

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 mei 1997 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende

1° instemming met het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie 1969, en Bijlage, gedaan te Londen op 27 november 1992,

2° wijziging van de wet van 20 juli 1976 houdende goedkeuring en uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, en van de Bijlage, opgemaakt te Brussel op 29 november 1969",

heeft op 15 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 14 mai 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant

1° assentiment au Protocole de 1992 modifiant la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et Annexe, faits à Londres le 27 novembre 1992,

2° modification de la loi du 20 juillet 1976 portant approbation et exécution de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et son Annexe, faites à Bruxelles le 29 novembre 1969",

a donné le 15 juillet 1997 l'avis suivant :

1. Het ontwerp van wet beoogt de instemming met het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, en Bijlage, en in functie van dit Protocol beoogt het de wijziging van de wet van 20 juli 1976 houdende goedkeuring en uitvoering van dat verdrag.

De wijzigingen welke door het Protocol van 1992 worden aangebracht zijn o.a. de volgende (1) :

- onder de definitie van "schade door verontreiniging" wordt thans ook de schade aan het milieu begrepen en de kosten van redelijke maatregelen om dat milieu te herstellen;
- het toepassingsgebied van het verdrag wordt uitgebreid tot de exclusieve economische zone;
- het verdrag bepaalt dat vorderingen enkel kunnen worden ingesteld tegen de eigenaar en dus niet tegen aangestelden of lasthebbers van de eigenaar; het protocol bepaalt nu uitdrukkelijk dat geen vordering kan worden ingesteld tegen ondergeschikten of lasthebbers van de eigenaar of de leden van de bemanning, de loods, de bevrachter, enz.;
- de bedragen van de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar worden drastisch verhoogd.

(1) In de memorie van toelichting wordt een opsomming gegeven van de wijzigingen die aan het verdrag worden aangebracht door het protocol.

2. Waar artikel 2 van het ontwerp de gebruikelijke formule bevat, waardoor wordt ingestemd met voornoemd protocol van 1992 en zijn bijlage, vervangt artikel 3 van het ontwerp artikel 1 van de wet van 20 juli 1976, dat een soortelijke instemming bevatte met het verdrag van 1969 zelf en zijn bijlage, eensdeels door een definitie waardoor voortaan onder "het verdrag" moet worden verstaan, dat verdrag zoals gewijzigd door het protocol en de bijlage (§ 1), anderdeels door een bepaling luidens welke de tekst van het - aldus gedefinieerde - verdrag als bijlage bij de wet wordt gevoegd er een integraal onderdeel (lees : bestanddeel) van vormt (§ 2).

Aldus verdwijnt - althans formeel - de goedkeuring van het voornoemd verdrag bij wet.

Op vraag van de auditeur-verslaggever verstrekte de gemachtigde van de regering daarover de volgende toelichting :

"De bedoeling met het voorgestelde artikel 1 § 2 was om een gecoördineerde versie te maken van het Verdrag van 29/11/1969 en het Protocol van 1992 en dit als één geheel te voegen bij de wet ten behoeve van de rechtsonderhorigen. Wegens tijdsgebrek is dit echter niet gebeurd. Ik moge voorstellen artikel 1 § 2 te schrappen".

Die suggestie om artikel 1, § 2, van het ontwerp weg te laten doet niets af van de vaststelling dat formeel de goedkeuring bij wet van het verdrag van 29 november 1969 ongedaan wordt gemaakt. Vraag is of zulks wel strookt met

.../...

artikel 167, § 2, van de Grondwet, luidens welk de verdragen eerst gevolg hebben nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen, alsook of in die omstandigheden België internationaalrechtelijk nog kan worden geacht gebonden te zijn ten opzichte van de andere verdragsluitende partijen.

Om de bedoeling waarvan sprake in de brief van de gemachtigde van de regering beter te kunnen realiseren, zou het de voorkeur verdienen het huidige artikel 1 van de wet van 20 juli 1976 ongewijzigd te behouden, daaraan eventueel artikel 2 van het voorliggend ontwerp als een nieuw tweede lid van artikel 1 aan toe te voegen, en in een afzonderlijk, eveneens in de wet van 20 juli 1976 in te voegen artikel 1bis, "het verdrag" te definiëren zoals dat wordt gedaan in artikel 3 van het voorliggend ontwerp (ontworpen artikel 1, § 1).

3. Artikel 3 van het protocol van 1992 breidt, zoals vermeld, het toepassingsgebied van het verdrag uit tot de exclusieve economische zone, alsook tot de preventieve maatregelen "waar ook genomen" ter voorkoming of ter beperking van schade. De goedkeuring van dat protocol vereist dan ook een aantal aanpassingen van de wet van 20 juli 1976. Wat dat betreft kan bij wijze van voorbeeld worden verwezen naar artikel 2 van die wet, dat de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de exclusieve bevoegdheid verleent om over vorderingen tot vergoeding inzake verontreiniging gesteund op het verdrag kennis te nemen. Zoals de tekst van paragraaf 1 van dit artikel luidt en blijft luiden, geldt dit alleen ten aanzien van het nationaal

.../...

grondgebied en de territoriale zee, niet ten aanzien van de exclusieve economische zone.

Daarover insgelijks ondervraagd, verstrekte de gemachtigde van de regering de volgende toelichting :

"Artikel 3 van het Protocol van 1992 breidt het toepassingsveld inderdaad uit tot de exclusieve economische zone (E.E.Z.).

