



Commission permanente de Contrôle linguistique
rue Montagne du Parc 4 – 1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 24 octobre 2019

[...]

[...]

Concerne : application de l'article 48, alinéa deux, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal le 18 juillet 1966 (LLC)

Monsieur le Ministre,

Suite à la visite de travail à *Skeyes* du 18 janvier 2019 et aux réunions du 15 mars 2019, du 12 avril 2019, du 27 septembre 2019 et du 23 octobre 2019, La Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL) a examiné la question posée par l'administrateur délégué de *Skeyes* dans sa lettre du 10 juin 2016 relative à la possibilité d'adopter des mesures spéciales et dérogatoires et d'instaurer un régime linguistique adapté au sein de *Skeyes* sur la base de l'article 48, alinéa deux LLC.

1. Base légale

L'article 48, alinéa deux, LLC prévoit ce qui suit :

« Art. 48, alinéa deux - Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre des mesures particulières en vue de régler l'application des présentes lois coordonnées à Belgocontrol et à la B.I.A.C. en tenant compte des conditions d'exploitation qui leur sont propres. »

Cet alinéa a été ajouté par un arrêté de pouvoirs spéciaux pris sur la base d'une loi d'habilitation, plus précisément la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National.

L'article 2, 3° de cette loi prévoit ce qui suit :

“Art. 2 – Afin de rationaliser et de moderniser les structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National et d'assurer que les tâches de service public y afférentes puissent être accomplies de manière efficace, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue de :

[...]

3° de transformer la R.V.A. en entreprise publique autonome régie par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, et la B.A.T.C. en entreprise publique autonome ayant la forme de société anonyme de droit public régie par la même loi, et d'adapter les dispositions de cette loi aux conditions d'exploitation qui leur sont propres; [...]"

La loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National est une loi d'habilitation qui permet aux chambres fédérales de se prononcer sur l'objectif et les lignes de force du projet en question, à savoir la rationalisation des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, et qui donna habilitation au Roi pour en établir

les modalités en modifiant, complétant, remplaçant ou abrogeant s'il échet les dispositions légales en vigueur (Rapport fait au nom de la Commission de l'Infrastructure, des Communications et des entreprises publiques par Monsieur [...] sur le projet de loi visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, *Doc. Parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1097/7, 4).

Le législateur avait l'intention de traduire cette réglementation dans une loi après son adoption par le Roi.

L'article 7, § 1, de la loi du 19 décembre 1997 susmentionnée prévoit en effet ce qui suit :

« Art. 7, § 1. - Les arrêtés pris en vertu de la présente loi peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur. »

La Roi a donc fixé ces modalités dans l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National. En l'occurrence, l'article 48, alinéa deux LLC a été inséré par l'article 35 de l'arrêté royal susmentionné.

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas examiné cet article 35 de l'arrêté royal du 2 avril 1998 étant donné que l'avis de la CPCL, qui constitue une forme substantielle sur la base de l'article 61, § 2 LLC, n'a pas été demandé et que cet avis de la CPCL pourrait entre autre avoir pour conséquence d'amender l'article 35 de sorte que l'article en question n'était, à ce stade, pas encore susceptible d'être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

Dans le commentaire des articles de cet arrêté royal, il a été précisé ce qui suit concernant cette remarque du Conseil d'Etat :

“Conformément à l'article 36 de la loi du 21 mars 1991 précitée, Belgocontrol et la B.I.A.C. seront soumises, comme les autres entreprises publiques économiques, aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Néanmoins, en vue de permettre à ces entités de fonctionner dans un cadre de gestion adapté à la nature de leur exploitation, l'article 35 introduit une nouvelle disposition dans l'article 48 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative permettant d'introduire, par arrêté royal, un régime dérogatoire, à l'instar de ce qui a été prévu pour la SABENA, tenant compte des conditions d'exploitation qui sont propres à Belgocontrol et à la B.I.A.C.

Dans son avis sur le présent projet, le Conseil d'Etat soulève que la Commission permanente de Contrôle linguistique aurait dû être consultée préalablement à propos de l'article 35, et ce en application de l'article 61, § 2, desdites lois coordonnées. Cependant, il convient de noter que l'article 35 n'est qu'une simple disposition d'habilitation qui ne contient aucune disposition matérielle. En conséquence, la Commission permanente sera consultée à propos des éventuels arrêtés d'exécution.”

Pour la mise en œuvre de l'article 48, alinéa deux, LLC, la CPCL doit donc émettre un avis préalable.

L'arrêté royal du 2 avril 1998 a été confirmé par la loi du 9 juillet 1998 portant confirmation de l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National pris en application de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National.

2. Conditions d'exécution de l'article 48, alinéa deux LLC

Alors que le Roi n'a jusqu'à présent pas encore fait usage de cette habilitation à l'égard de *Skeyes*, le Roi a déjà eu recours à l'article 48, § 1 LLC dans le passé afin de prendre des mesures pour SABENA.

Ces dispositions particulières sont réglées dans l'arrêté royal 10 octobre 1978 « fixant les mesures particulières en vue de régler l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, à la Société Anonyme Belge d'Exploitation de la Navigation Aérienne (SABENA) ». Le texte de cet arrêté royal se trouve en annexe.

Dans son avis n° 3701 du 17 février 1977, la CPCL s'est prononcée comme suit quant à l'application de l'article 48 LLC :

“L'article 48 LLC n'autorise le Roi à ne prendre des mesures particulières qu'en tenant compte des conditions propres aux entreprises de transports aérien internationaux. Il s'en suit que :

- est illégale toute mesure prise en dehors de limites prévues à l'article 48;
- pour des affaires qui sont sans rapport avec les circonstances particulières précitées, les LLC doivent rester purement et simplement d'application »

En 1995, l'administration de la CPCL avait suggéré l'idée qu'il serait possible d'appliquer les dispositions de cet arrêté royal à CANAC, le centre responsable du contrôle aérien sur la base des éléments suivants :

“(…) lesdites dispositions font allusion à des considérations techniques et du domaine de la sécurité et aux usages du transport aérien civil international. En effet, CANAC est précisément un service ayant une grande part de technicité et exerçant une fonction dans le cadre de la sécurité et des usages du transport aérien civil international (Dossiers CPCL n° 26.149)

En 2008, Belgocontrol et le secrétaire d'Etat à la Mobilité de l'époque ont tenté de mettre en oeuvre l'article 48 LLC. Le projet concerné avait pour objet de traiter les 4 aspects suivants :

1. l'exigence de la connaissance de l'anglais pour certaines fonctions, l'évaluation de cette connaissance linguistique et l'organisation de cette évaluation ;
2. la possibilité d'employer l'anglais dans les rapports avec les utilisateurs et le public ;
3. une dérogation à l'obligation d'établir des cadres linguistiques ;
4. créer davantage de mobilité entre le personnel en permettant au personnel d'une autre langue de la région linguistique ou est situé l'aéroport régional de travailler dans cet aéroport.

Pour conclure, il convient de tenir compte des éléments suivants lors de la mise en application de l'article 48, alinéa deux LLC :

- les mesures particulières doivent être en rapport avec les conditions d’exploitation propres à Skeyes;
- tout mesure qui serait prise en dehors des limites prévues à l’article 48 LLC serait illégale;
- pour les affaires qui se sont pas en rapport avec lesdites conditions particulières, les LLC restent d’application.

3. Réglementation internationale et anglaise relative à la connaissance d’une autre langue que la langue nationale dans le cadre du secteur aérien

i) Règlement (UE) n° 2015/340

Le Règlement (UE) n° 2015/340 de la Commission « du 20 février 2015 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le Règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission et abrogeant le Règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission » (ci-après : règlement n° 2015/340), détermine les exigences auxquelles une personne doit satisfaire avant qu'elle puisse exercer la fonction de contrôleur de la circulation aérienne au sein de l'Union européenne.¹

Le règlement précité vise à introduire des exigences uniformes vis-à-vis les contrôleurs de la circulation aérienne dans l'Union européenne accroissant ainsi la libre circulation des contrôleurs de la circulation aérienne.²

L'article 3 dudit règlement dispose que :

“Les services de contrôle de la circulation aérienne sont fournis uniquement par des contrôleurs de la circulation aérienne qualifiés et titulaires d'une licence conformément au présent règlement.”³

L'une des exigences déterminées dans les annexes du règlement précité impose aux contrôleurs de la circulation aérienne et aux contrôleurs de la circulation aérienne stagiaires la connaissance de certaines langues, notamment l'anglais et, « s'il y a lieu, la/les langue(s) imposée(s) par l'État membre pour des raisons de sécurité au sein de l'unité ATC. »⁴

¹ Art. 3, § 1^{er} Règlement (UE) n° 2015/340 du 20 février 2015 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux licences et certificats de contrôleur de la circulation aérienne conformément au Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le Règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission et abrogeant le Règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0340&from=fr>

² Considération 8 Règlement n° 2015/340 dispose en effet que: “Il est essentiel de disposer de règles communes relatives à la délivrance et au maintien de licences de contrôleur de la circulation aérienne pour renforcer la confiance des États membres dans leurs systèmes respectifs. Pour garantir un niveau de sécurité maximal, il y a donc lieu d'introduire des exigences uniformes relatives à la formation, aux qualifications et aux compétences des contrôleurs de la circulation aérienne. Cette mesure permet également de garantir la fourniture de services de contrôle de la circulation aérienne sécurisés et de qualité élevée, et contribue à la reconnaissance des licences dans l'ensemble de l'Union, accroissant ainsi la libre circulation et la disponibilité des contrôleurs de la circulation aérienne.”

³ Art. 3, 1. Règlement n° 2015/340.

⁴ ATCO.B.001, ATCO.B.005 en ATCO.B.030 Annexe I – Partie ATCO – EXIGENCES RELATIVES À LA DÉLIVRANCE DE LICENCES DE CONTRÔLEUR DE LA CIRCULATION AÉRIENNE par le Règlement n° 2015/340.

Les contrôleurs de la circulation aérienne et les contrôleurs de la circulation aérienne stagiaires doivent démontrer au moins un niveau quatre de la langue ou des langues concernée(s), conformément à l'échelle de qualification exposée à l'appendice 1 de l'annexe I du règlement n° 2015/340. Le niveau avancé peut être requis lorsque les conditions opérationnelles justifient un niveau de compétences linguistiques supérieur. Cette exigence doit être non discriminatoire, proportionnée, transparente et justifiée en toute objectivité par le prestataire de services de navigation aérienne souhaitant appliquer ce niveau de compétence supérieur, et doit être approuvée par l'autorité compétente », pour la Belgique : la BSA-ANS.⁵

ii) Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n° 482/2008, les règlements d'exécution (UE) n° 1034/2011, (UE) n° 1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n° 677/2011

Conformément à l'annexe XIII du Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n° 482/2008, les règlements d'exécution (UE) n° 1034/2011, (UE) n° 1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n° 677/2011", le fournisseur de services de navigation aérienne, en l'occurrence Belgocontrol, doit s'assurer que le personnel responsable de l'électronique de sécurité du trafic aérien possède les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions.⁶

Dans les *Acceptable Means of Compliance*, établis par le directeur exécutif de l'Agence européenne de la sécurité aérienne, cette obligation est en outre définie comme suit :

“Service providers should determine the level of language proficiency based on the particular ATSEP duties, the safety criticality of the system ATSEP will need to work on, and taking into account the language requirements related to operating instructions, manuals, and the need to communicate across operational boundaries that require a common language.”⁷

iii) Arrêté royal du 19 mars 2014 réglementant la connaissance des langues dans l'aviation civile

⁵ Art. 5 Règlement n° 2015/340; ATCO.B.030 Annexe I – Partie ATCO – EXIGENCES RELATIVES À LA DÉLIVRANCE DE LICENCES DE CONTRÔLEUR DE LA CIRCULATION AÉRIENNE par le Règlement n° 2015/340; SPF Mobilité et Transports, “ Autorité nationale de surveillance (BSA-ANS)”, https://mobilit.belgium.be/fr/transport_aerien/ansatm/bsa_ans

⁶ ATSEP.OR.115 Annexe XIII du Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n° 482/2008, les règlements d'exécution (UE) n° 1034/2011, (UE) n° 1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n° 677/2011

⁷ EASA, Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Part-PERS Requirements for service providers concerning personnel training and competence assessment, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annex%20XIII%20%28part-PERS%29%20to%20ED%20Decision%202017-001-R.pdf..>

En Belgique, la connaissance linguistique exigée par le règlement 2015/340 est fixée par l'arrêté royal du 19 mars 2014 réglementant la connaissance des langues dans l'aviation civile. L'article 2, § 3, dudit arrêté royal exige que :

« les contrôleurs de la circulation aérienne démontrent un niveau de compétence linguistique 4, 5 ou 6 de la langue anglaise dans les communications radiotéléphoniques » visé au règlement n° 2015/340.⁸

Cette obligation n'est pas uniquement imposée aux contrôleurs de la circulation aérienne, mais également aux « pilotes d'avions, d'hélicoptères, d'aéronefs à sustentation motorisée et de dirigeables ».⁹

L'article 2, § 4, dudit arrêté royal précise en outre ce qui suit :

« § 4. Les opérateurs radio de stations aéronautiques démontrent un niveau de compétence linguistique 4, 5 ou 6 de la langue anglaise ou d'une langue nationale utilisée par l'aérodrome concerné dans les communications radiotéléphoniques

iv) **Autres renvois à l'anglais**

- En ce qui concerne le *Aeronautical Information Management* (AIM)

L'annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944 à Chicago, approuvée par la loi du 30 avril 1947, précise ce qui suit :

« Chaque élément du système intégré d'information aéronautique de diffusion internationale comportera un texte anglais pour les parties en langage clair. »¹⁰

Les *Procedures for Air Navigation Services – Aeronautical Information Management* prévoient ce qui suit au n° 5.2.5.1.3 :

« *All NOTAM shall be issued in the English language* »¹¹

- En ce qui concerne les connaissances linguistiques requises pour le personnel responsable de la METEO

⁸ Cet arrêté royal renvoie au "Règlement (UE) n° 805/2011 de la Commission van 10 août 2011 établissant les modalités relatives aux licences et à certains certificats de contrôleur de la circulation aérienne en vertu du règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil" qui a été remplacé par le Règlement (UE) n° 2015/340.

Art. 2, § 3 et 3, § 2 AR du 19 mars 2014 réglementant la connaissance des langues dans l'aviation civile, M.B. 22 mai 2014, 40.663.

⁹ Art. 2, §§ 1 et 2 AR du 19 mars 2014 réglementant la connaissance des langues dans l'aviation civile, M.B. 22 mai 2014, 40.663.

¹⁰ Annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944 à Chicago, approuvée par la loi du 30 avril 1947, <https://skybrary.aero/bookshelf/books/3737.pdf>

¹¹ Les Notam sont "A notice distributed by means of telecommunication containing information concerning the establishment, condition or change in any aeronautical facility, service, procedure or hazard, the timely knowledge of which is essential to personnel concerned with flight operations.", <https://www.icao.int/WACAF/Documents/Meetings/2018/AIS%20to%20AIM/DP-4B-Consolidated%20PANS-AIM%201st%20Edition.pdf>

Les états membres doivent veiller à ce que personnel responsable de la METEO connaisse l'anglais.¹²

4. Jurisprudence d'avis antérieure de la CPCL relative à la connaissance d'une langue autre que les langues nationales dans le cadre du secteur aérien

Dans son avis n° 31.320 du 19 juin 2001, la CPCL s'est prononcée sur une plainte déposée à l'encontre de Belgocontrol parce qu'au Centre CANAC, situé à Steenokkerzeel, les instructions, le courrier électronique et même des cours se faisaient uniquement en anglais.¹³

En renvoyant à l'article 39 LLC et à sa jurisprudence relative à l'emploi de l'anglais, la CPCL a considéré que :

« L'emploi de l'anglais pouvait, à titre d'exception, être admis dans le cadre de la terminologie aérienne, de la sécurité ou du système informatique. (...) la CPCL estime qu'elle ne peut (...) se prononcer sur un emploi plus généralisé de l'anglais en service intérieur. »¹⁴

Dans son avis n° 43.122 du 9 février 2012, la CPCL a renvoyé notamment aux éléments suivants précisés par le secrétaire d'Etat à la Mobilité de l'époque dans sa réponse à la question parlementaire n° 4505 du 31 mai 2011 :

- « les contrôleurs aériens de la tour de contrôle ne sont pas supposés entrer en contact avec le public; »
- « en ce qui concerne les communications opérationnelles, la réglementation internationale impose l'utilisation de l'anglais. »

5. Avis de la CPCL

Compte tenu des éléments ci-dessus, la CPCL souhaite suggérer deux pistes possibles en réponse à la demande de l'administrateur délégué de *Skeyes* relative à la possibilité d'adopter des mesures spéciales et dérogatoires et d'instaurer un régime linguistique adapté au sein de *Skeyes* sur la base de l'article 48 LLC.

La première piste est que le législateur élabore une législation spécifique pour *Skeyes* dans laquelle il tiendrait compte des circonstances particulières que connaît *Skeyes*.

La deuxième consiste en la mise en œuvre de l'article 48 alinéa deux LLC par le biais d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Cet arrêté royal devra dans ce cas respecter les limites prévues par l'article 48, alinéa deux LLC. Ce projet d'arrêté royal doit être transmis pour avis à la CPCL.

¹² ICAO, *English Language Proficiency for Aeronautical MET Personnel – Guidance Material (EUR Doc 038)*, [https://www.icao.int/EURNAT/EUR%20and%20NAT%20Documents/EUR%20Documents/038%20-%20ELPR%20for%20MET%20Personnel%20%E2%80%93%20Guidance%20Material/EUR%20Doc%2038%20%20\(EN\)%20-%20Edition%201,%20Amd%200.pdf](https://www.icao.int/EURNAT/EUR%20and%20NAT%20Documents/EUR%20Documents/038%20-%20ELPR%20for%20MET%20Personnel%20%E2%80%93%20Guidance%20Material/EUR%20Doc%2038%20%20(EN)%20-%20Edition%201,%20Amd%200.pdf)

¹³ CPCL 19 juin 2001, n° 31.320.

¹⁴ CPCL 19 juin 2001, n° 31.320.

Pour des raisons de sécurité et de mobilité internationale des contrôleurs aériens, la possibilité de prévoir des mesures spéciales doit être interprétée de manière très large.

*
* *

Il résulte des réglementations avec valeur contraignante et des recommandations (*soft law*) aux niveaux européen et international que l'emploi de l'anglais et l'exigence de la connaissance de l'anglais sont des conditions d'exploitation propres à *Skeyes*, sur la base desquelles des mesures spéciales doivent être prises pour *Skeyes*.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute distinguée.

Le Président,

E. VANDENBOSSCHE