

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 12 septembre 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant modification de l'article 3bis de la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer, modifié par la loi du 30 août 1988", après examen quant à la compétence, en chambres réunies et en assemblée générale de la section de législation, a examiné cette affaire au fond en la séance du 14 juillet 1997, et donné le même jour l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 september 1996 door de Minister van Vervoer verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende wijziging van artikel 3bis van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen, zoals gewijzigd bij de wet van 30 augustus 1988", heeft, nadat hij de zaak in de verenigde kamers en op de algemene vergadering van de afdeling wetgeving uit het oogpunt van de bevoegdheid had onderzocht, haar ten gronde onderzocht op de vergadering van 14 juli 1997 en op dezelfde dag het volgende advies gegeven :

I. La section de législation, 9ème chambre, a examiné une première fois la présente proposition en ses séances des 3 et 10 février 1997; à cette dernière date, elle déféra l'affaire aux chambres réunies. Il est apparu, lors de leur séance, que la consultation de l'assemblée générale de la section de législation était nécessaire. Celle-ci a émis l'avis suivant :

"L'article 3bis en projet règle la responsabilité en matière de pilotage des bâtiments de mer. S'agissant d'une matière qui relève des pouvoirs résiduels de l'autorité fédérale, celle-ci est compétente."

II. L'avant-projet à l'examen entend modifier l'article 3bis de la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer, inséré par la loi du 30 août 1988, afin selon la note pour le Conseil des ministres qui fait office d'exposé des motifs,

"de mettre la législation belge en concordance avec les obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme, à la lumière de l'arrêt rendu le 20 novembre 1995 par la Cour européenne des droits de l'homme."

Dans cet arrêt, la Cour européenne a jugé que si "les considérations financières invoquées par le gouvernement et son souci d'harmoniser le droit belge avec celui des pays voisins, pouvaient justifier, pour l'avenir, une législation dérogeant, en cette matière, au droit commun de la responsabilité", ces considérations "ne pouvaient pas légitimer une rétroactivité dont le but et l'effet étaient de priver les requérants de leurs créances en indemnisation.

.../...

Une atteinte aussi radicale aux droits des intéressés ne respecte pas un juste équilibre entre les intérêts en présence.". La Cour a décidé que "la loi de 1988 a donc violé, dans la mesure où elle concerne les faits antérieurs au 17 septembre 1988, date de sa publication et de son entrée en vigueur, l'article 1er du protocole n° 1."

L'avant-projet examiné apporte à l'article 3bis de la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer, inséré par la loi du 30 août 1988, une double modification :

- suppression, au paragraphe 2, de la phrase : "il a un effet rétroactif dans le temps pour une période de 30 ans à compter de ce jour" (article 2, § 1er, de l'avant-projet);
- insertion d'un nouveau paragraphe 3 qui prévoit qu'en ce qui concerne les événements dommageables survenus avant le 17 septembre 1988, l'organisateur tenu pour responsable peut limiter sa responsabilité conformément à l'article 6, alinéa 4, de la Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, faite à Londres le 19 novembre 1976 et approuvée par la loi du 11 avril 1989, et que, pour ces mêmes événements, l'agent responsable peut limiter sa responsabilité, conformément au paragraphe 1er, à un montant de 500.000 - frs par événement dommageable (article 2, § 2, de l'avant-projet).

Si la suppression de l'effet rétroactif inscrit au paragraphe 2 est effectivement de nature à procurer effet,

.../...

dans l'ordre interne, à l'arrêt de la Cour européenne, la question se pose cependant si la limitation de responsabilité prévue au paragraphe 3 en projet ne se heurte point à de sérieuses objections.

L'on peut, en effet, s'interroger sur la compatibilité de pareille disposition avec les exigences du procès équitable consacrées par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le but de la disposition en projet est, en effet, d'influer directement sur la solution de litiges actuellement soumis aux Cours et tribunaux. En d'autres termes, l'intention est d'obliger les juridictions saisies d'actions en dommages et intérêts, à appliquer aux litiges en cours les conséquences juridiques d'une limitation de responsabilité à laquelle un effet rétroactif est formellement donné, puisque cette limitation de responsabilité est applicable aux événements dommageables survenus avant le 17 septembre 1988.

Il importe, à cet égard, de rappeler que dans son arrêt Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis, rendu le 9 décembre 1994, la Cour européenne a jugé que :

"le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige" (§ 49 de l'arrêt).

.../...

Sans doute, la Cour européenne a-t-elle décidé, dans son arrêt précité du 20 novembre 1995, que le constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 la dispensait d'examiner les requêtes sous l'angle de l'article 6 de la Convention, terrain auquel la Commission avait limité le débat (en concluant, du reste, à la violation de cette disposition). Il va de soi cependant que pareille prise de position n'exclut nullement qu'à nouveau saisie, la Cour conclue, compte tenu de l'élément nouveau que constituerait l'adoption de la loi en projet, à la violation de l'article 6 de la Convention.

Au vu de la jurisprudence de la Cour européenne, pareil constat de violation est probable. Le Conseil d'Etat en trouve la confirmation dans le considérant n° 13 de l'arrêt qui vient d'être prononcé le 3 juillet 1997 par la Cour européenne statuant, par application de l'article 50 de la Convention, dans l'affaire Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique. Après avoir pris acte dans cet arrêt (considérant n° 12) de ce que le Gouvernement belge avait indiqué avoir approuvé le 10 mai 1996 le projet de loi présentement examiné, la Cour, tout en relevant qu'elle "n'a pas pour tâche de se prononcer in abstracto sur la compatibilité avec la convention des dispositions d'un projet de loi ...", rappelle toutefois son arrêt précité Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce du 9 décembre 1994.

Pareil rappel ne peut, de toute évidence, être analysé que comme une sérieuse mise en garde adressée par la Cour européenne au Gouvernement belge.

.../...

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que l'article 2, § 2, de l'avant-projet s'expose très sérieusement au risque d'apparaître comme contraire à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'ensemble du projet doit, dès lors, être revu.

I. De afdeling wetgeving, 9e kamer, heeft dit voorstel een eerste maal onderzocht tijdens haar vergaderingen van 3 en 10 februari 1997; op 10 februari heeft zij de zaak verwezen naar de verenigde kamers. Tijdens hun vergadering is gebleken dat de raadpleging van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving nodig was. Deze heeft het volgende advies uitgebracht :

"Het ontworpen artikel 3bis regelt de aansprakelijkheid inzake het loodsen van zeevaartuigen. De federale overheid is bevoegd aangezien het om een aangelegenheid gaat die behoort tot haar restbevoegdheden.".

II. Het onderzochte voorontwerp strekt ertoe artikel 3bis van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen, ingevoegd bij de wet van 30 augustus 1988, te wijzigen teneinde, volgens de nota voor de Ministerraad die dienst doet als memorie van toelichting,

"de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in het licht van het arrest van 20 november 1995 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.".

Het Europees Hof heeft in dit arrest geoordeeld dat de financiële overwegingen die door de regering worden aangevoerd en haar wil om het Belgisch recht af te stemmen op het recht van de omliggende landen, voor de toekomst weliswaar een wetgeving konden rechtvaardigen die terzake afwijkt van het gemene recht inzake aansprakelijkheid, doch

.../...

dat die overwegingen geen terugwerkende kracht konden wet-
tigen waarvan het doel en het gevolg zijn dat de verzoekers
de mogelijkheid wordt ontnomen vorderingen tot schade-
vergoeding in te stellen. Zulk een ingrijpende aantasting
van de rechten van de betrokkenen doet afbreuk aan een bil-
lijk evenwicht tussen de betrokken belangen. Het Hof heeft
beslist dat de wet van 1988, in zoverre zij betrekking heeft
op feiten die van oudere datum zijn dan 17 september 1988,
de datum van de bekendmaking en de inwerkingtreding ervan,
artikel 1 van het protocol nr. 1 heeft geschonden.

Door middel van het onderzochte voorontwerp wordt
in artikel 3bis van de wet van 3 november 1967 betreffende
het loodsen van zeevaartuigen, ingevoegd bij de wet van
30 augustus 1988, een tweevoudige wijziging aangebracht :

- in paragraaf 2 vervalt de zin : "Hij werkt in de tijd
terug over een periode van dertig jaar te rekenen van die
dag" (artikel 2, § 1, van het voorontwerp);
- er wordt een nieuwe paragraaf 3 ingevoegd, die bepaalt
dat met betrekking tot de schadeverwekkende gebeurtenis-
sen die zijn voorgevallen vóór 17 september 1988 de
organisator die aansprakelijk wordt bevonden zijn aan-
sprakelijkheid kan beperken overeenkomstig artikel 6,
vierde lid, van het Verdrag betreffende de beperking van
de aansprakelijkheid inzake zeevorderingen, opgemaakt te
Londen op 19 november 1976 en goedgekeurd bij de wet van
11 april 1989, en dat met betrekking tot dezelfde ge-
beurtenissen het personeelslid dat aansprakelijk is
overeenkomstig paragraaf 1 zijn aansprakelijkheid kan

.../...

beperken tot een bedrag van 500.000 frank per schadeverwekkende gebeurtenis (artikel 2, § 2, van het voorontwerp).

Het opheffen van de terugwerkende kracht voorgeschreven in paragraaf 2 kan weliswaar in de interne rechtsorde uitwerking verlenen aan het arrest van het Europees Hof, maar de vraag rijst of de in de ontworpen paragraaf 3 bedoelde beperking van de aansprakelijkheid niet op ernstige bezwaren stuit.

Men kan zich immers afvragen of zulk een bepaling bestaanbaar is met de vereisten van het billijk proces die zijn gehuldigd in artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De ontworpen bepaling heeft immers ten doel de oplossing van geschillen die op dit ogenblik hangende zijn voor de hoven en rechtbanken, rechtstreeks te beïnvloeden. Met andere woorden, het is de bedoeling de rechtbanken bij welke vorderingen tot schadeloosstelling aanhangig zijn gemaakt ertoe te verplichten op de hangende geschillen de rechtsgevolgen toe te passen van een beperking van de aansprakelijkheid waaraan uitdrukkelijk terugwerkende kracht wordt verleend, aangezien die beperking van de aansprakelijkheid van toepassing is op de schadeverwekkende gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden vóór 17 september 1988.

.../...

In dit verband dient erop te worden gewezen dat het Europees Hof in zijn arrest Griekse raffinaderijen Stran en Stratis Andreadis van 9 december 1994 het volgende heeft gesteld :

"le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige" (§ 49 van het arrest).

Het Europees Hof heeft in zijn voormelde arrest van 20 november 1995 beslist dat de schending van artikel 1 van het Protocol nr. 1 het Hof ontsloeg van de verplichting om de verzoeken te onderzoeken in het licht van artikel 6 van het Verdrag, het terrein tot hetwelk de Commissie het debat had beperkt (en daarbij overigens had besloten dat die bepaling werd geschonden). Het spreekt echter voor zich dat zulk een standpunt geenszins uitsluit dat het Hof, indien het opnieuw zou worden geadieerd, rekening houdend met het nieuwe gegeven dat de goedkeuring van de ontworpen wet zou zijn, besluit dat artikel 6 van het Verdrag wordt geschonden.

Gelet op de rechtspraak van het Europees Hof is zulk een vaststelling van schending waarschijnlijk. Volgens de Raad van State wordt die stelling bevestigd in de considerans nr. 13 van het arrest van 3 juli 1997 waarbij het Europees Hof, met toepassing van artikel 50 van het Verdrag, uitspraak doet in de zaak Pressos Compania Naviera N.V. en anderen tegen België. Na er in dit arrest

.../...

akte van te hebben genomen (considerans nr. 12) dat de Belgische regering heeft aangegeven dat zij het thans onderzochte wetsontwerp op 10 mei 1996 had goedgekeurd, wijst het Hof erop dat het niet tot taak heeft zich in abstracto uit te spreken over de bestaanbaarheid van de bepalingen van een wetsontwerp met het Verdrag, maar herinnert het aan zijn voormelde arrest Griekse raffinaderijen Stran en Stratis Andreadis tegen Griekenland van 9 december 1994.

Het is duidelijk dat een dergelijke herinnering slechts kan worden beschouwd als een ernstige waarschuwing van het Europees Hof ten aanzien van de Belgische regering.

Als besluit van wat voorafgaat, is de Raad van State van mening dat de kans zeer groot is dat artikel 2, § 2, van het voorontwerp strijdig zal blijken te zijn met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Derhalve dient het hele ontwerp te worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur
adjoint. La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par M. C. AMELYNCK,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. X. DELGRANGE, adjunct-
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. P. LIENARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

C.-L. CLOSSET

.../...