De door U opgesomde artikelen in de wet van 20 juli 1976 werden niet aangepast omdat er een afzonderlijke wet op de E.E.Z. in voorbereiding was. Het wetsontwerp is thans afgerond en zal besproken worden op de Ministerraad van 25 juli e.k. samen met een wetsontwerp inzake de bescherming van het marine milieu.

Deze beide wetsontwerpen, waarin het door U opgeworpen probleem wordt opgelost, zullen na 25 juli aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies".

Uit hetgeen voorafgaat kan het besluit worden gehaald dat haast en spoed zelden goed zijn en dat het de voorkeur verdient ontwerpen welke bij elkaar horen samen voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

1. Le projet de loi envisage l'assentiment au Protocole de 1992 modifiant la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et Annexe, et, en fonction de ce Protocole, la modification de la loi du 20 juillet 1976 portant approbation et exécution de cette convention.

Les modifications apportées par le protocole de 1992 sont, entre autres, les suivantes (1) :

- la définition du "dommage par pollution" couvre actuellement aussi le dommage causé à l'environnement et le coût des mesures raisonnables de remise en état de cet environnement;
- le champ d'application de la convention est élargi à la zone économique exclusive;
- la convention prévoit que les demandes ne peuvent être formées que contre le propriétaire et donc pas contre les préposés ou mandataires du propriétaire; le protocole prévoit expressément désormais qu'aucune demande ne peut être formée contre des préposés ou mandataires du propriétaire, ni contre les membres de l'équipage, le pilote, l'affréteur, etc.;
- les montants de la responsabilité du propriétaire du navire sont sérieusement augmentés.

(1) L'exposé des motifs donne une énumération des modifications apportées à la convention par le protocole.

2. Alors que l'article 2 du projet contient la formule usuelle par laquelle il est porté assentiment au protocole précité de 1992 et à son annexe, l'article 3 du projet remplace l'article 1er de la loi du 20 juillet 1976, laquelle comportait un assentiment similaire de la convention de 1969 elle-même, et de l'annexe, par une définition selon laquelle il faut désormais entendre par "la convention", la convention modifiée par le protocole et l'annexe (§ 1er), d'une part, et par une disposition selon laquelle le texte de la convention - ainsi définie - figurant en annexe à la (...) loi en fait intégralement partie (§ 2), d'autre part.

Ainsi disparaît - du moins formellement - l'approbation par la loi de la convention précitée.

A la demande de l'auditeur rapporteur, le délégué du gouvernement a donné à cet égard l'explication suivante :

"De bedoeling met het voorgestelde artikel 1 § 2 was om een gecoördineerde versie te maken van het Verdrag van 29/11/1969 en het Protocol van 1992 en dit als één geheel te voegen bij de wet ten behoeve van de rechtsonderhorigen. Wegens tijdsgebrek is dit echter niet gebeurd. Ik moge voorstellen artikel 1 § 2 te schrappen".

Cette suggestion d'omettre l'article 1er, § 2, du projet n'enlève rien à la constatation selon laquelle l'approbation, par la loi, de la convention du 29 novembre 1969 est formellement invalidée. Il est permis de s'interroger sur le point de savoir si ceci est conforme à l'article 167, § 2, de la Constitution, aux termes duquel les

.../...

traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres, et si la Belgique peut encore, dans ces circonstances, être réputée liée à l'égard des autres parties contractantes de la convention.

Afin de mieux atteindre l'objectif mentionné dans la lettre du délégué du gouvernement, il serait préférable de maintenir tel quel l'article 1er actuel de la loi du 20 juillet 1976, d'y ajouter éventuellement l'article 2 du présent projet sous la forme d'un nouvel alinéa 2 de l'article 1er, et de définir également "la convention" dans un article 1erbis distinct, à insérer également dans la loi du 20 juillet 1976, sur l'exemple de l'article 3 du présent projet (article 1er, § 1er, en projet).

3. Ainsi qu'il a été mentionné, l'article 3 du protocole de 1992 élargit le champ d'application de la convention à la zone économique exclusive et aux mesures de sauvegarde, "où qu'elles soient prises", destinées à éviter ou à réduire de tels dommages. L'assentiment à ce protocole requiert dès lors un certain nombre d'adaptations de la loi du 20 juillet 1976. De ce point de vue, il peut être fait référence, à titre d'exemple, à l'article 2 de cette loi, selon lequel le tribunal de première instance de Bruxelles est seul compétent pour connaître des actions en réparation de dommages par pollution, en exécution de la convention. Conformément à la version actuelle, qui n'est pas modifiée, du paragraphe 1er de cet article, ceci ne s'applique qu'au territoire national et à la mer territoriale, et non pas à la zone économique exclusive.

.../...

Sur la question qui lui a été posée également sur ce point, le délégué du gouvernement a fourni l'explication suivante :

"Artikel 3 van het Protocol van 1992 breidt het toepassingsveld inderdaad uit tot de exclusieve economische zone (E.E.Z.).

De door U opgesomde artikelen in de wet van 20 juli 1976 werden niet aangepast omdat er een afzonderlijke wet op de E.E.Z. in voorbereiding was. Het wetsontwerp is thans afgerond en zal besproken worden op de Ministerraad van 25 juli e.k. samen met een wetsontwerp inzake de bescherming van het marine milieu.

Deze beide wetsontwerpen, waarin het door U opgeworpen probleem wordt opgelost, zullen na 25 juli aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies".

L'on peut conclure de ce qui précède que la hâte et l'urgence sont mauvaises conseillères et qu'il est préférable de soumettre conjointement pour avis au Conseil d'Etat des projets qui sont connexes.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

de Heer G. SCHRANS,
Monsieur
Mevrouw Y. MERCHIER,
Madame

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE