

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 38.160/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 22 février 2005, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglementant le transport aérien des marchandises dangereuses", a donné le 15 juin 2005 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 38.160/4

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 februari 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen", heeft op 15 juni 2005 het volgende advies gegeven :

### Observation générale

L'avant-projet se réfère à de nombreuses reprises aux instructions techniques. Se pose, dès lors, la question de la publication de ces instructions techniques.

Dans l'avis 33.493/4, donné le 11 décembre 2002, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux stations de radiocommunication fonctionnant sur des fréquences du service mobile maritime", la section de législation du Conseil d'État a rappelé que :

"L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré les traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge <sup>1</sup>. Il en résulte que l'arrêté en projet ne peut, comme le fait pourtant l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, faire référence à une publication de ces Règlements administratifs qui serait l'oeuvre du secrétaire général de l'U.I.T.

L'absence de publication au Moniteur belge n'aurait pas soulevé d'objections si la Convention ou la Constitution de l'U.I.T. auxquelles la loi a donné assentiment et qui ont été publiées au Moniteur belge, avaient elle-mêmes prévu les formes dans lesquelles ces Règlements administratifs devaient être publiés <sup>2</sup>.

En conséquence, l'auteur du projet devra veiller à publier au Moniteur belge les dispositions des Règlements des radiocommunications dont il entend imposer le respect par les destinataires du projet."

Par ailleurs, dans l'avis 35.855/4, donné le 24 septembre 2003, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions techniques de certains aérodrômes internationaux", la section de législation du conseil d'État a précisé que :

"1. Il convient d'examiner si l'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale ne doit pas être publiée au Moniteur belge, comme l'ont été l'annexe I (Moniteur belge du 24 mars 1950) ou l'annexe VII (Moniteur belge du 2 mars 1951).

---

(1) Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298, 19 mars 1981, J.T. 1982, p. 586, note J. Verhoeven, 25 novembre 1993, J.L.M.B., 1994, p. 218.

(2) Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. Haubert et C. Debroux, "L'application du droit international par le juge administratif", A.P.T., 1998, p. 95).

L'article 190 de la Constitution dispose :

«Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi».

En vertu de l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont obligatoires dans tout le Royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai. L'article 56, alinéa 4, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit que les arrêtés royaux et ministériels bilingues sont publiés intégralement par la voie du Moniteur belge. Néanmoins, lorsqu'ils n'intéressent pas la généralité des citoyens, ils peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge; si leur publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique, ils peuvent ne pas être publiés. La généralité des citoyens peut être définie comme l'indétermination quantitative des personnes auxquelles l'acte est susceptible de s'appliquer<sup>3</sup>.

Dès lors que le projet ne concerne que les exploitants des aéroports ouverts au trafic aérien international et disposant d'au moins une piste d'une longueur égale ou supérieure à 1.200 mètres -soit les aéroports d'Anvers, Bruxelles, Charleroi, Liège et Ostende- l'on peut admettre qu'il ne concerne pas la généralité des citoyens.

Par conséquent, il suffit de publier l'arrêté en projet, la référence à l'annexe 14, volume I, qui y est faite constituant la mention requise."

Dans l'état actuel de la législation, la section de législation ne peut que rappeler ces principes.

### Observations particulières

#### Préambule

1. Il n'y a pas lieu de viser la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947.

---

<sup>(3)</sup> Christine Horevoets, "Les principes qui régissent la promulgation et la publication des lois, arrêtés et règlements, et leurs effets", C.D.P.K, 1998, p. 412.

En effet, ni une convention internationale ni la loi qui se limite à lui donner assentiment ne peuvent servir de fondement légal à un arrêté royal.

2. Il y a lieu de mentionner les arrêtés totalement ou partiellement abrogés par l'article 51 du projet.

### Dispositif

#### Article 1<sup>er</sup>

Dès lors que le projet reprend la définition de la notion "d'accident concernant des marchandises dangereuses" qui figure dans l'Annexe 18 et que cette définition se suffit, semble-t-il, à elle-même, il n'y a pas lieu de définir la notion d'accident qui ne figure pas dans l'Annexe 18.

La même observation vaut pour la notion d'incident.

#### Article 4

Le paragraphe 2 donne un pouvoir réglementaire au directeur général, ce qui ne peut être admis. Ce pouvoir doit être donné au ministre.

#### Article 7

Même si cela va de soi, mieux vaut préciser que la dérogation est délivrée par le Directeur général.

Article 49

Au paragraphe 2, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison seules les personnes et agences visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, 2° et 3°, doivent communiquer les programmes de formation au directeur général.

-----

Algemene opmerking

In het voorontwerp wordt talrijke malen verwezen naar de Technische Instructies. De vraag rijst derhalve of deze Technische Instructies niet moeten worden bekendgemaakt.

In advies 33.493/4, gegeven op 11 december 2002, over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de stations voor radioverbinding die werken op frequenties van de mobiele maritieme dienst", heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State op het volgende gewezen :

"Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden willen ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die bepaling van de Grondwet van overeenkomstige toepassing op internationale akten. Het Hof van Cassatie heeft immers geoordeeld dat Verdragen niet aan particulariseren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt <sup>1</sup>. Daaruit volgt dat in het ontworpen besluit niet mag worden verwezen naar het publiceren van die administratieve Reglementen, dat het werk zou zijn van de secretaris-generaal van de IUT, hetgeen nochtans geschiedt in artikel 1, 1°.

Dat de administratieve Reglementen niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien de Stichtingsakte en de Overeenkomst van de IUT, waarmee bij de wet is ingestemd en die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, zelf zouden hebben bepaald in welke vorm die administratieve Reglementen moeten worden bekendgemaakt <sup>2</sup>.

Bijgevolg dient de steller van het ontwerp ervoor te zorgen dat in het Belgisch Staatsblad de bepalingen worden bekendgemaakt van de Radioreglementen die hij door de adressaten van het ontwerp nageleefd wil zien."

---

(1) Cassatie, arrest d.d. 11 december 1953, in Arr. Verbr. 1954, blz. 252-253; arrest d.d. 19 maart 1981, in Arr. Cass., 1980-81, 2, blz. 808 e.v., zie ook JT 1982, blz. 586, noot J. Verhoeven, en arrest d.d. 25 november 1993, in Arr. Cass., 1993, 2, blz. 986 e.v.

(2) De regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen in het interne recht immers verbindend worden gemaakt door bekendmaking ervan in het officiële bericht of publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, door de uitwerking van bepalingen uit de verdragen die daarop betrekking hebben. Zie in dit verband B. Haubert en C. Debroux, *L'application du droit international par le juge administratif*, APT, 1998, blz. 95.

Bovendien heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State het volgende gepreciseerd in advies 35.855/4, gegeven op 24 september 2003, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de technische eisen voor sommige internationale luchtvaartterreinen" :

"1. Er behoort te worden onderzocht of bijlage 14, deel I, bij het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt, zoals ook geschied is voor bijlage I (Belgisch Staatsblad van 24 maart 1950) of bijlage VII (Belgisch Staatsblad van 2 maart 1951).

Artikel 190 van de Grondwet luidt als volgt :

"Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald".

Krachtens artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, zijn koninklijke en ministeriële besluiten verbindend in het gehele Rijk op de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen. Artikel 56, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken bepaalt dat tweetalige koninklijke en ministeriële besluiten integraal in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. Wanneer deze echter niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben, mogen ze bij uittreksel worden bekendgemaakt of gewoon worden vermeld in het Belgisch Staatsblad; wanneer hun bekendmaking van generlei openbaar nut is, mag daarvan worden afgezien. De burgers in het algemeen kan worden omschreven als de kwantitatieve onbepaaldheid van personen op wie de handeling van toepassing zou kunnen zijn <sup>3</sup>.

Aangezien het ontwerp alleen betrekking heeft op exploitanten van luchtvaartterreinen die openstaan voor internationaal luchtverkeer en beschikken over minstens één baan met een lengte die gelijk is aan of groter is dan 1.200 meter - met andere woorden de luchthavens van Antwerpen, Brussel, Charleroi, Luik en Oostende - kan worden gesteld dat het niet de burgers in het algemeen aangaat.

Bijgevolg kan ermee worden volstaan het ontworpen besluit bekend te maken; de verwijzing naar bijlage 14, deel I, die daarin wordt gedaan, vormt dan de vereiste vermelding."

Bij de huidige stand van de wetgeving kan de afdeling Wetgeving niet anders dan aan deze beginselen herinneren.

---

(3) Christine Horevoets, "Les principes qui régissent la promulgation et la publication des lois, arrêtés et règlements, et leurs effets", CDPK, 1998, blz. 412.

### Bijzondere opmerkingen

#### Aanhef

1. Er dient niet te worden verwezen naar het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij de wet van 30 april 1947.

Een internationaal verdrag of de wet waarbij met dit verdrag gewoon instemming wordt verleend, kunnen immers niet dienen als rechtsgrond van een koninklijk besluit.

2. Er behoort te worden verwezen naar de besluiten die bij artikel 51 van het ontwerp geheel of gedeeltelijk worden opgeheven.

#### Dispositief

#### Artikel 1

Daar het ontwerp de begripsbepaling van "ongeval met betrekking tot gevaarlijke goederen" overneemt die opgenomen is in bijlage 18 en deze begripsbepaling blijkbaar op zich volstaat, hoeft het begrip "ongeval", dat niet in bijlage 18 is opgenomen, niet te worden bepaald.

Dezelfde opmerking geldt voor het begrip "incident".

#### Artikel 4

In paragraaf 2 wordt aan de directeur-generaal een verordenende bevoegdheid verleend, wat niet kan worden aanvaard. Deze bevoegdheid dient aan de minister te worden toegekend.

Artikel 7

Ook al is dit vanzelfsprekend, het is beter te preciseren dat de afwijking door de directeur-generaal wordt toegekend.

Artikel 49

Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk om welke reden in paragraaf 2 wordt bepaald dat alleen de personen en agentschappen bedoeld in § 1, 2° en 3°, de vormingsprogramma's meedelen aan de directeur-generaal.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,  
Mevrouw

président de chambre,  
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,  
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,  
staatsraden,

Madame C. GIGOT,  
Mevrouw

greffier,  
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE,  
auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de  
H. A. LEFEBVRE, auditeur.

La concordance entre la version française et la  
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle  
de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de  
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht  
van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS