

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.029/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 25 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2006 ^(*), sur un avant-projet de loi "(relative) à la découverte et la protection d'épaves", a donné le 11 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par un e-mail du délégué du ministre.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

L'article 303 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay, le 10 décembre 1982, dispose:

"Objets archéologiques et historiques découverts en mer

1. Les États ont l'obligation de protéger les objets de caractère archéologique ou historique découverts en mer et coopèrent à cette fin.

2. Pour contrôler le commerce de ces objets, l'État côtier peut, en faisant application de l'article 33, considérer que leur enlèvement du fond de la mer dans la zone visée à cet article, sans son approbation, serait cause d'une infraction sur son territoire ou dans sa mer territoriale, aux lois et règlements de l'État côtier visés à ce même article.

3. Le présent article ne porte atteinte ni aux droits des propriétaires identifiables, au droit de récupérer des épaves et aux autres règles du droit maritime, ni aux lois et pratiques en matière d'échanges culturels.

4. Le présent article est sans préjudice des autres accords internationaux et règles du droit international concernant la protection des objets de caractère archéologique ou historique."

Dans son avis 24.903/VR, donné le 22 avril 1997, sur un avant-projet devenu la loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et l'Accord relatif à

l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, la section de législation a formulé l'observation suivante, à propos de certains de ses articles, et notamment de l'article 303, précité :

"1. La Convention sur le droit de la mer et l'Accord de 1994 comprennent essentiellement des dispositions relatives à des matières qui, dans l'ordre juridique interne belge, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Le législateur fédéral est dès lors compétent pour donner son assentiment à ces traités.

2.1. Il est à signaler, cependant, que certaines dispositions de la Convention sur le droit de la mer ont trait à des matières qui, dans l'ordre juridique interne, sont de la compétence des régions.

Sans vouloir être exhaustif sur ce point, on peut relever les dispositions suivantes :

- les articles 116 à 120 (conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer) : compétence des régions en matière de protection de la nature et de conservation de la nature;
- les articles 145 et 192-237 (protection du milieu marin) : compétence des régions en matière de protection de l'environnement;
- l'article 303 (objets archéologiques et historiques découverts en mer) : compétence des régions en matière de monuments.

Il ressort de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités «pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci». Cette disposition fait référence aux compétences matérielles des communautés et des régions¹. Ceci ressort, d'ailleurs, également de l'intention du constituant, telle qu'elle peut se déduire des développements relatifs à la proposition de révision de l'article 68 ancien de la Constitution : les auteurs souhaitaient, en effet, que «l'autonomie qui est reconnue sur le plan interne, puisse s'exprimer sur le plan externe»². La répartition des compétences «ratione materiae» constitue, en d'autres termes, le fil conducteur pour la détermination de la compétence des communautés et des régions sur le plan international.

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, (Alen, A., et Suetens, L.P., éditeurs), Bruges, 1993, (59), p. 82, n° 75.

(2) Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-16/1, p. 1.

Même si les régions ne peuvent prendre des dispositions de droit interne en ce qui concerne des zones situées en dehors de leur territoire, cette limitation territoriale de leurs compétences ne peut être étendue sur le plan international. Sur ce plan, on ne doit tenir compte que des règles de compétences matérielles. La compétence internationale des régions est, à cet égard, plus étendue que leur pouvoir de transposition des instruments de droit international en droit interne.

Vu les compétences matérielles des régions visées ci-dessus, force est de conclure que la Convention sur le droit de la mer est un traité «mixte», qui dès lors ne devra pas être uniquement approuvé par le législateur fédéral, mais également par les trois conseils régionaux (article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles)³."

Les dispositions de l'avant-projet relatives aux épaves et débris d'épaves présentant un caractère archéologique et historique, ainsi qu'aux épaves reconnues comme tombes de guerre ou tombes de marins, n'appellent cependant pas la même observation.

Le champ d'application de l'avant-projet est, en effet, limité aux épaves et débris d'épaves situés dans la mer territoriale de la Belgique (article 2 de l'avant-projet). Et comme l'a rappelé la section de législation dans son avis 33.136/VR, donné le 18 juin 2002, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative en matière d'organisation du marché de l'électricité" :

"La compétence des régions ne se définit (...) pas seulement sur le plan matériel mais également sur le plan territorial⁴ : les régions ne sont habilitées à régler les matières qui leur sont dévolues que dans les limites de leur sphère de compétence territoriale, qui est définie à l'article 3 de la Constitution. Inversement, il n'est pas en leur pouvoir d'édicter des règles concernant les entités territoriales situées en dehors de leur sphère de compétence territoriale. En vertu de la compétence résiduelle dont il dispose à cet égard, c'est en effet au législateur fédéral qu'il appartient d'établir de telles règles.

(3) Voir dans le même sens, en ce qui concerne l'approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, l'avis L. 22.506/8 du Conseil d'État du 29 juin 1993, Doc. parl., Sénat, 1993-94, n° 956-1, p. 6.

(4) Abstraction faite de la question de la conclusion de traités internationaux (voir à ce propos l'avis 24.903/VR du 22 avril 1997 du Conseil d'État sur le projet qui est devenu la loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982, et à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, Doc. parl., Sénat, 1997-98, n° 796/1).

Les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction conformément au droit maritime international, dont il est question à l'article 6 de la loi du 29 avril 1999, n'ayant pas été intégrés dans la division du territoire en régions, c'est à l'autorité fédérale qu'il appartient d'arrêter, en ce qui concerne les sources nouvelles d'énergie, les règles dont l'objet se situe à l'intérieur de ces espaces."

Observations particulières

Dispositif

Article 9

Aux termes de l'article 9, § 1^{er}, de l'avant-projet, le receveur des épaves doit inviter le propriétaire des épaves ou débris d'épaves ou ses ayants-droits, s'ils sont connus, à venir réceptionner ces épaves ou débris d'épaves. Cette invitation prend la forme d'une lettre recommandée, dont l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, précise qu'elle doit être déposée à la poste au plus tard un mois avant l'échéance du délai prévu à l'article 11, §§ 1^{er} et 3, de l'avant-projet.

Il serait plus logique de se limiter à imposer au receveur des épaves de contacter sans délai leur propriétaire ou ses ayant-droits, une fois ceux-ci identifiés.

En effet, il n'y a aucune raison d'empêcher le receveur des épaves de contacter leur propriétaire ou ses ayant-droits, si ceux-ci ne sont identifiés que moins d'un mois avant l'échéance de ce délai d'un an.

Article 15

L'article 15, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, dispose :

"L'État peut néanmoins, sans attendre l'échéance du délai fixé à l'article 11, §§ 1^{er} et 3, disposer des épaves et débris d'épaves sujets à une altération rapide ou dont les frais de conservation ne sont pas proportionnels à leur valeur ou constituent une menace pour l'hygiène, la santé ou la sécurité publique."

.../...

Le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quel motif cette possibilité de procéder à la vente des épaves et débris d'épaves dont la conservation durant le délai d'un an prévu à l'article 11 de l'avant-projet pose problème, n'est prévue qu'au seul bénéfice de l'État, et non à celui des inventeurs d'épaves ou de débris d'épaves qui n'auraient pas été remis au receveur des épaves en exécution de l'article 11, § 2, de l'avant-projet. A cette question, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

"De mogelijkheid is uitdrukkelijk niet voorzien voor de vinder opdat op deze wijze een grote stimulans gecreëerd wordt voor de vinder om waardeloze wrakken of wrastukken op de bodem van de zee te laten liggen en niet boven te halen. Op die manier wordt verhinderd dat er nodeloze kosten worden gemaakt, zowel door de vinder als door de Staat. Bovendien zou het geven van deze mogelijkheid aan de vinder tot gevolg hebben dat de deur opengezet wordt voor misbruiken waarbij de vinder zijn vondst ten kwader trouw verkoopt onder het voorwendsel dat de kost van bewaring niet in verhouding staat tot de waarde ervan."

Ces précisions devraient être intégrées dans l'exposé des motifs.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.029/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 25 juli 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 15 september 2006 ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de vondst en de bescherming van wrakken", heeft op 11 september 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Bij een e-mail van de gemachtigde ambtenaar van de minister.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Artikel 303 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982, luidt als volgt :

"In zee gevonden archeologische en historische voorwerpen.

1. Staten hebben de plicht in zee gevonden voorwerpen van archeologische of historische aard te beschermen en werken tot dit doel samen.

2. Om de handel in dergelijke voorwerpen te beheersen, kan de kuststaat bij de toepassing van artikel 33 aannemen dat de verwijdering ervan, zonder zijn toestemming, van de zeebodem in de zone genoemd in dat artikel, een inbreuk binnen zijn grondgebied of territoriale zee zou betekenen op de wetten en voorschriften, genoemd in dat artikel.

3. Niets in dit artikel tast de rechten van aanwijsbare eigenaars aan, het bergingsrecht of andere regels van maritiem recht, noch wetten en gebruiken op het gebied van culturele uitwisselingen.

4. Dit artikel tast geen andere internationale overeenkomsten en regels van internationaal recht aan betreffende de bescherming van voorwerpen van archeologische of historische aard."

In haar advies 24.903/VR, gegeven op 22 april 1997, over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 18 juni 1998 "houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en met de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994", heeft de afdeling wetgeving de volgende opmerking geformuleerd met betrekking tot een aantal van de daarin opgenomen artikelen en in bijzonder met betrekking tot het voornoemde artikel 303 :

"1. Het Zeerechtverdrag en de Overeenkomst van 1994 bevatten hoofdzakelijk bepalingen met betrekking tot aangelegenheden die in de interne Belgische rechtsorde behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De federale wetgever is derhalve bevoegd om zijn instemming met die verdragen te geven.

2.1. Er dient echter gewezen te worden op het feit dat een aantal bepalingen van het Zeerechtverdrag betrekking hebben op aangelegenheden die in de interne rechtsorde behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

Zonder op dit punt de volledigheid na te streven, kan hierbij gewezen worden op de volgende bepalingen :

- artikelen 116 tot 120 (behoud en beheer van de levende rijkdommen van de volle zee) : bevoegdheid van de gewesten in verband met de natuurbescherming en het natuurbehoud;
- artikelen 145 en 192-237 (bescherming van het mariene milieu) : bevoegdheid van de gewesten in verband met de bescherming van het leefmilieu;
- artikel 303 (in zee gevonden archeologische en historische voorwerpen) : bevoegdheid van de gewesten in verband met monumenten.

Uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet blijkt dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, "voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn". Die bepaling verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten ¹. Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die afgeleid kan worden uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet : de indieners wensten dat "de autonomie die op intern vlak wordt

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in Het federale België na de vierde staatshervorming, (Alen, A., en Suetens, L.P., editors), Brugge, 1993, (59), p. 82, nr. 75.

erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak" ². De bevoegdheidsverdeling *ratione materiae* is m.a.w. de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op het internationaal vlak.

Ook al kunnen de gewesten geen bepalingen van intern recht vaststellen in verband met gebiedsdelen die buiten hun grondgebied gelegen zijn, toch kan die territoriale bevoegdheidsbeperking niet doorgetrokken worden op het internationaal vlak. Op dat vlak dient enkel met de materiële bevoegdheidsregels rekening te worden gehouden. De internationale bevoegdheid van de gewesten is in dit opzicht ruimer dan hun bevoegdheid om internationaalrechtelijke handelingen in het interne recht om te zetten.

Gelet op de hiervóór bedoelde materiële bevoegdheden van de gewesten, moet geconcludeerd worden dat het Zeerechtverdrag een "gemengd" verdrag is, dat dan ook niet enkel door de federale wetgever, maar tevens door de drie gewestraden goedgekeurd zal moeten worden (artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) ³.

De bepalingen van het voorontwerp betreffende de wrakken en wrakstukken met archeologische en historische waarde, alsook de wrakken die die erkend zijn als oorlogsgraven of zeemannsgraven, geven evenwel geen aanleiding tot dezelfde opmerking.

Het toepassingsgebied van het voorontwerp is immers beperkt tot wrakken en wrakstukken gelegen binnen de territoriale zee van België (artikel 2 van het voorontwerp). De afdeling wetgeving heeft trouwens in haar advies 33.136/VR, gegeven op 18 juni 2002, over een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende de administratieve coördinatie inzake organisatie van de elektriciteitsmarkt, het volgende gesteld :

"De bevoegdheid van de gewesten is (...) niet alleen materieel bepaald, maar ook territoriaal ⁴ : de gewesten zijn slechts bevoegd om de hun toegewezen aangelegenheden te regelen binnen hun territoriale bevoegdheidsgebied, bepaald

(²) *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1, p. 1.

(³) Zie in dezelfde zin, in verband met de goedkeuring van het Protocol betreffende de milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het advies L. 22.506/8 van de Raad van State van 29 juni 1993, *Parl. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 956-1, p. 6.

(⁴) Abstractie gemaakt van de problematiek van het sluiten van internationale verdragen (zie hieromtrent het advies 24.903/VR van 22 april 1997 van de Raad van State over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982, en (met) de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, *Parl. St.*, Senaat, 1997-98, nr. 796/1).

in artikel 3 van de Grondwet. Omgekeerd ontberen zij de bevoegdheid tot het vaststellen van regels in verband met gebiedsdelen die buiten hun territoriale bevoegdheidsgebied zijn gelegen. Die regels moeten worden vastgelegd door de federale wetgever die terzake de residuaire bevoegdheid bezit.

Aangezien de in artikel 6 van de wet van 29 april 1999 bedoelde zeegebieden waarin België rechtsmacht kan uitoefenen volgens het internationaal zeerecht niet bij de indeling in gewesten zijn betrokken, is het de federale overheid die bevoegd is om regelingen inzake nieuwe energiebronnen in te stellen, waarvan het voorwerp te situeren valt binnen die gebieden."

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 9

Volgens de bewoordingen van artikel 9, § 1, van het voorontwerp, moet de ontvanger van de wrakken de eigenaar van de wrakken of de wrakstukken, of diens rechtverkrijgenden, als deze gekend zijn, uitnodigen om die wrakken of wrakstukken af te halen. Die uitnodiging geschiedt bij aangetekend schrijven, dat volgens artikel 9, § 1, tweede lid, van het voorontwerp uiterlijk een maand vóór het verstrijken van de termijn gesteld in artikel 11, § 1 en § 3, van het voorontwerp ter post afgegeven moet worden.

Het zou logischer zijn om zich ertoe te beperken de ontvanger van de wrakken te verplichten zonder verwijl contact op te nemen met de eigenaar van de wrakken of diens rechtverkrijgenden, zodra deze gekend zijn.

Er bestaat immers geen reden om de ontvanger van de wrakken te verhinderen contact op te nemen met de eigenaar van die wrakken of diens rechtverkrijgenden, als deze pas minder dan een maand voor het aflopen van die termijn van een jaar gekend zijn.

Artikel 15

Artikel 15, eerste lid, van het voorontwerp luidt als volgt :

"De Staat mag evenwel, zonder het verstrijken van de in artikel 11, § 1 en §3 gestelde termijn af te wachten, beschikken over wrakken en wrakstukken die aan snel bederf onderhevig zijn of waarvan de kost van bewaring niet in verhouding staat tot de waarde ervan of die schadelijk zijn voor de openbare hygiëne, gezondheid of veiligheid."

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom die mogelijkheid om wrakken en wrakstukken te verkopen waarvan de bewaring gedurende de termijn van een jaar zoals bepaald in artikel 11 van het voorontwerp problemen oplevert, enkel geldt voor de Staat, en niet voor de vinders van wrakken of wrakstukken die niet zijn afgegeven aan de ontvanger van wrakken ter uitvoering van artikel 11, § 2, van het voorontwerp. Daarop heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"De mogelijkheid is uitdrukkelijk niet voorzien voor de vinder opdat op deze wijze een grote stimulans gecreëerd wordt voor de vinder om waardeloze wrakken of wrakstukken op de bodem van de zee te laten liggen en niet boven te halen. Op die manier wordt verhinderd dat er nodeloze kosten worden gemaakt, zowel door de vinder als door de Staat. Bovendien zou het geven van deze mogelijkheid aan de vinder tot gevolg hebben dat de deur opengezet wordt voor misbruiken waarbij de vinder zijn vondst ten kwader trouw verkoopt onder het voorwendsel dat de kost van bewaring niet in verhouding staat tot de waarde ervan."

Die preciseringen zouden in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	staatsraad, voorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE