GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 48.713/4
48.714/4
DU 6 OCTOBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 7 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un :

- avant-projet de loi "portant exécution de Conventions internationales diverses en matière de responsabilité civile pour la pollution par les navires, concernant des matières visées à l'article 77 de la Constitution" (48.713/4);

- avant-projet de loi "portant exécution de Conventions internationales diverses en matière de responsabilité civile pour la pollution par les navires, concernant des matières visées à l'article 78 de la Constitution" (48.714/4),

a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si les projets relèvent bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 des avant-projets, 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, les avant-projets appellent les observations ci-après.

Observation préalable commune

L'article 3 de l'avant-projet de loi portant exécution de Conventions internationales diverses en matière de responsabilité civile pour la pollution par les navires, concernant des matières visées à l'article 77 de la Constitution entend abroger l'article 2 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 de l'Annexe, faites à Bruxelles le 29 novembre 1969.

L'article 10 de l'avant-projet de loi portant exécution de Conventions internationales diverses en matière de responsabilité civile pour la pollution par les navires, concernant des matières visées à l'article 78 de la Constitution entend abroger les articles 4 à 14 de la même loi du 20 juillet 1976.

À l'issue de cette intervention du législateur ne subsisteraient de la loi du 20 juillet 1976 que trois dispositions :

a) l'article 1er qui contient une définition;

b) l'article 3 qui est relatif au fonds de limitation de responsabilité prévu à l'article V.3 de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures faite à Bruxelles le 29 novembre 1969, article 3 qui renvoie à l'article 2 que l'avant-projet 48.713/4 entend abroger;

c) l'article 16 qui règle l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 1976.

Dans un souci de bonne législation, mieux vaut intégrer dans l'avant-projet 48.714/4, les dispositions adéquates et abroger totalement la loi du 20 juillet 1976.

Observation générale commune

Il ressort de l'exposé des motifs que les avant-projets soumis à l'avis de la section de législation entendent unifier, dans la mesure du possible, les dispositions légales nécessaires à l'exécution des conventions internationales en matière de responsabilité civile pour la pollution par les hydrocarbures des navires.

Des mesures distinctes sont toutefois prévues ou maintenues en ce qui concerne la compétence des tribunaux de première instance appelés à connaître des demandes d'indemnisation selon qu'elles sont fondées sur la Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ou sur la Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute. Ainsi, en vertu de l'article 569, alinéa 2, du Code judiciaire, c'est le tribunal de première instance de

Bruxelles qui est compétent pour les demandes visées par la première convention citée, alors que c'est le tribunal de première instance d'Anvers qui est compétent pour les demandes visées par la deuxième convention citée. L'exposé des motifs gagnerait à justifier cette différence de traitement, en termes de compétence judiciaire, selon que les demandes d'indemnisation sont fondées sur l'une ou l'autre de ces conventions.

Observation particulière commune

Arrêté de présentation

Dans le préambule de l'arrêté de présentation d'un avant-projet de loi, il n'y a pas lieu de viser l'accomplissement des formalités préalables que constituent l'association des gouvernements de région et la consultation de la section de législation du Conseil d'État réalisée en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées précitées.

Les deux premiers alinéas du préambule de chaque avant-projet seront donc omis.

Examen de l'avant-projet 48.713/4

Dispositif

Article 2

Dans le membre de phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, il serait plus simple de ne citer que les seules modifications apportées à l'article 569, alinéa 1er, 21/, du Code judiciaire, à savoir son remplacement par la loi du 11 avril 1989 (1).

(1) Loi du 11 avril 1989 portant approbation et exécution de divers Actes internationaux en matière de navigation maritime, article 22.
Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 113, a) et formule F 4-2-1-1.

Examen de l'avant-projet 48.714/4

Dispositif

Article 2

À l'article 2 de l'avant-projet, il y a lieu de préciser :

a) au paragraphe 1er, 4/, qu'il s'agit de l'article 7 comme dans le texte néerlandais;

b) au paragraphe 2, 4/, qu'il s'agit de l'annexe 1 et non de l'annexe 1ère à ce traité international.

Article 8

1. L'article 8, alinéa 4, de l'avant-projet, dispose :

> "En cas de refus d'une autorisation de départ ou lorsqu'un navire a été retenu ou refusé [d']accès à un port belge ou aux eaux territoriales belges, le service chargé du contrôle de la navigation ou, le cas échéant, le fonctionnaire consulaire belge dresse un procès-verbal motivé dont une copie est adressée, dans les vingt-quatre heures après la décision, à la personne que la décision peut intéresser".

