une de ces peines seulement:

1° Tout commandant qui aura atterri ou pris le départ hors d'un aérodrome sans l'autorisation préalable de l'autorité compétente;

(...)

Sera puni des mêmes peines, l'exploitant qui aura sciemment permis l'envol ou l'atterrissage.

²⁸ Avis de l'assemblée générale du Conseil d'État, 4 avril 2006, *Doc. Parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, p. 39.

²⁹ Avis de l'assemblée générale du Conseil d'État, 4 avril 2006, *Doc. Parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, p. 43.

³⁰ Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Art. 14bis

§ 1. Wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met geldboete van duizend tot twintigduizend euro, of met één van die straffen alleen:

1° elk exploitant van een luchtvaartuig die een opstijging of landing op de gecoördineerde luchthaven van Brussel-Nationaal zal hebben uitgevoerd zonder over een slot te beschikken;

2° elk exploitant van een luchtvaartuig die tussen 23 uur en 5u59 een opstijging of landing op de gecoördineerde luchthaven van Brussel-Nationaal opzettelijk zal hebben uitgevoerd zonder over een nachtslot te beschikken;

3° elk exploitant van een luchtvaartuig die opzettelijk en herhaaldelijk een opstijging of landing op de gecoördineerde luchthaven van Brussel-Nationaal zal hebben uitgevoerd op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, of een opstijging of landing op de gecoördineerde luchthaven van Brussel-Nationaal zal hebben uitgevoerd op wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van de slot, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad.

Art. 45

De inbreuken bedoeld in de artikelen 11 tot 26bis, in artikel 27, § 1, 1°, 2°, 3°, 6°, in artikel 27, § 2, in artikel 27bis, in artikel 28 en in artikel 32 zijn strafbaar met een administratieve geldboete, behalve indien de procureur des Konings toepassing heeft gemaakt van artikel 38, § 2, derde lid, punten 1° tot 4°.

De administratieve geldboete wordt toegepast onverminderd andere administratieve of disciplinaire sancties.

De leer van het overheidsbevel (art. 70 Strafwetboek) is van toepassing op de vermelde strafsancties³¹. Overeenkomstig de hoger geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, is deze leer echter niet van toepassing op de administratieve geldboetes bepaald in dezelfde wet. Ook dit is, in het licht van artikel 6 EVRM, een anomalie daar de administratieve boetes strafrechtelijk van aard zijn in de zin van artikel 6 EVRM. Onderhavig voorstel maakt dat de rechtvaardigingsgrond overheidsbevel ook van

³¹ Art. 34 wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.

Art. 14bis

§ 1^{er}. Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de mille à vingt mille euros, ou d'une de ces peines seulement:

1° tout exploitant d'aéronef qui aura effectué un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National sans posséder de créneau horaire;

2° tout exploitant d'aéronef qui aura effectué intentionnellement un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National entre 23 heures et 5h59 m, sans disposer d'un créneau horaire nocturne;

3° tout exploitant d'aéronef qui aura effectué intentionnellement et répétitivement un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National à un horaire significativement différent du créneau horaire qui lui a été attribué, au détriment des activités de l'aéroport ou du trafic aérien, ou qui aura effectué un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National d'une manière significativement différente de celle indiquée au moment de l'attribution du créneau horaire, au détriment des activités de l'aéroport ou du trafic aérien.

Art. 45

Les infractions visées aux articles 11 à 26bis, à l'article 27, § 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 6°, à l'article 27, § 2, à l'article 27bis, à l'article 28 et à l'article 32 sont punissables d'une amende administrative sauf si le procureur du Roi a fait application de l'article 38, § 2, alinéa 3, points 1° à 4°.

L'amende administrative est appliquée sans préjudice d'autres sanctions administratives ou disciplinaires.

La doctrine relative à de l'ordre de l'autorité (article 70 du Code pénal) s'applique aux sanctions pénales susmentionnées³¹. Conformément à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, cette doctrine ne s'applique toutefois pas aux amendes administratives fixées dans la même loi. À la lumière de l'article 6 de la CEDH, il s'agit en l'occurrence également d'une anomalie puisque les amendes administratives sont également de nature pénale au sens de ce même article de la CEDH. La présente proposition

³¹ Art. 34 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

toepassing is op de administratieve geldboetes vervat in de wet betreffende de regeling der Luchtvaart.

De beheersovereenkomst van Belgocontrol bepaalt dat Belgocontrol de veiligheid van het luchtverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal, alsook op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden waarborgt.³²

De luchtverkeersleidingdiensten omvatten de algemene luchtverkeersleiding en de naderingsluchtverkeersleiding, alsook de plaatselijke luchtverkeersleiding op de luchthaven Brussel-Nationaal en op de regionale luchthavens met het doel a) botsingen tussen luchtvaartuigen alsook tussen luchtvaartuigen en hindernissen op het manoeuvreerterrein te voorkomen en b) een geordende luchtverkeersstroom tot stand te brengen en te handhaven.³³

De beheersovereenkomst bepaalt ook dat Belgocontrol, in samenwerking met de betrokken luchthavenuitbater en het Directoraat-generaal Luchtvaart, onderzoek verricht naar de beste oriëntering van de luchtverkeersstromen rekening houdend met de eisen inzake veiligheid, operationele stabiliteit, capaciteit, regelmatigheid en doeltreffendheid van het luchtverkeer.³⁴

Belgocontrol heeft op grond van deze bepaling de verplichting om de hinder voor de omwonenden te beperken. Belgocontrol moet zelfs proactief optreden en studiewerk terzake verrichten.

Belgocontrol moet er ook voor zorgen dat het luchtverkeer op een manier wordt geregeld dat er geen sprake is van burenhinder (art. 544 B.W.), van burgerrechtelijke aansprakelijkheid (art. 1382 B.W.) of van miskennen van de rechten die volgen uit artikel 8 EVRM als vastgelegd in het arrest-Hatton³⁵ van de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Burgers moeten ook voldoende rechtsbescherming hebben, wat inhoudt dat ze zich kunnen richten tot Belgocontrol of tot de Belgische Staat.³⁶

³² Art. 3, derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2014.

³³ Art. 3, derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2014.

³⁴ Art. 21, derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2014.

³⁵ EHRM grote kamer 8 juli 2003, "Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk", verz. 36022/97. Zie tevens: GwHof, 30 april 2003, nr. 50/2003; GwHof, 30 april 2003, nr. 51/2003 over de luchthavens van Charleroi en Bierset.

³⁶ H. Vuye, "Over vliegtuigen, luchthavens, lawaaihinder, milieuhinder en mensenrechten ... welke rechtsbescherming bieden art. 8 EVRM en art. 22 Grondwet?", *T.B.B.R.*, 2003, 487-502.

fait que la cause de justification que constitue l'ordre donné par l'autorité s'applique également aux amendes administratives figurant dans la loi relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Le contrat de gestion de Belgocontrol prévoit que Belgocontrol assure la sécurité de la navigation aérienne à l'aéroport de Bruxelles-National ainsi qu'aux aéroports et aérodromes publics régionaux.³²

Les services du contrôle de la circulation aérienne comprennent les services de contrôle régional et de contrôle d'approche, ainsi que les services de contrôle d'aérodrome à l'aéroport de Bruxelles-National et aux aéroports régionaux, visant a) à empêcher les abordages entre aéronefs ainsi que les collisions, sur l'aire de manœuvre, entre les aéronefs et des obstacles et b) à accélérer et à régulariser la circulation aérienne.³³

Le contrat de gestion prévoit également que Belgocontrol recherche, en collaboration avec l'exploitant aéroportuaire concerné et la Direction générale Transport aérien, les meilleures orientations des flux de trafic aérien compte tenu des exigences de sécurité, de stabilité opérationnelle, de capacité, de régularité et d'efficacité du trafic aérien.³⁴

En vertu de cette disposition, Belgocontrol a l'obligation de limiter les nuisances occasionnées aux riverains. Belgocontrol doit même agir de façon proactive et effectuer des études sur le sujet.

Belgocontrol doit également veiller à ce que le trafic aérien soit réglé de telle sorte qu'il n'y ait pas de troubles de voisinage (art. 544 du Code civil), pas de responsabilité civile (art. 1382 du Code civil) ni de méconnaissance des droits découlant de l'article 8 de la CEDH tels que définis dans l'arrêt Hatton³⁵ de la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme. Les citoyens doivent également bénéficier d'une protection suffisante de leurs droits, ce qui implique qu'ils peuvent se tourner vers Belgocontrol ou l'État belge.³⁶

³² Art. 3, troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, *Moniteur belge*, 14 mai 2014.

³³ Art. 3, troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, *Moniteur belge*, 14 mai 2014.

³⁴ Art. 21, troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, *Moniteur belge*, 14 mai 2014.

³⁵ Cour eur. D. H, grande chambre, 8 juillet 2003, "Hatton e.a. c. Royaume-Uni", coll. 36022/97. Cf. également: Cour constitutionnelle, 30 avril 2003, n° 50/2003; Cour constitutionnelle, 30 avril 2003, n° 51/2003 concernant les aéroports de Charleroi et de Bierset.

³⁶ H. Vuye, "Over vliegtuigen, luchthavens, lawaaihinder, milieuhinder en mensenrechten ... welke rechtsbescherming bieden art. 8 EVRM en art. 22 Grondwet?", *R.G.D.C.*, 2003, 487-502.

De regelgeving inzake leefmilieu en geluidshinder van het Vlaamse Gewest en van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is een gegeven waarmee de federale overheid rekening moet houden bij het afsluiten van een beheersovereenkomst met een luchtverkeersleider en waarmee Belgocontrol moet rekening houden bij het regelen van het luchtverkeer.³⁷

Belgocontrol is bovendien verplicht op grond van de beheersovereenkomst om aan de bevoegde diensten van het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest informatie te verschaffen over de 'gegevens betreffende de luchtvaartuigen, hun besturing, hun bewegingen en de waarneembare gevolgen ervan'³⁸. Meer nog, Belgocontrol moet in het kader van een beleid ter beheer van de geluidshinder aan elke autoriteit die hiertoe krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling gemachtigd is, de gegevens verschaffen die deze autoriteit overeenkomstig de toepasselijke wettelijke bepalingen nodig heeft voor het uitvoeren van haar taken.³⁹ Deze informatieverplichtingen worden niet gewijzigd door onderhavig wetsvoorstel.

Overmatig lawaaihinder kan aanleiding geven tot aansprakelijkheid in hoofde van Belgocontrol of van de Belgische Staat. Vanzelfsprekend kan Belgocontrol zich beroepen op bijvoorbeeld overmacht, wanneer het omwille van de veiligheid niet mogelijk is in concrete omstandigheden om de geluidsnormen van een van de drie gewesten na te leven. Het invoeren van de specifieke rechtvaardigingsgrond overheidsbevel doet geen afbreuk aan deze regels. De aansprakelijkheidsregels die vandaag gelden worden niet gewijzigd door dit voorstel.

Het is aan de federale overheid om hier een oplossing te bieden door zo snel mogelijk een vliegwet uit te vaardigen zodat deze problemen eindelijk van de baan zijn. De regering heeft reeds meermaals aangekondigd hier snel werk van te maken. Een definitieve oplossing van deze problematiek zal er maar komen met een nieuwe vliegwet. Deze vliegwet zal, om daadwerkelijk een oplossing te bieden, moeten rekening houden met de geluidshinder in Vlaams-Brabant en in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de klimaatimpact, de extra inname van open ruimte en de bijkomende verkeerscongestie. De vliegwet zal ook rekening moeten houden met de rechten van de aangelanden van de luchthaven zodat er geen sprake is van burenhinder (art. 544 B.W.), van burgerrechtelijke aansprakelijkheid (art. 1382 B.W.)

³⁷ Zie: Advies algemene vergadering RvSt. 4 april 2006, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 43.

³⁸ Art. 19, derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2014.

³⁹ Art. 4, § 3, derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, *Belgisch Staatsblad*, 14 mei 2014.

La réglementation en matière d'environnement et de nuisances sonores de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale est un élément dont les autorités fédérales doivent tenir compte lors de la conclusion d'un contrat de gestion avec un contrôleur de la circulation aérienne et dont Belgocontrol doit tenir compte dans la régulation du trafic aérien.³⁷

Belgocontrol est en outre tenue, sur la base du contrat de gestion, de fournir aux services compétents de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale les "informations relatives aux aéronefs, à leur pilotage, à leurs mouvements et aux effets observables de ceux-ci"³⁸. Qui plus est, Belgocontrol doit, dans le cadre d'une politique de gestion des nuisances sonores, fournir à toute autorité, qui y est habilitée en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, les informations dont celle-ci a besoin pour l'exécution de ses missions, conformément aux dispositions légales applicables.³⁹ La présente proposition de loi ne modifie pas ces obligations de fournir des informations.

Les nuisances sonores peuvent engager la responsabilité de Belgocontrol ou de l'État belge. Il va de soi que Belgocontrol peut par exemple invoquer la force majeure lorsque, dans des circonstances concrètes, des impératifs de sécurité s'opposent au respect des normes de bruit en vigueur dans l'une des trois Régions. L'instauration de la cause de justification spécifique "ordre de l'autorité" ne porte pas atteinte à ces règles. La présente proposition de loi ne modifie pas les règles de responsabilité applicables à l'heure actuelle.

C'est à l'autorité fédérale qu'il appartient de proposer une solution en édictant le plus rapidement possible une loi sur les procédures de vol qui pourra enfin mettre un terme à ces problèmes. Le gouvernement a déjà annoncé à diverses reprises son intention de s'y atteler au plus vite. Seule une nouvelle loi sur les procédures de vol pourra apporter une solution définitive en la matière. Celle-ci devra pour ce faire prendre en compte les nuisances sonores dans le Brabant flamand et dans la Région de Bruxelles-capitale, ainsi que l'impact sur le climat, une implantation plus importante dans l'espace libre et l'aggravation de la congestion du trafic. Cette loi devra également tenir compte des droits des riverains de l'aéroport, afin qu'il ne puisse être question de troubles de voisinage (art. 544 du Code

³⁷ Cf. Avis assemblée générale du Conseil d'État 4 avril 2006, *Doc. Parl.*, Chambre, 2005-2006, Doc 51 2466/1, 43.

³⁸ Art. 19, troisième contrat de gestion conclu entre l'État et Belgocontrol, *Moniteur belge*, 14 mai 2014.

³⁹ Art. 4, § 3, troisième contrat de gestion conclu entre l'État et Belgocontrol, *Moniteur belge*, 14 mai 2014.

of van miskennen van de rechten die volgen uit artikel 8 EVRM als vastgelegd in het arrest-Hatton⁴⁰ van de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Burgers moeten ook voldoende rechtsbescherming hebben. Het geciteerde arrest-Hatton geeft de overheid weliswaar een ruime beleidsruimte, maar er moeten wel procedurele waarborgen worden ingebouwd: "... le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu".⁴¹ De vliegwet moet ook in rekening brengen dat de problematiek van de nachtvluchten niet zozeer een probleem is van ruimtelijke ordening, maar van levenskwaliteit. Een formulering van de (nacht-)vluchtenproblematiek als een conflict tussen algemeen en privaat belang is bijzonder onnauwkeurig, want daar gaat het niet om. Het is juist te stellen dat er een conflict bestaat tussen een grondrecht – het recht op privé-leven en gezinsleven (art. 8 EVRM en art. 22 Grondwet) – en het algemeen belang, namelijk het economisch welzijn van het land. In beginsel primeert het grondrecht, hetgeen blijkt uit het vereiste dat de inmenging in het privé-leven of gezinsleven dient te beantwoorden aan een 'dwingende maatschappelijke behoefte'.⁴²

Onderhavig wetsvoorstel regelt alleen de rechtsbescherming van luchtvaartmaatschappijen en piloten in het licht het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM), wat vereist dat men de rechtvaardigingsgrond overheidsbevel kan invoeren ongeacht of het gaat om strafrechtelijke, dan wel administratiefrechtelijke sancties. Dit is des te meer het geval omdat overheidsbevel een algemeen rechtsbeginsel is waarvan artikel 70 van het Strafwetboek slechts een specifieke verwoording is.

Dit voorstel regelt niet de geluidsnormen in het algemeen, noch de geluidsnormen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De rechtvaardigingsgrond overheidsbevel geldt immers niet alleen voor de geluidsnormen uitgevaardigd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze geldt ook voor de geluidsnormen uitgevaardigd door het Vlaamse Gewest en het

civil), de responsabilité civile (art. 1382 du Code civil) ou de méconnaissance des droits découlant de l'article 8 de la CEDH tels que définis dans l'arrêt Hatton⁴⁰ de la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme. Les citoyens devront également bénéficier d'une protection juridique suffisante. S'il laisse une marge de manœuvre importante aux pouvoirs publics, l'arrêt Hatton évoqué ci-dessus souligne également la nécessité de prévoir des garanties de procédure: "... le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu".⁴¹ La loi sur les procédures de vol devra également tenir compte du fait que les vols de nuit ne sont pas tant un problème d'aménagement du territoire qu'une question de qualité de vie. Il est particulièrement inapproprié de présenter la problématique des vols (de nuit) comme un conflit entre l'intérêt général et des intérêts privés, car là n'est pas la question. Il est plus correct de parler d'un conflit entre un droit fondamental – le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la CEDH et art. 22 de la Constitution) – et l'intérêt général, à savoir le bien-être économique du pays. Le droit fondamental prime en principe, ainsi qu'il ressort de la condition selon laquelle l'ingérence dans la vie privée ou familiale doit répondre à un "besoin social impérieux".⁴²

La présente proposition de loi se borne à régler la protection juridique des compagnies aériennes et des pilotes à la lumière du droit à un procès équitable (art. 6 de la CEDH). La cause de justification "ordre de l'autorité" doit à cet égard pouvoir être invoquée à la fois pour les sanctions pénales et pour celles de droit administratif, d'autant que l'ordre de l'autorité est un principe général de droit dont l'article 70 du Code pénal n'est qu'une application spécifique.

La proposition de loi ne règle ni les normes de bruit en général, ni celles applicables à la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, la cause de justification "ordre de l'autorité" vise aussi bien les normes de bruit édictées par la Région de Bruxelles-Capitale que celles en vigueur en Région wallonne et en Région flamande. Elle s'applique en outre à toutes les infractions quelles

⁴⁰ EHRM grote kamer 8 juli 2003, "Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk", verz. 36022/97. Zie tevens: GwHof, 30 april 2003, nr. 50/2003; GwHof, 30 april 2003, nr. 51/2003 over de luchthavens van Bierset en Charleroi.

⁴¹ EHRM grote kamer 8 juli 2003, "Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk", verz. 36022/97, § 128.

⁴² Zie: H. Vuye, 'Over vliegtuigen, luchthavens, lawaaihinder, milieuhinder en mensenrechten ... welke rechtsbescherming bieden art. 8 E.V.R.M. en art. 22 Grondwet?', *T.B.B.R.*, 2003, 487-502

⁴⁰ Cour. eur. D.H, grande chambre, 8 juillet 2003, "Hatton e.a. c. le Royaume-Uni", requête 36022/97. Voir également: C.const., 30 avril 2003, n° 50/2003; C.const., 30 avril 2003, n° 51/2003 concernant les aéroports de Bierset et Charleroi.

⁴¹ Cour. eur. D.H, grande chambre, 8 juillet 2003, "Hatton e.a. c. le Royaume-Uni", requête 36022/97, § 128.

⁴² Voir: H. Vuye, "Over vliegtuigen, luchthavens, lawaaihinder, milieuhinder en mensenrechten ... welke rechtsbescherming bieden art. 8 E.V.R.M. en art. 22 Grondwet?", *R.G.D.C.*, 2003, 487-502.

Waalse Gewest. Meer nog, de rechtvaardigingsgrond overheidsbevel geldt niet alleen voor overtredingen van geluidsnormen, maar voor eender welk misdrijf.

De Raad van State heeft omtrent de geluidsnormen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geoordeeld dat men uit de vaststelling dat de toepassing van de geluidsnormen de operatoren (luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen, ...) kan brengen tot een gedrag waarbij meer rekening wordt gehouden met de belangen van derden (omwonenden), niet kan afleiden dat het besluit van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest regels inzake vliegverkeer of de exploitatie van Zaventem regelt⁴³. Dit geldt ook omgekeerd: uit de enkele vaststelling dat de toepassing van de rechtvaardigingsgrond overheidsbevel een invloed kan hebben op het gedrag van de operatoren, kan men niet afleiden dat onderhavig wetsvoorstel een regeling inzake geluidsnormen bevat.

Onderhavig voorstel maakt de uitoefening door het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van hun bevoegdheden inzake geluidshinder en leefmilieu niet onmogelijk of overdreven moeilijk. De specifieke rechtvaardigingsgrond geldt immers alleen voor de piloten en de luchtvaartmaatschappijen. De gewesten kunnen de naleving van de door hen uitgevaardigde normen nog steeds afdwingen in rechte van Belgocontrol en van de Belgische Staat.

Dat de rechtvaardigingsgrond overheidsbevel niet de geluidsnormen regelt, blijkt ook uit het feit dat wanneer de instructies van de luchtverkeersleiding niet worden nageleefd, de gewesten wel degelijk een strafrechtelijke boete of een administratieve boete kunnen opleggen aan de maatschappijen.

7. Overheidsbevel en luchtverkeer van Brussel-Nationaal

In de wet betreffende de regeling van het Luchtverkeer wordt na artikel 51 een nieuw hoofdstuk IV toegevoegd dat de titel draagt: "Opvolgen van de instructies van de luchtverkeersleiding".

Deze titel bevat een nieuw artikel 51*bis* dat een specifieke rechtvaardigingsgrond overheidsbevel instelt voor de exploitanten en de gezagvoerders van luchtvaartuigen.

⁴³ RvSt. 23 december 2011, nr. 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *TBP*, 2012, 477.

qu'elles soient et pas seulement à la violation des normes de bruit.

Le Conseil d'État a estimé, en ce qui concerne les normes de bruit de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'on ne peut pas déduire du constat que l'application des normes de bruit peut amener les opérateurs (contrôle de la circulation aérienne, compagnies aériennes, ...) à tenir davantage compte des intérêts de tiers (riverains) que l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale fixe des règles en matière de trafic aérien ou d'exploitation de Zaventem⁴³. À l'inverse, on ne peut pas déduire du seul constat que l'application de la cause de justification "ordre de l'autorité" est susceptible d'influencer le comportement des opérateurs que la présente proposition de loi contient une réglementation en matière de normes de bruit.

La présente proposition ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de nuisances sonores et d'environnement. En effet, la cause de justification spécifique ne s'applique qu'aux pilotes et aux compagnies aériennes. Les Régions peuvent encore toujours exiger en justice le respect des normes qu'elles ont édictées par Belgocontrol et l'État belge.

La cause de justification "ordre de l'autorité" ne réglemente pas les normes de bruit, ainsi qu'il ressort également du fait que lorsque les instructions du contrôle de la circulation aérienne ne sont pas suivies, les Régions peuvent bel et bien infliger une amende pénale ou administrative aux compagnies.

7. Ordre de l'autorité et trafic aérien de Bruxelles-National

Dans la loi relative à la réglementation de la navigation aérienne, il est inséré, après l'article 51, un nouveau chapitre IV intitulé : "Suivi des instructions du service de contrôle de la circulation aérienne".

Ce titre contient un nouvel article 51*bis*, qui instaure une cause de justification spécifique "ordre de l'autorité" pour les exploitants et les commandants d'aéronefs.

⁴³ CE, 23 décembre 2011, n° 217 043 (Delta Air Lines Inc.), *TBP*, 2012, 477.

Onder luchtvaartuig wordt verstaan: alle toestellen die in de dampkring kunnen gehouden worden ten gevolge van de reactiekrachten welke de lucht er op uitoefent.⁴⁴

Onder exploitant van een luchtvaartuig wordt verstaan: elk persoon die er de beschikking over heeft en die er voor eigen rekening gebruik van maakt; ingeval de naam van de exploitant niet in het luchtvaartuigenregister of op elk ander officieel stuk vermeld is, wordt, tot bewijs van het tegendeel, de eigenaar geacht de exploitant te zijn.⁴⁵

Onder gezagvoerder verstaat de wet: elk persoon die door de exploitant met die hoedanigheid bekleed is of, bij gebreke hiervan, de eerste-bestuurder.⁴⁶

Een rechtvaardigingsgrond is een in rechte gefundeerde veroorlopende tegennorm die een *in abstracto* geformuleerde rechtsplicht, die strafrechtelijk wordt gehandhaafd, in een concrete situatie neutraliseert.⁴⁷

Wij kiezen bewust voor een rechtvaardigingsgrond en niet voor een schulduitsluitingsgrond. Een rechtvaardigingsgrond slaat op een gedraging, in tegenstelling tot een schulduitsluitingsgrond waar de subjectieve ingesteldheid van de dader centraal staat. Een rechtvaardigingsgrond heeft uitwerking *in rem*, want hij slaat op de gedraging als dusdanig, terwijl een schulduitsluitingsgrond uitwerking heeft *in personam* en dus geldt ten opzichte van een individueel persoon.

Het enige feit dat gerechtvaardigd wordt is de overtreding van een norm door de luchtvaartmaatschappij of de gezagvoerder wanneer de instructies van de luchtverkeersleiding worden opgevolgd. De rechtvaardigingsgrond werkt *in rem*, maar heeft een beperkt toepassingsgebied.

Par “aéronefs», on entend : tous appareils pouvant se soutenir dans l’atmosphère grâce aux réactions de l’air.⁴⁴

Par “exploitant d’un aéronef”, on entend : toute personne qui en a la disposition et qui en fait usage pour son propre compte; au cas où le nom de l’exploitant n’est pas inscrit au registre aéronautique ou sur toute autre pièce officielle, le propriétaire est réputé être l’exploitant jusqu’à preuve du contraire.⁴⁵

Par “commandant”, la loi entend : toute personne investie de cette qualité par l’exploitant ou, à son défaut, le premier pilote.⁴⁶

Une cause de justification est une contre-norme permissive fondée en droit qui neutralise, dans une situation concrète, une obligation juridique formulée *in abstracto* et dont le respect est assuré par des sanctions pénales.⁴⁷

Nous optons délibérément pour une cause de justification, et non pour une cause absolutoire. Une cause de justification a trait à un comportement, contrairement à une cause absolutoire, dans laquelle l’état d’esprit subjectif de l’auteur occupe une place centrale. Une cause de justification produit ses effets *in rem*, car elle porte sur le comportement en tant que tel, tandis qu’une cause absolutoire produit ses effets *in personam* et vaut donc à l’égard d’une personne individuelle.

Le seul fait qui est justifié est le non-respect d’une norme par la compagnie aérienne ou par le commandant lorsque les instructions données par le contrôle de la circulation aérienne sont respectées. La cause de justification opère *in rem* mais a un champ d’application limité.

⁴⁴ Art. 1 wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.

⁴⁵ Art. 1 wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.

⁴⁶ Art. 1 wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.

⁴⁷ F. Verbruggen en R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, 2016-2017, 61, nr. 208.

⁴⁴ Article 1^{er} de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

⁴⁵ Article 1^{er} de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

⁴⁶ Article 1^{er} de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

⁴⁷ F. Verbruggen et R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Anvers, 2016-2017, 61, n° 208.

Dit betekent dat ook mededaders en medeplichtigen van de luchtvaartmaatschappij of de gezagvoerder – bijvoorbeeld het personeel van de luchtvaartmaatschappij of het cabinepersoneel — straffeloos blijven. Het feit dat door de luchtverkeersleiding een instructie wordt gegeven waarvan later blijkt dat die een miskenning inhoudt van een norm wordt daarentegen niet gerechtvaardigd.

Het voorstel behoudt de terminologie die de wet betreffende de regeling van het Luchtverkeer gebruikt.

Veerle WOUTERS (Vuye&Wouters)
Hendrik VUYE (Vuye&Wouters)
Barbara PAS (VB)

Cela signifie que les coauteurs et complices de la compagnie aérienne ou du commandant – par exemple des membres du personnel de la compagnie aérienne ou du personnel de cabine – ne peuvent pas non plus être sanctionnés. En revanche, le fait que le contrôle de la circulation aérienne donne une instruction dont il apparaîtra plus tard que celle-ci méconnaissait une norme n'est pas justifié.

La proposition conserve la terminologie utilisée dans la loi relative à la réglementation de la navigation aérienne.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart wordt na artikel 51 een hoofdstuk IV ingevoegd luidende “Opvolgen van de instructies van de luchtverkeersleiding”.

Art. 3

In hoofdstuk IV, ingevoegd bij artikel 2, wordt een artikel 51/1 ingevoegd, luidende:

“Art. 51/1. Een exploitant of gezagvoerder van een luchtvaartuig die een opstijging of landing op de gecoördineerde luchthaven van Brussel-Nationaal uitvoert en daarbij de instructies van de luchtverkeersleiding navolgt, kan niet strafrechtelijk of administratiefrechtelijk worden gesanctioneerd.”

Art. 4

In dezelfde wet wordt na artikel 51/1 een hoofdstuk V ingevoegd dat luidt “Opheffingsbepaling en inwerking-treding” en artikel 52 zal bevatten.

28 februari 2017

Veerle WOUTERS (Vuye&Wouters)
Hendrik VUYE (Vuye&Wouters)
Barbara PAS (VB)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, après l'article 51, il est inséré un chapitre IV intitulé “Suivi des instructions du contrôle de la circulation aérienne”.

Art. 3

Dans le chapitre IV, inséré par l'article 2, il est inséré un article 51/1 rédigé comme suit :

“Art. 5/1. L'exploitant ou commandant de bord d'un aéronef qui effectue un décollage ou un atterrissage à l'aéroport coordonné de Bruxelles-National en suivant les instructions du contrôle de la circulation aérienne ne peut pas faire l'objet d'une sanction pénale ou administrative.”

Art. 4

Dans la même loi, après l'article 51/1 il est inséré un chapitre V intitulé “Disposition abrogatoire et entrée en vigueur”, qui comprendra l'article 52.

28 février 2017