



Service public fédéral
Mobilité et Transports
Transport aérien

Direction générale Transport Aérien
Espace aérien, Aéroports, Environnement et Supervision
City Atrium - 6^{ème} étage
Rue du Progrès 56

1210 Bruxelles
Tél. 02 277 43 11 - Fax 02 277 42 59

MADAME OFFERGELD,
Chef de la Cellule Stratégique
de Madame la Ministre

Votre contact
Pierre Sohler
Chef de service
Tél. : 02 277 43 22 - Fax : 02 277 42 82

e-mail : pierre.sohler@mobilite.fgov.be

Concerne : analyse d'un projet de loi de votre
cabinet (version papier du 7 juillet 2015)

Numéro d'entreprise 0 308 357 852

méto : Rogier
train : Gare du Nord
arrêt de bus et de tram : Gare du Nord
parking vélo gardé : Gare du Nord

Numéro de dossier :
Draft vliegwet 07072015

Nos références :
N/A

Annexe(s) :

Bruxelles le:
09092015

Madame la Chef de cabinet,

Faisant suite à votre demande d'analyse de l'avant-projet de loi de procédures (« vliegwet »).

Lors de la réunion du 7 juillet 2015 dans vos bureaux, le Service Environnement de la DGTA a reçu une copie papier de l'avant-projet de loi relative à l'adoption des procédures de vol, restrictions d'exploitation et création d'une autorité de contrôle pour l'aéroport de Bruxelles-National.

La DGTA souhaite vous faire part des commentaires suivants.

I. Loi de procédures

A. Légalité préalable des procédures aériennes

L'objectif de l'avant-projet de loi est de transformer les procédures aériennes en Loi pour leur assurer une plus grande stabilité juridique qu'une Instruction ministérielle. Ceci implique que les procédures aériennes soient préalablement elles-mêmes légales.

Cette condition avait déjà été soulignée par le Conseil d'Etat, section législation dans son avis du 8 avril 2010 portant sur une version précédente de l'avant-projet de loi de procédures (version Schouppe). Il en résulte selon la DGTA que l'ensemble des procédures aériennes que le Gouvernement entend annexer à la loi de procédures devrait faire l'objet d'une étude d'impact environnemental et d'une concertation publique préalable, tel que prescrit par la directive 2001/42/CE et la loi du 13 février 2006.

Dans la même logique, il convient de s'assurer que les procédures aériennes soient préalablement conformes aux diverses obligations européennes à charge de l'Etat. Et notamment celles prescrites par la directive UE 2002/49/CE qui prévoit l'obligation de mise en place de plans d'action bruit. Ce point essentiel a été souligné de manière claire par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 avril 2010. Ce point figurait aussi textuellement dans la version Schouppe : "Les procédures de vol et les restrictions d'exploitation sont élaborées en tenant compte des plans d'actions élaborés par les autorités compétentes" (article 4 par. 1), mais a été de manière inopportune supprimé dans la version actuelle de l'avant-projet de loi. De même, diverses dispositions de droit européen obligent l'Etat belge à mettre en place une approche équilibrée dans la gestion des nuisances aériennes, dont la directive UE 2002/49/CE et le Règlement 598/2014.

Nos bureaux sont ouverts de 9 à 12h et de 14 à 16h. Les particuliers dans l'impossibilité de se libérer durant ces heures, peuvent solliciter un entretien le mardi ou le vendredi jusque 20h.

www.mobilite.belgium.be

.be

Ni l'une, ni l'autre de ces obligations européennes ne sont à ce jour pleinement respectées par l'Etat. Il ne suffit en effet pas d'écrire, à l'article 5, qu' "une approche équilibrée est adoptée dans l'application de la présente loi..." pour que ce soit le cas dans les faits.

En conclusion, l'adoption de la loi de procédures ne pourra donc se faire qu'au terme d'un long processus d'élaboration d'un plan durable et définitif, qui soit lui-même parfaitement conforme au droit belge et européen.

Pour cette raison, et vu les délais requis importants, la DGTA recommande de scinder le projet de loi de procédures et celui relatif à la mise en place d'une Autorité de contrôle. Au vu de ces contraintes, une autre option pourrait être de postposer l'ensemble du projet de Loi mais de déjà mettre en place au sein de la DGTA les bases de l'Autorité de contrôle. Plus généralement, on peut d'ailleurs se poser la question de l'opportunité de mettre en place des systèmes de contrôles complexes tels que proposés par le projet de Loi plutôt que de développer les services ad hoc de la DGTA en leur donnant les ressources et les compétences requises.

B. Risques d'abus et impunité dans le chef de Belgocontrol

De manière générale, l'article 4 de l'avant-projet de loi induit une discrimination non justifiée entre les compagnies aériennes et Belgocontrol.

Il serait bien plus légitime de ne pas donner au prestataire de services de navigation aérienne (Belgocontrol) un statut privilégié vis-à-vis des autres intervenants (compagnies aériennes, Brussels Airport), puisque:

- Belgocontrol, voire même Brussels Airport, peuvent eux-mêmes se rendre coupable d'un non-respect de procédures aériennes;
- les mêmes motifs de sécurité, sûreté ou opérationnels peuvent justifier (ou non) des conditions dérogatoires tant pour les uns que pour les autres, sans qu'on n'aperçoive de justification à un traitement différencié.

A titre d'exemple, si un pilote respecte une injonction du contrôle aérien qui n'est pas justifiée, l'Autorité de contrôle devrait en toute logique imposer des sanctions à Belgocontrol et non à la compagnie aérienne, mais le texte actuel ne permet pas.

Il convient donc selon nous de modifier le projet -et en particulier l'article 4- pour prendre en compte un traitement identique des divers intervenants censés respecter les procédures aériennes.

Sur ce point, la version actuelle du projet se montre étonnamment plus laxiste vis-à-vis de Belgocontrol que la version précédente de l'avant-projet (version Schouppe) : l'article 33 du projet Schouppe prévoyait la modification de la loi du 27 juin 1937, en vue du renforcement des sanctions aussi bien à charge des compagnies aériennes que de Belgocontrol ou de Brussels Airport en cas de non-respect des configurations de piste et routes de vols publiées. Cette disposition a été remplacée dans le projet actuel par un article 37 par. 2 et totalement vidée de toute substance, puisque ni Belgocontrol, ni Brussels Airport ne peuvent plus se voir imposer de sanctions.

Un autre élément démontre que le texte initial de Schouppe a été affaibli pour donner plus de marges de manœuvre à Belgocontrol : la version Schouppe prévoyait en son article 4 par.2 dernier al. que "les aéronefs suivent les routes de vols... sans préjudice pour (Belgocontrol)... de déroger aux routes de vols pour des raisons de sécurité ou, dans le cas des atterrissages, pour assurer la fluidité du trafic". Dans la version qui nous a été soumise, les termes "dans le cas des atterrissages" ont été supprimés, et ce de manière injustifiée; il est en effet compréhensible de permettre une dérogation des routes aériennes pour les atterrissages, où l'engorgement de trafic peut justifier une route alternative, mais pas pour les décollages, où Belgocontrol peut gérer le flux de décollages au sol. Ce faisant, le projet actuel augmente ainsi le risque d'abus dans le chef de Belgocontrol.

La DGTA souligne donc que les remaniements du texte initial de Schouppe renforcent l'impunité de Belgocontrol.

En conclusion quant à ce point, il convient de revoir fondamentalement l'équilibre et la charge des obligations et des sanctions créées par cet avant-projet de loi, dans le but de faire supporter par chaque intervenant la responsabilité de ses actions et du respect des procédures aériennes.

Onze kantoren zijn open van 9 tot 12 uur en van 14 tot 16 uur. Particulieren die zich tijdens deze openingsuren niet kunnen vrijmaken, kunnen een afspraak bekomen op dinsdag of vrijdag tot 20 uur.

C. Processus d'élaboration des procédures aériennes

Il convient selon nous de renforcer l'indépendance et l'objectivité des études de sécurité et de capacité requises dans le cadre du processus d'élaboration des procédures aériennes. Dans le projet actuel, l'étude de sécurité est confiée à Belgocontrol, et l'étude de capacité éventuelle est confiée à Brussels Airport, en coopération avec Belgocontrol.

Selon nous, cette procédure n'offre pas suffisamment de garanties d'indépendance. Il conviendrait à tout le moins de rendre possible la supervision de ces études par le Comité d'Avis que la loi entend créer.

Enfin, l'article 11 du projet actuel soumet la proposition de procédure de vol à la loi du 13 février 2006. Or, cette dernière a pour champ d'application les plans et programmes ayant une incidence en matière environnementale. Il nous semble que l'objectif de l'avant-projet de loi est de soumettre aux procédures de consultation publique préalable et d'étude d'impact environnemental non seulement les plans et programmes, mais aussi chaque procédure spécifique. Si tel est le cas, sans doute serait-il utile d'être plus explicite. Dans ce contexte, il conviendrait aussi de préciser si certaines modifications de procédures aériennes sont exclues du champ d'application de la loi de 2006.

D. Procédures temporaires

La mise en œuvre d'une procédure de vol temporaire, dérogatoire aux procédures permanentes, est prévue par l'article 14. Dans le projet initial de Schoupe, toute procédure temporaire était limitée à maximum 3 mois renouvelable. Le projet actuel a étendu cette exception à 6 mois, renouvelables sans précision de limite quant à ce renouvellement : cela nous paraît non-justifié par les besoins des opérations et pourrait entraîner des abus, puisque les procédures temporaires échapperaient ainsi à tout contrôle (pas d'analyse de sécurité et de capacité, ni de soumission à la loi de 2006).

Il est d'ailleurs légitime de s'interroger sur la légalité de ces procédures temporaires au regard de la directive 2001/42/CE et de la loi de 2006. Ne faudrait-il pas être plus précis concernant le champ d'application de cette importante dérogation aux procédures prévues par la loi de 2006, et que le présent avant-projet entend consacrer ?

Sauf à vouloir vider de son sens le principe des procédures définitives, il convient selon nous de restreindre le délai de dérogation à maximum 3 mois, et de préciser le type de procédures temporaires qui peuvent être mises en place sans recours aux procédures prévues par la loi de 2006.

II. Comité d'avis & Autorité de contrôle

A. Missions du Comité

Les articles relatifs aux missions de ce comité sont particulièrement confus, de telle sorte qu'il est difficile de comprendre les rôles respectifs du Comité de contrôle et du Comité d'avis. Il convient de rendre la rédaction du texte plus claire, notamment en ne mêlant pas dans la même section (TITRE III) les dispositions liées aux restrictions d'exploitation et celles concernant la création et les missions du Comité.

Fonctionnellement, il importe de bien comprendre que les missions de ces deux comités sont très différentes; ainsi, par exemple, un expert en contours de bruits sera requis pour évaluer les nuisances potentielles dans le cadre de l'introduction d'une restriction d'exploitation, mais n'a pas de rôle dans une fonction de vérification et de contrôle de respect de procédures aériennes.

Nous comprenons que la volonté de l'avant-projet de loi est de réunir au sein du même Comité les missions d'avis en matière de restriction d'exploitation, et de contrôle du respect des procédures.

La réunion de ces deux missions différentes au sein d'une même structure n'est-elle pas contradictoire, ou à tout le moins porteuse de risques de conflits d'intérêts ? Il nous semble que le Comité ne peut à la fois préparer les restrictions d'exploitation, donner des avis au Ministre, contrôler et sanctionner, étant alors juge et partie. Il convient de réfléchir à une séparation organisationnelle, ou à tout le moins fonctionnelle, entre ces deux missions de contrôle d'une part et d'élaboration de nouvelles procédures ou restrictions d'exploitation d'autre part.

Onze kantoren zijn open van 9 tot 12 uur en van 14 tot 16 uur. Particulieren die zich tijdens deze openingsuren niet kunnen vrijmaken, kunnen een afspraak bekomen op dinsdag of vrijdag tot 20 uur.

Dans ce contexte, vu la différence de ces missions, et la complexité d'organiser le travail de cette (ces) nouvelle (s) structure(s), il semble utile de pouvoir disposer également du projet d'AR visé à l'article 19 par. 1, qui entend fixer les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité.

Enfin, la loi de 2006 met elle-aussi en place un Comité d'avis, chargé de superviser les procédures de consultation publique préalable et d'enquête publique. Ne conviendrait-il pas de prévoir des modalités de coopération entre ces deux Comités ?

B. Nécessité de préciser les conditions de dérogation et de collaboration entre les autorités

L'ensemble des dérogations possibles (notamment prévues à l'article 4 du projet actuel) doivent absolument être établies de façon précise et exhaustive : conditions de dérogation au PRS, mise à jour des données des avions, écart maximum autorisé d'une route de vol en fonction de la distance parcourue, différenciation mouvement versus créneau horaire, temps de réponse pour réponse aux questions de l'autorité etc.

S'il n'est pas possible de prévoir tous les cas de figure qui imposeront au Comité de contrôle de prononcer une sanction, il est souhaitable de préciser au maximum ces situations, en vue de réduire le nombre de cas litigieux et de permettre au Comité de s'appuyer sur des bases indiscutables pour justifier ses décisions.

Dans ce cadre, nous proposons également d'intégrer au projet de loi une disposition claire permettant d'éliminer toute possibilité de refus de collaboration ou d'accès direct aux informations opérationnelles dont doivent disposer tous les intervenants, à savoir le Comité, la DGTA et le service de médiation.

C. Accès à l'information

L'obtention de données « dans des délais raisonnables », prévu à l'article 18 n'assure pas que les données opérationnelles qui peuvent être analysées en temps réel seront fournies. Or ces données sont indispensables au Comité pour remplir ses tâches de contrôle, d'évaluation et de sanctions.

Il convient donc de réviser l'article 18 soit revu de façon à assurer que Belgocontrol respecte les principes fondamentaux d'octroi d'accès à l'information, afin de permettre un contrôle efficace et objectif des procédures et routes de vol.

D. Tâches des inspecteurs

Il semble qu'une partie essentielle du travail du Comité sera demandé aux inspecteurs de la DGTA, nommés par le Comité.

Cela induit que le contrôle des procédures sera, d'une certaine façon, sous-traité à la DGTA. Le système mis en place par le projet pose cependant plusieurs problèmes.

Les inspecteurs rédigent un PV sur la base de leurs constatations et convictions propres; ils effectuent seuls l'audit en toute indépendance. Le placer sous le contrôle d'un Comité s'oppose par essence à leur fonction et au cadre de leur mandat d'officier de police judiciaire, et au cadre légal des inspecteurs.

Les inspecteurs visés à la loi de 1937 relèvent légalement de l'inspecteur en chef (Directeur général de la DGTA) et sont nommés par AR. Il est tout à fait incohérent de les faire nommer par le Comité ou dépendre de lui de la sorte. Qui plus est, cela n'apporte aucune plus-value par rapport à un renforcement du service de la DGTA actuellement en charge (service Environnement), service qui s'inscrit dans un cadre cohérent et dispose déjà d'un inspecteur.

D'autres éléments posent également problème en termes de cohérence, d'efficacité et d'accès aux données pour les inspecteurs dans le projet de loi actuel :

- Le mandat des inspecteurs proposé est encore plus limité que leur mandat actuel. Leur droit d'accès est limité aux aéronefs et à l'aéroport, créant ainsi un vide juridique lorsque l'infraction est générée par d'autres intervenants, telles que par exemple Belgocontrol ;
- Tous les intervenants doivent pouvoir être sanctionnés en fonction de leur responsabilité dans le cadre de la commission d'une infraction. L'article 26 limite aux compagnies aériennes le non-respect de la loi alors qu'il est possible que la responsabilité de la faute soit à imputer à un tiers, tel

Onze kantoren zijn open van 9 tot 12 uur en van 14 tot 16 uur. Particulieren die zich tijdens deze openingsuren niet kunnen vrijmaken, kunnen een afspraak bekomen op dinsdag of vrijdag tot 20 uur.

- que Belgocontrol. Or, dans le projet actuel, les tiers sont de facto immunisés de toute responsabilité ;
- Les membres du Comité n'auront pas accès au dossier de suivi du PV et ne pourront donc mesurer la légalité et les éléments considérés acceptables ou pertinents par le parquet. Or, pour rappel, la procédure interdit que le contenu d'un PV soit partagé (principe de la confidentialité de l'instruction) ;
 - Les inspecteurs ne doivent pas seulement recueillir des données mais aussi obtenir ces dernières en temps réel, afin de pouvoir faire des propositions d'amélioration des procédures de vol, etc. au Ministre. L'article 21 ne prévoit pas cela actuellement.

En conclusion quant à ce point, l'indépendance des inspecteurs ne permet pas de les soumettre à une nouvelle hiérarchie extérieure à la DGTA et semble incohérente avec la loi de base de 1937 puisque la proposition restreint leurs prérogatives actuelles. Nous proposons que la rédaction du projet soit revue pour tenir compte de ces réalités et assurer que les inspecteurs de la DGTA ne voient leurs pouvoirs et mandats restreints par le projet. En effet, la DGTA est bien l'autorité administrative fédérale en charge de la matière aéronautique, en ce compris ses aspects environnementaux. Elle tire cette autorité de la répartition des compétences telle que réglée par le Roi, sur la base de ses pouvoirs constitutionnels, et a l'obligation d'exercer les compétences qui lui ont été attribuées.

Conclusion générale

En l'état, ce projet de loi n'offre pas une base à une législation durable de fixation et de contrôle des procédures et routes aériennes. Il empêche en particulier la DGTA, ou toute structure que le projet entend créer (Comité), d'assurer une vérification effective et efficace des opérations et accorde une forme d'impunité à Belgocontrol.

Il conviendrait donc de reformuler en profondeur l'ensemble de ce projet, en veillant plus spécifiquement au respect des principes essentiels suivants:

- Priorité à l'établissement d'un cadre complet et concerté de procédures de vol et routes de vol préalablement à la loi visant à la stabilisation dudit cadre;
- Coordination conjointe de la rédaction des textes de loi et d'AR (art. 19);
- Mention explicite dans la loi et l'AR que Belgocontrol et Brussels Airport doivent donner au Comité l'accès légal à l'information et aux données en temps réels, pour permettre un contrôle effectif des procédures et de démontrer les responsabilités de chaque intervenant;
- Cohérence de la Loi et de l'AR par rapport au cadre légal existant (basé sur la loi du 21 juin 1937) et, dans ce cadre, assurance que seront mises en œuvre d'une part une structure permettant de contrôler les nuisances sonores issues des aéronefs et d'autre part une structure permettant de modifier les procédures de vol et restrictions d'exploitation en place.

Si la DGTA ne peut donc adhérer au projet actuel, elle se tient à la disposition de Madame la Chef de cabinet pour l'assister dans la révision du présent projet.

Veuillez agréer, Madame la Chef de cabinet, l'expression de nos sentiments distingués.

Mireille Van Buynderen Chef de Service, Service Espace Aérien de la DGTA	Patrick Vanheyste Directeur, Direction AAS de la DGTA
Pierre Sohier Chef de Service, Service Environnement de la DGTA	Nathalie Dejace DG DGTA
Laurent Ledoux Président du SPF Mobilité & Transports	

Onze kantoren zijn open van 9 tot 12 uur en van 14 tot 16 uur. Particulieren die zich tijdens deze openingsuren niet kunnen vrijmaken, kunnen een afspraak bekomen op dinsdag of vrijdag tot 20 uur.

que Belgocontrol. Or, dans le projet actuel, les tiers sont de facto immunisés de toute responsabilité ;

- Les membres du Comité n'auront pas accès au dossier de suivi du PV et ne pourront donc mesurer la légalité et les éléments considérés acceptables ou pertinents par le parquet. Or, pour rappel, la procédure interdit que le contenu d'un PV soit partagé (principe de la confidentialité de l'instruction) ;
- Les inspecteurs ne doivent pas seulement recueillir des données mais aussi obtenir ces dernières en temps réel, afin de pouvoir faire des propositions d'amélioration des procédures de vol, etc. au Ministre. L'article 21 ne prévoit pas cela actuellement.

En conclusion quant à ce point, l'indépendance des inspecteurs ne permet pas de les soumettre à une nouvelle hiérarchie extérieure à la DGTA et semble incohérente avec la loi de base de 1937 puisque la proposition restreint leurs prérogatives actuelles. Nous proposons que la rédaction du projet soit revue pour tenir compte de ces réalités et assurer que les inspecteurs de la DGTA ne voient leurs pouvoirs et mandats restreints par le projet. En effet, la DGTA est bien l'autorité administrative fédérale en charge de la matière aéronautique, en ce compris ses aspects environnementaux. Elle tire cette autorité de la répartition des compétences telle que réglée par le Roi, sur la base de ses pouvoirs constitutionnels, et a l'obligation d'exercer les compétences qui lui ont été attribuées.

Conclusion générale

En l'état, ce projet de loi n'offre pas une base à une législation durable de fixation et de contrôle des procédures et routes aériennes. Il empêche en particulier la DGTA, ou toute structure que le projet entend créer (Comité), d'assurer une vérification effective et efficace des opérations et accorde une forme d'impunité à Belgocontrol.

Il conviendrait donc de reformuler en profondeur l'ensemble de ce projet, en veillant plus spécifiquement au respect des principes essentiels suivants:

- Priorité à l'établissement d'un cadre complet et concerté de procédures de vol et routes de vol préalablement à la loi visant à la stabilisation dudit cadre;
- Coordination conjointe de la rédaction des textes de loi et d'AR (art. 19);
- Mention explicite dans la loi et l'AR que Belgocontrol et Brussels Airport doivent donner au Comité l'accès légal à l'information et aux données en temps réels, pour permettre un contrôle effectif des procédures et de démontrer les responsabilités de chaque intervenant;
- Cohérence de la Loi et de l'AR par rapport au cadre légal existant (basé sur la loi du 21 juin 1937) et, dans ce cadre, assurance que seront mises en œuvre d'une part une structure permettant de contrôler les nuisances sonores issues des aéronefs et d'autre part une structure permettant de modifier les procédures de vol et restrictions d'exploitation en place.

Si la DGTA ne peut donc adhérer au projet actuel, elle se tient à la disposition de Madame la Chef de cabinet pour l'assister dans la révision du présent projet.

Veuillez agréer, Madame la Chef de cabinet, l'expression de nos sentiments distingués.

Mireille Van Buynderen Chef de Service, Service Espace Aérien de la DGTA	Patrick Vanheyste Directeur, Direction AAS de la DGTA
Pierre Sohier Chef de Service, Service Environnement de la DGTA	Nathalie Dejace DG DGTA
Laurent Ledoux Président du SPF Mobilité & Transports	

Onze kantoren zijn open van 9 tot 12 uur en van 14 tot 16 uur. Particulieren die zich tijdens deze openingsuren niet kunnen vrijmaken, kunnen een afspraak bekomen op dinsdag of vrijdag tot 20 uur.