

LA PORTEE JURIDIQUE DES ANNEXES A LA CONVENTION DE CHICAGO

UN DESACCORD ENTRE LES JURISPRUDENCES FRANÇAISE ET BELGE

par

Henri ROLIN

La Cour d'appel de Paris, Chambre d'accusation, a rendu, le 8 juin 1971, dans l'affaire *Administration des Douanes c/ Kalmolpraimpna*¹, un arrêt qui, tout au moins dans ses considérants, se trouve en opposition flagrante avec une jurisprudence belge bien établie.

L'espèce soumise à la Cour d'appel de Paris ne manquait pas d'un certain piquant. La Cour la résume comme suit :

« Les sieurs Kalmolpraimpna, de nationalité thaïlandaise, et Wong Mok Kim, de nationalité chinoise, munis de billets d'avion Zurich-Saïgon via Orly, ont quitté Zurich par la Swissair le 21 février 1969, et ont fait escale à Orly, d'où, en attendant de prendre l'avion d'Air-France pour Saïgon qui ne décollait que le 22 février, ils allèrent passer la nuit dans un hôtel parisien.

Au départ de Zurich, Kalmolpraimpna avait fait enregistrer à son nom cinq valises comme bagages accompagnés, à destination de Saïgon. En quittant l'aéroport ni lui ni Wong n'emmenaient ces valises qui, pour permettre le transbordement d'un avion à l'autre, furent entreposées dans les locaux de l'aéroport d'Orly, aéroport international, qui sont réservés aux bagages des voyageurs en transit.

Vers les 18 heures, le 21 février 1969, des préposés de l'administration des douanes ayant eu leur attention attirée par le poids de ces cinq valises transportées par le personnel de l'aéroport, se renseignèrent sur l'identité de la personne ayant fait enregistrer ces bagages, et le lendemain interpellèrent Kamolpraimpna et Wong à leur arrivée à Orly, et procédèrent en leur présence à la fouille des valises, qui ne contenaient rien d'autre que 125 lingots d'or qui furent aussitôt saisis. »

¹ L'arrêt dont les extraits sont ici reproduits a été publié *in extenso* dans la *Gazette du Palais*, 8-9 décembre 1971.

Les inculpés avaient bénéficié toutefois d'une ordonnance de non-lieu rendue au motif, qu'au vu de l'information, il ne pouvait rien leur être reproché par l'administration française; celle-ci ayant interjeté appel fut déboutée et l'ordonnance confirmée, en sorte que les 125 lingots d'or furent restitués au sieur Kamolpraimpna et à son associé chinois.

Dans une note qui accompagne l'arrêt dans la *Gazette du Palais*, et qui est signée de l'avocat général Cosson, qui avait siégé dans l'affaire et pris des conclusions conformes, ce magistrat fait état d'un arrêt antérieur rendu dans une affaire Schreiber par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, le 8 novembre 1963 (*Bull. Crim.*, 1963, 315), refusant à l'administration des douanes le droit d'inspecter les bagages accompagnant des voyageurs en transit sur des aéroports internationaux.

Dans cette décision, comme dans celle de 1971, il est fait application de l'annexe 9 de la convention de Chicago, suivant laquelle le droit d'inspecter des bagages accompagnant des voyageurs en transit sur les aéroports internationaux, est refusé aux administrations nationales.

Cependant, l'administration des douanes avait plaidé, devant la Cour d'appel de Paris, que les dispositions de l'article 9 ne pouvaient pas lui être opposées :

- 1° parce que cette annexe ne lui avait pas été opposée;
- 2° parce que les lois françaises dont elle avait fait application étaient postérieures à la Convention.

La Cour d'appel de Paris a écarté cette argumentation par deux considérants d'une fermeté qui ne laisse assurément rien à désirer :

« Considérant qu'en cas de conflit entre une convention ratifiée par la France et une loi interne, la loi internationale a force supérieure; qu'une convention internationale dûment ratifiée a force de loi tant pour ce qui a été publié et promulgué que pour les annexes, à moins que le gouvernement n'ait formellement décidé, ce qui n'a pas été le cas pour la convention de Chicago, qu'il limitait sa ratification à la convention et non à ses annexes;

Considérant qu'il ne suffit pas que la législation interne soit postérieure à la convention internationale pour que celle-ci ayant un caractère d'ordre public sur le territoire métropolitain, ce caractère rende les conventions internationales antérieures caduques ou non applicables aux cas qu'elles ont prévus. »

De leur côté, les tribunaux belges eurent à connaître de litiges qui mettaient aux prises des propriétaires belges auxquels la Régie des Voies aériennes avait fait défense de construire, ce par application de normes inscrites à l'annexe 14 à la convention de Chicago, dénommée « Facilitations » (*sic*).

La Cour de cassation de Belgique donna tort à la Régie dans son arrêt du 5 octobre 1957² et quelques années plus tard la Cour d'appel de Bruxelles³

² *J.T.*, 1958, p. 37; *Pas.*, 1958, I, p. 88.

³ *Pas.*, 1966, II, p. 169.

statua dans le même sens. La Cour de cassation justifie sa décision dans les termes suivants :

« Attendu qu'en vertu de la loi du 30 avril 1947⁴ la Belgique assumait l'obligation d'incorporer dans sa législation nationale certaines dispositions de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 et des annexes qui l'ont complétée;

Qu'il ne résultait pas de cette loi que les servitudes à établir en vertu de ladite Convention ou des annexes devenaient de plein droit applicables en Belgique, ni que les demandeurs pouvaient en imposer le respect aux particuliers, dès avant l'adoption de la loi nationale prévue;

Que le juge du fond en a valablement déduit que les demandeurs avaient commis une faute en formulant les interdictions de reconstruire qui leur sont reprochées, alors que la loi nationale ne les y autorisait pas. »

Si on rapproche ce texte de celui précité de la récente décision française, il apparaît tout d'abord que les juridictions des deux pays sont d'accord pour ne pas faire de distinction quant aux effets juridiques de la convention de Chicago ou de ses annexes. Elles s'écartent toutefois fondamentalement sur un point essentiel, à savoir le caractère directement applicable des normes contenues dans les annexes que rejettent la Cour de cassation de Belgique et la Cour d'appel de Bruxelles, tandis que l'admettent la Cour de cassation de France et la Cour d'appel de Paris, ce qui les amène à les faire prévaloir sur les lois françaises tant postérieures qu'antérieures. Quant à l'obstacle à l'application directe résultant du défaut de publication, il a été écarté par les cours françaises et non examiné par les cours belges suivant lesquelles, en elles-mêmes déjà, les normes antérieures dans les annexes ne sont pas susceptibles d'application directe dans les divers Etats contractants.

C'est sur ces trois points que va porter notre examen.

1. LA NATURE PARTICULIERE DES ANNEXES A LA CONVENTION DE CHICAGO

On est surpris dès l'abord qu'à Paris, aussi bien qu'à Bruxelles, on semble avoir perdu de vue la nature très particulière des annexes à la Convention de Chicago. En l'espèce, le terme n'a manifestement pas le sens usuel que reflète la définition qu'en donne le *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International* publié en 1960 sous le patronage de l'Union Académique Internationale et la direction du professeur Basdevant. Il ne s'agit aucunement d'une « disposition annexée à un acte international ou à une partie ou un article d'un tel acte précisant ou complétant ses énonciations ».

⁴ Les premiers mots de l'alinéa reproduits sont assurément le résultat d'une inadvertance. Ce n'est pas par une loi que la Belgique assume une obligation mais par la Convention signée et ratifiée après l'approbation des Chambres donnée en Belgique sous forme de loi. Ce dernier acte est évidemment d'ordre interne.

L'article 54, littera 1 de la Convention de Chicago indique expressément qu'il faut entendre par là : « les normes et pratiques recommandées internationales adoptées par le Conseil de l'O.A.C.I., conformément au chapitre VI. »

Comme le Conseil de l'O.A.C.I. n'a lui-même pu fonctionner qu'après l'entrée en vigueur de la Convention qui l'a créé, il est exclu qu'une seule annexe soit contemporaine de la Convention. Le fait est que l'adoption des normes qui s'y trouvent contenues s'est faite au jour le jour, qu'elles sont contenues dans une série de brochures dont chacune traite de sujets différents et fait l'objet d'une nouvelle édition lors de l'adoption des décisions nouvelles s'ajoutant aux anciennes ou les modifiant⁵.

Les normes contenues dans les Annexes ne sont donc en aucune façon des normes conventionnelles, ce sont des normes internationales dérivées⁶ qui ne sont obligatoires que si l'organe international qui les a édictées a reçu des Etats, qui en sont les destinataires, pouvoir de prendre des décisions liant les membres de l'O.A.C.I.

2. LES ANNEXES A LA CONVENTION DE CHICAGO SONT-ELLES DIRECTEMENT APPLICABLES DANS LES ETATS ?

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Cour d'appel de Paris a implicitement admis ce caractère directement applicable, lorsqu'elle a reconnu à l'annexe 9 une primauté sur la réglementation française tant postérieure qu'antérieure. Assurément, en Belgique comme en France, cette réaffirmation d'un principe particulièrement cher aux internationalistes aura été accueillie avec faveur. Elle a reçu en Belgique une confirmation éclatante dans l'arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1971, et seul le temps fit défaut, à en croire le sénateur de Stexhe pour que ce principe prenne place dans la constitution révisée⁷.

⁵ Les Annexes sont aujourd'hui au nombre de 16, à savoir : 1. Licences du personnel - 2. Règles de l'air - 3. Météorologie - 4. Cartes aéronautiques - 5. Unités de mesure dans les communications air-sol - 6. Exploitation technique des aéronefs (1^{re} partie) - Aviation de transport commercial international (2^e partie) - Aviation générale internationale - 7. Marques de nationalité et d'immatriculation des aéronefs - 8. Certificats de navigabilité d'aéronefs - 9. Facilitation - 10. Télécommunications aéronautiques - volume I (1^{re} partie : Matériel et systèmes de télécommunications; 2^e partie : Fréquences radio) - volume II (Procédures de télécommunication, y compris celles qui ont le caractère de procédures pour les services de navigation aérienne) - 11. Services de la circulation aérienne - 12. Recherches et sauvetage - 13. Enquêtes sur les accidents d'aviation - 14. Aérodrômes - 15. Services d'information aéronautique - 16. Bruit des aéronefs.

⁶ SALMON, J., « Le conflit entre le traité international et la loi interne en Belgique à la suite de l'arrêt rendu le 27 mai 1971 par la Cour de Cassation », *J.T.*, 1971, pp. 511-512.

⁷ *A.P.*, Sénat, 1971-1972, p. 1411. Cette déclaration est reprise dans l'étude du même auteur parue in *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, 1972.

L'opposition manifestée par le professeur Senelle⁸ n'a eu d'autre écho qu'une proposition de loi de MM. Kempinaire et consorts, mais elle-même semble devoir demeurer lettre morte⁹.

Mais, comme l'a indiqué le Procureur général près la Cour de cassation de Belgique, R. Hoyoit de Termicourt, dans la *Mercuriale* qu'il a prononcée le 3 septembre 1963 à l'audience de rentrée de la Cour de cassation, il n'existe de véritable conflit de normes entre lesquelles il n'est nécessaire de choisir que si la règle de droit interne s'avère inconciliable avec une règle internationale directement applicable. Pour apprécier si les décisions du Conseil de l'O.A.C.I. consignées dans les Annexes à la Convention de Chicago ont ce caractère, il convient également de se référer aux dispositions y relatives contenues dans la Convention elle-même. Celles-ci figurent dans le chapitre VI intitulé « Les normes et pratiques recommandées internationales ».

L'article 37 lui-même intitulé « Adoption de normes et procédures internationales » contient deux alinéas libellés comme suit¹⁰ :

« Chaque Etat contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne.

A cette fin, l'Organisation de l'aviation civile internationale adopte et amende, selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et procédures internationales traitant des sujets suivants... »

Cet article est suivi d'un article 38 conçu comme suit :

« Tout Etat qui estime ne pouvoir se conformer en tous points à l'une quelconque de ces normes ou procédures internationales, ou mettre ses propres règlements ou pratiques en complet accord avec une norme ou procédure internationale amendée, ou qui juge nécessaire d'adopter des règles ou des pratiques différant sur un point quelconque de celles qui sont établies par une norme internationale, notifie immédiatement à l'Organisation de l'aviation civile internationale les différences entre ses propres pratiques et celles qui sont établies par la norme internationale. Dans le cas d'amendements à des normes internationales, tout Etat qui n'apporte pas à ses propres règlements ou pratiques les amendements appropriés en avise le Conseil dans les soixante jours à compter de l'adoption

⁸ « De onschendbaarheid van de wet », *R.W.*, 1971, colonnes 641-644. Voyez aussi les remarques de l'auteur de cet article, colonnes 876-877. M. Senelle a répondu à son tour, colonnes 1127-1128 et 1515-1517.

⁹ *D.P.*, Chambre, 1971-1972, n° 200/1.

La critique de cette proposition a été faite par Louis, J.V., « Le droit belge et l'ordre juridique international », *J.T.*, 1972, p. 437.

¹⁰ Le texte de la Convention de 1944 ici reproduit comme les autres citations de la Convention qu'on trouvera dans cette étude sont conformes au texte français adopté en 1968 seulement par la Conférence de Buenos-Aires; il a été publié en Belgique au *Moniteur* du 7 janvier 1969, en France au *Journal officiel* du 25 décembre 1969, cf. MANKIEWICZ, *A.F.D.I.*, 1968, p. 484.

de l'amendement à la norme internationale ou indique les mesures qu'il se propose de prendre. En pareil cas, le Conseil notifie immédiatement à tous les autres Etats la différence existant entre un ou plusieurs points de la norme internationale et la pratique nationale correspondante de l'Etat en question. »

Ainsi se trouve expressément prévue l'intégration sous forme de règles nationales des normes et pratiques recommandées par le Conseil de l'O.A.C.I., sans qu'aucune distinction ne soit faite à cet égard entre les normes et les pratiques.

Bien plus, si les « pratiques » paraissent s'imposer aux Etats de façon moins pressante que les « normes », même en ce qui concerne ces dernières il est loisible aux gouvernements d'y déroger; le seul engagement qu'ils prennent à cet égard est celui de notifier les dérogations au Conseil de l'O.A.C.I. Encore les manquements à cette obligation ne sont-ils pas sanctionnés. Il n'y a même pas d'obligation internationale véritable d'intégrer ainsi que le suppose la Cour de cassation de Belgique.

L'avant-propos inséré dans les brochures contenant les annexes 14 et 9 ne laisse aucun doute à cet égard.

Cet avant-propos qui figure en tête des diverses brochures, y voit définir son objet comme étant notamment de « préciser les obligations incombant aux Etats contractants quant à l'application des normes et pratiques recommandées, aux termes des dispositions de la Convention et de la résolution d'adoption ».

Effectivement, le paragraphe de l'avant-propos est intitulé « Dispositions à prendre par les Etats contractants » (annexe 14), ou « Dispositions que les Etats contractants sont invités à prendre » (annexe 9).

Sous ce titre, dans l'une et l'autre annexe, figure un alinéa intitulé « Notification des différences » auquel s'ajoute, en ce qui concerne l'annexe 9, un paragraphe intitulé « Incorporation du texte de l'Annexe aux règlements nationaux ».

On y lit que :

Dans une résolution adoptée le 13 avril 1948, le Conseil attire l'attention des Etats contractants sur l'opportunité de faire autant que possible concorder le texte de leurs règlements et celui des normes de l'O.A.C.I., lorsque ces dernières revêtent un caractère de règlement, de préciser toute différence par rapport au texte de ces normes, et de signaler tout règlement national complémentaire important pour la sécurité et la régularité de la navigation aérienne. Dans toute la mesure du possible, les dispositions de la présente annexe ont été rédigées de façon à faciliter leur incorporation, sans changement de texte important, aux règlements nationaux. »

Ainsi, non seulement il ne peut être question d'une autre obligation pour les Etats faisant partie de l'O.A.C.I. que celle d'intégrer les normes votées par le Conseil de l'O.A.C.I., mais cette obligation, elle-même, est laissée à l'appréciation de chaque administration à qui il demeure loisible d'y déroger. La Cour de

cassation de Belgique, elle-même, avait donc tort de parler sans plus d'une véritable obligation d'intégrer¹¹.

A fortiori, ne peut-on souscrire au considérant de la Cour d'appel de Paris, faisant prévaloir les normes de l'annexe 9 sur celles de la réglementation française. Quant au dispositif de son arrêt, nous nous montrons plus réservé. L'annexe 9 ne contient pas seulement des normes, mais encore des définitions, celles de « bagages, bagages à main, aéroports francs » auxquelles la Cour d'appel s'est référée et qui pouvaient raisonnablement être invoquées pour l'interprétation non seulement des normes de l'Annexe, mais encore de la réglementation française, lorsqu'elle utilisait les mêmes termes.

Enfin, on aurait tort d'ériger en principe tout à fait général l'absence d'application directe des normes contenues dans les Annexes à la Convention de Chicago. Un sort spécial doit être fait à l'annexe 2 qui contient « les règles de l'air » en tant du moins que ces règles s'appliquent au survol de la haute mer.

Ces normes sont adoptées par le Conseil en application de l'article 12 de la Convention qui reconnaît en principe le caractère obligatoire *erga omnes* des normes adoptées par chaque Etat contractant pour le survol de son propre territoire, mais dans sa dernière partie déclare de façon formelle que :

« ... au-dessus de la haute mer, les règles en vigueur sont les règles établies en vertu de la présente Convention », ajoutant que « chaque Etat contractant s'engage à poursuivre toute personne contrevenant aux règles applicables ».

Si un doute avait subsisté, il aurait été dissipé par l'amendement à l'annexe 2 adopté par le Conseil de l'O.A.C.I. le 15 novembre 1972. En vertu de cet amendement, il est ajouté à l'article 2.1.1. une note qui se termine par la constatation non équivoque :

« ... en conséquence, aucune dérogation ne pourra être admise en ce qui concerne le survol de la haute mer. »

3. LE DEFAUT DE PUBLICATION, EN FRANCE ET EN BELGIQUE, DES ANNEXES A LA CONVENTION DE CHICAGO DOIT-IL FAIRE OBSTACLE A LEUR APPLICATION PAR LES TRIBUNAUX ?

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la Cour d'appel de Paris a estimé qu'il y avait lieu de passer outre au défaut de publication officielle en France, vu l'absence de réserves du gouvernement français lors de la ratification de la Convention. Suivant elle, les annexes doivent donc être appliquées qu'elles aient ou non été publiées. La question n'a, d'autre part, pas été rencontrée par les cours et tribunaux belges, suivant lesquels les annexes n'étant par nature pas susceptibles d'application directe, le défaut de publication n'était qu'une raison surabondante, et autant dire superflue, d'écarter cette application.

¹¹ La laxité de ce système fut du reste signalée dès 1947 par nul autre que le chef de la section juridique de l'organisation, le professeur Pépin dans le cours qu'il professa à l'Académie de droit international, *R.C.A.D.I.*, vol. 71, p. 74.

Nous avouons ne pas comprendre l'attitude française, vu qu'en France comme en Belgique doivent être publiés les traités « de nature à affecter par leur application les droits et obligations des particuliers ». Le décret du 14 mars 1953 est formel en ce sens; il implique, de toute évidence, que la publication doit être complète. La non-publication des annexes devrait donc à elle seule, semble-t-il, faire obstacle à l'opposabilité tant aux particuliers qu'à l'Administration¹².

Il est vrai que, s'agissant de normes dérivées, la condition de publication doit être considérée comme remplie lorsqu'il est procédé à la publication par l'organe international dont elle émane de la manière déterminée par la Convention qui lui a donné naissance, elle-même régulièrement publiée¹³. C'est le cas pour les règlements des Communautés européennes qui sont publiés au *Journal officiel des Communautés* en vertu des Traités de Rome.

Mais aucune disposition de la Convention de Chicago n'accorde une valeur juridique officielle aux brochures intitulées « Annexes » à la publication desquelles le Conseil de l'O.A.C.I. procède de façon intermittente sous la dénomination d'Annexes; elle n'en fait même pas mention. On ne peut donc considérer comme satisfaisant à la condition de publication ni la brochure contenant l'annexe 9, dont la 6^e édition parut en avril 1969, ni celle contenant l'annexe 14, dont la 6^e édition parut en septembre 1971.

Il est vrai que, en Belgique du moins, le gouvernement s'est efforcé de parer à cette évidente lacune par l'insertion au *Moniteur belge* d'avis mentionnant l'adoption de nouvelles décisions du Conseil d'administration. C'est ainsi qu'on relève dans le *Moniteur belge* du 15 novembre 1969 un avis libellé comme suit :

« L'annexe 9 à la Convention, relative à l'Aviation civile internationale (signée à Chicago le 7 décembre 1944) est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1950. Cette annexe contient des standards et des pratiques recommandés par l'Organisation de l'aviation civile internationale en vue de faciliter le transport aérien international. Le texte de cet acte, ainsi que les réserves émises par la Belgique quant à l'application de certains standards, peuvent être consultés au département des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, 5, rue de Louvain, et au ministère des Communications, Administration de l'aéronautique, 55, boulevard du Régent. »

Il est clair que la parution de cet avis ne satisfait nullement au prescrit de la loi.

Le défaut de publication régulière constitue donc, suivant nous, un obstacle supplémentaire à l'application directe, par les cours et tribunaux tant en France qu'en Belgique, des normes consignées dans la Convention de Chicago.

¹² ROUSSEAU, C., *Droit international public*, t. I, Paris (Pedone), 1970; WAELBROECK, M., dans *Traités internationaux et juridictions internationales dans les pays du Marché commun*, Bruxelles, 1969, n^{os} 127 et 133, paraît, il est vrai, faire une distinction entre les obligations imposées à l'administration et celles imposées aux particuliers, ces dernières seules requérant la publication, mais cette distinction ne paraît pas représenter l'état actuel de la jurisprudence et de la doctrine française et ne ressort pas davantage de l'arrêt ici analysé.

¹³ SALMON, J., *loc. cit.*, p. 512.