

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.780/VR
VAN 11 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 31 oktober 2007, door Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, gedaan te Londen op 23 maart 2001", heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Brussels Hoofdstedelijk Parlement te laten instemmen met het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, gedaan te Londen op 23 maart 2001.

In dat verdrag wordt het volgende geregeld. In artikel 1 worden een aantal definities gegeven en in artikel 2 wordt het toepassingsgebied omschreven. Artikel 3 bevat het beginsel van de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar of -eigenaren en bepaalt de uitzonderingen erop. Artikel 4 bevat nadere regels betreffende het toepassingsgebied van het verdrag. In artikel 5 worden de voorvallen geregeld waarbij twee of meer schepen zijn betrokken en artikel 6 bevat een bepaling betreffende de beperking van de aansprakelijkheid. In artikel 7 zijn voorschriften opgenomen betreffende een verplichte verzekering of financiële zekerheid en in artikel 8 wordt de termijn bepaald waarna het recht op schadevergoeding vervalst. In artikel 9 wordt de bevoegdheid van de rechtscolleges geregeld om kennis te nemen van vorderingen tot schadevergoeding ingevolge het verdrag, waarna artikel 10 de erkenning en de tenuitvoerlegging van de desbetreffende rechterlijke beslissingen regelt. Artikel 11 bevat een voorrangsclausule, en in artikel 12 wordt de ondertekening, de bekrachtiging, de aanvaarding, de goedkeuring en de toetreding geregeld. Artikel 13 bevat een regeling voor staten met meer dan één rechtsstelsel. De artikelen 14 tot 19, ten slotte, betreffen de inwerkingtreding, de opzegging, de herziening en de wijziging, de depositaris, de toezending aan de Verenigde Naties en de authentieke talen waarin het verdrag is gesteld.

BEVOEGDHEID

2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Werkgroep "Gemengde Verdragen" tijdens zijn vergadering van 21 maart 2006 het betrokken verdrag heeft gekwalificeerd als een gemengd verdrag. De Interministeriële Conferentie "Buitenlands Beleid" van 12 december 2006 heeft deze beslissing goedgekeurd.

2.1. Het verdrag dat aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ter instemming wordt voorgelegd, heeft zonder enige twijfel betrekking op federale bevoegdheden. Het

.../...

verdrag betreft immers in essentie het burgerlijk aansprakelijkheidsrecht of daaraan accessoire aangelegenheden. Ook de aangelegenheden van gerechtelijk recht die bij de artikelen 9 en 10 van het verdrag worden geregeld, behoren tot de federale bevoegdheid.

2.2. Vraag is evenwel of in het verdrag ook aangelegenheden worden geregeld die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. Meer bepaald dient te worden onderzocht of het materies betreft die behoren tot de aangelegenheid van de bescherming van het leefmilieu bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In advies 33.334/VR van 24 juni 2003 ⁽¹⁾ heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, erop gewezen dat, al behoort de regeling betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, dit niet wegneemt dat de gemeenschappen en de gewesten op dit vlak specifieke regels kunnen uitvaardigen. Dit is het geval wanneer die regels kunnen worden beschouwd als eigen aan een hun toegewezen aangelegenheid, wat een nauwe band met die aangelegenheid veronderstelt; de gemeenschaps- en gewestwetgevers kunnen immers van mening zijn dat het aannemen van zulke specifieke regels nodig is om het door hen gewenste beleid in die aangelegenheid op een doeltreffende wijze te voeren. Vereist is wel dat hierbij het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat moet worden onderzocht of het verdrag dat aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ter instemming wordt voorgelegd, aansprakelijkheidsregels bevat die een nauwe band vertonen met de aangelegenheid van de bescherming van het leefmilieu bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽¹⁾ Advies 33.334/VR van 24 juni 2003 over een voorstel van ordonnantie betreffende de bodemsanering, *Parl. St.*, Br. H. R., 2002-2003, nr. A-221/2. Zie ook advies 42.505/VR/3 over een voorontwerp van decreet "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade", *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 1252/1.

In dit verband dient te worden opgemerkt dat de in het verdrag vervatte regeling geen in die mate specifieke bepalingen bevat inzake de manier waarop de schade aan het milieu dient te worden hersteld dat ze zou moeten worden gekwalificeerd als een regeling die eigen is aan de aangelegenheid van de bescherming van het leefmilieu; ze kan derhalve niet worden beschouwd als een regeling die internrechtelijk tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, maar wel als een regeling betreffende de aansprakelijkheid op zich die ook de vergoeding van economische schade betreft.

Overigens dient erop te worden gewezen dat (protocollen bij) gelijkaardige verdragen in het verleden nooit zijn beschouwd als gemengde verdragen, en bijgevolg enkel door de federale wetgever werden goedgekeurd ⁽²⁾.

3. Tot slot moet worden opgemerkt dat de vaststelling dat zekere bepalingen van het betrokken verdrag een weerslag kunnen hebben op de uitoefening van gewestbevoegdheden, niet volstaat om dat verdrag te kwalificeren als een gemengd verdrag. Vereist daartoe is dat erin een aangelegenheid of aangelegenheden worden geregeld die internrechtelijk behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

4. Conclusie is derhalve dat het aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ter instemming voorgelegde verdrag geen gemengd verdrag is, maar wel een verdrag waarmee enkel door de federale wetgever moet worden ingestemd. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie kan derhalve geen doorgang vinden, zodat de Raad van State, afdeling wetgeving, afziet van een verder onderzoek ervan.

⁽²⁾ Zie met name:

- het Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, opgemaakt te Brussel op 18 december 1971, goedgekeurd bij de wet van 6 augustus 1993;
- het protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969, en de Bijlage, gedaan te Londen op 27 november 1992, waarmee instemming werd verleend bij de wet van 10 augustus 1998;
- het protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag van 1971 ter oprichting van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, gedaan te Londen op 27 november 1992, waarmee instemming werd verleend bij de wet van 10 augustus 1998;
- het protocol bij het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie van 1992, opgemaakt te Londen op 16 mei 2003, waarmee instemming werd verleend bij de wet van 6 oktober 2005.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren Y. KREINS, kamervoorzitter, voorzitter,

Mevrouw J. SMETS,
de Heren P. VANDERNOOT,
M. BAGUET,
B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

H. COUSY,
J. KIRKPATRICK,
J. VELAERS, assessoren van de
H. BOSLY, afdeling wetgeving,

Mevrouwen B. VIGNERON,
A.-M. GOOSSENS, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

Y. KREINS

ROYAUME DE BELGIQUE
-----AVIS 43.780/VR
DU 11 DÉCEMBRE 2007DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures, le 31 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute, faite à Londres le 23 mars 2001", a donné l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de soumettre la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute, faite à Londres le 23 mars 2001, à l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette convention règle les aspects suivants. L'article 1^{er} donne un certain nombre de définitions et l'article 2 définit le champ d'application. L'article 3 comporte le principe de responsabilité du propriétaire ou des propriétaires de navire et en indique les exceptions. L'article 4 comporte les modalités relatives au champ d'application de la convention. L'article 5 règle les événements mettant en cause deux ou plusieurs navires et l'article 6 contient une disposition relative à la limitation de la responsabilité. L'article 7 prévoit des règles relatives à l'assurance obligatoire ou garantie financière et l'article 8 fixe le délai de prescription des droits à indemnisation. L'article 9 règle la compétence des juridictions à connaître des actions en réparation en vertu de la convention, l'article 10 réglant la reconnaissance et l'exécution des décisions juridictionnelles qui s'y rapportent. L'article 11 comporte une clause de priorité et l'article 12 règle la signature, la ratification, l'acceptation, l'approbation et l'adhésion. L'article 13 règle le cas des États ayant plus d'un régime juridique. Les articles 14 à 19, enfin, concernent l'entrée en vigueur, la dénonciation, la révision et la modification, le dépositaire, la transmission aux Nations Unies et les langues authentiques dans lesquelles la convention est établie.

COMPÉTENCE

2. Il ressort de l'exposé des motifs que lors de sa réunion du 21 mars 2006, le Groupe de Travail "Traités mixtes" a qualifié la convention concernée de mixte. La Conférence Interministérielle "Politique Étrangère" du 12 décembre 2006 a approuvé cette décision.

2.1. La convention qui est soumise à l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale concerne indubitablement des compétences fédérales. En effet, la convention porte essentiellement sur le droit de la responsabilité civile ou sur des matières qui y sont accessoires. De même, les matières de droit judiciaire, réglées par les articles 9 et 10 de la convention, relèvent de la compétence fédérale.

2.2. La question se pose toutefois de savoir si la convention règle également des matières qui sont de la compétence des régions. Il faut examiner en particulier si elle concerne des matières relevant de la protection de l'environnement, visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans son avis 33.334/VR du 24 juin 2003 ⁽¹⁾, le Conseil d'État, section de législation, a souligné que, même si le règlement relatif à la responsabilité civile relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, il n'en demeure pas moins que les communautés et les régions peuvent édicter des règles spécifiques en cette matière. C'est le cas lorsque ces règles peuvent être considérées comme étant propres à une matière qui leur est attribuée, ce qui suppose un lien étroit avec cette matière; en effet, les législateurs communautaires et régionaux peuvent estimer que l'adoption de telles règles spécifiques est nécessaire pour mener d'une manière efficace la politique qu'ils souhaitent en cette matière. Le respect du principe de proportionnalité s'impose cependant à cet égard.

2.3. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'examiner si la convention, qui est soumise à l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, contient des règles en matière de responsabilité qui présentent un lien étroit avec la matière de la protection de l'environnement, visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

À cet égard, il y a lieu d'observer que la convention ne contient pas de dispositions sur la manière dont il faut réparer le dommage causé à l'environnement, qui soient à ce point spécifiques qu'il faudrait les qualifier comme propres à la matière de la protection de l'environnement; elle ne peut donc pas être considérée comme relevant, en droit interne, de la compétence des régions, mais comme portant sur la responsabilité en soi, qui comprend également la réparation du dommage économique.

⁽¹⁾ Avis 33.334/VR du 24 juin 2003 sur une proposition d'ordonnance "relative à l'assainissement des sols" (*Doc. parl.*, CRBC, 2002-2003, n/ A-221/1). Voir également l'avis 42.505/VR/3 sur un avant-projet de décret "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade", *Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-2007, n/ 1252/1.

Il y a lieu de souligner par ailleurs que des (protocoles à des) conventions similaires n'ont par le passé jamais été considérées comme des traités mixtes et n'ont par conséquent été approuvées que par le législateur fédéral ⁽²⁾.

3. Enfin, il y a lieu d'observer que la circonstance que certaines dispositions de la convention concernée peuvent avoir une incidence sur l'exercice de compétences régionales ne suffit pas pour qualifier cette convention de traité mixte. Pour cela, il faut qu'elle règle une matière ou des matières relevant, en droit interne, de la compétence des régions.

4. En conclusion, la convention soumise à l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est dès lors pas un traité mixte, mais bien une convention à laquelle seul le législateur fédéral doit porter assentiment. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis doit donc être abandonné, de sorte que le Conseil d'État, section de législation, renonce à en poursuivre l'examen.

⁽²⁾ Voir notamment:

- la Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, faite à Bruxelles le 18 décembre 1971, approuvée par la loi du 6 août 1993;
- le 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, auquel il a été porté assentiment par la loi du 10 août 1998;
- le Protocole de 1992 modifiant la Convention internationale de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, fait à Londres le 27 novembre 1992, auquel il a été porté assentiment par la loi du 10 août 1998;
- le Protocole à la Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, fait à Londres le 16 mai 2003, auquel il a été porté assentiment par la loi du 6 octobre 2005.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	Y. KREINS	président de chambre, président,
Madame Messieurs	J. SMETS, P. VANDERNOOT, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. KIRKPATRICK, J. VELAERS, H. BOSLY	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	B. VIGNERON, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section et Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

Y. KREINS