Les termes "la personne que la décision peut intéresser" sont particulièrement imprécis, et laissent, en outre, entendre que le procès-verbal n'est notifié qu'une seule fois. Il semblerait logique de prévoir que ce procès-verbal doive au moins être notifié au capitaine et au propriétaire du navire concerné.

2. Le recours organisé devant le Conseil d'enquête maritime par l'article 8, alinéa 5, de l'avant-projet, doit être introduit par le capitaine ou le propriétaire du navire concerné "dans les quinze jours qui suivent l'envoi de la copie du procès-verbal motivé conformément au présent article".

Cette disposition applique, en matière de notification d'un acte administratif faisant courir un délai, la "théorie de l'émission". Or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle [(2)]. Il y a lieu de lui substituer la "théorie de la réception".

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 10

Il est renvoyé à l'observation préalable commune.

[(2)] C.C., arrêt 170/2003 du 17 décembre 2003, B.6 et note d'observations J.-Fr. Van Drooghenbroeck, "Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception", J.T, 2004, p. 47, et plus récemment, C.C., arrêt 43/2006 du 15 mars 2006, B.10 à B.12 et C.C., arrêt 162/2007 du 19 décembre 2007, B.3 à B.5. Voir, dans le même sens, l'avis 45.762/4, donné le 24 décembre 2008, sur un projet devenu l' ordonnance du 30 avril 2009 modifiant l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public et l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2008, 2009, n/ A-544/1, pp. 13-18) et l'avis 48.265/4, donné le 9 juin 2010, sur un projet d'arrêté ministériel relatif à la procédure, la forme et le contenu de l'autorisation pour la circulation routière de véhicules exceptionnels.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.713/4
48.714/4
VAN 6 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 7 september 2010 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een :

- voorontwerp van wet "houdende uitvoering van verscheidene Internationale Verdragen inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door schepen, met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld door artikel 77 van de Grondwet" (48.713/4);

- voorontwerp van wet "houdende uitvoering van verscheidene Internationale Verdragen inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door schepen, met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet" (48.714/4),

heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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 is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de voorontwerpen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerking betreffende beide voorontwerpen

Artikel 3 van het voorontwerp van wet houdende uitvoering van verscheidene Internationale Verdragen inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door schepen, met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld door artikel 77 van de Grondwet, strekt tot opheffing van artikel 2 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.

Artikel 10 van het voorontwerp van wet houdende uitvoering van verscheidene Internationale Verdragen inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door schepen, met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld door artikel 78 van de Grondwet, strekt tot opheffing van de artikelen 4 tot 14 van dezelfde wet van 20 juli 1976.

.../...

Na deze ingreep door de wetgever zouden van de wet van 20 juli 1976 slechts drie bepalingen overblijven :

a) artikel 1, dat een definitie bevat;

b) artikel 3, dat verband houdt met het fonds tot beperking van de aansprakelijkheid bedoeld in artikel V.3. van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, opgemaakt te Brussel op 29 november 1969, en een verwijzing bevat naar artikel 2 van die wet, welk artikel opgeheven zou worden bij voorontwerp 48.713/4;

c) artikel 16, dat de inwerkingtreding van de wet van 20 juli 1976 regelt.

Met het oog op behoorlijke wetgeving zou het beter zijn om in voorontwerp 48.714/4 de passende bepalingen op te nemen en de wet van 20 juli 1976 volkomen op te heffen.

Algemene opmerking betreffende beide voorontwerpen

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de voorontwerpen die ter fine van advies aan de afdeling Wetgeving zijn voorgelegd ertoe strekken voor zover mogelijk eenheid te brengen in de wettelijke bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering van de internationale verdragen inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor verontreiniging door olie van schepen.

Aparte maatregelen worden evenwel voorgeschreven of behouden wat betreft de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg die van vorderingen tot schadeloosstelling kennis dienen te nemen naargelang ze steunen op het Internationaal Verdrag van 1992 inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie of op het Internationaal Verdrag van 2001 inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie. Zo is krachtens artikel 569, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek de rechtbank van eerste aanleg te Brussel bevoegd voor de vorderingen waarvan in het eerste voormelde verdrag sprake is, terwijl de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen bevoegd is voor de vorderingen waarvan in het tweede voormelde verdrag sprake is. In de memorie van toelichting zouden

.../...

de redenen vermeld moeten worden voor die verschillende behandeling, in termen van rechterlijke bevoegdheid, naargelang de vorderingen tot schadeloosstelling op deze of gene van die verdragen gebaseerd zijn.

Bijzondere opmerking betreffende beide voorontwerpen

Indieningsbesluit

Er bestaat geen grond om in de aanhef van het besluit waarbij een voorontwerp van wet wordt ingediend te verwijzen naar het vervullen van voorafgaande vormvereisten zoals het betrekken van de gewestregeringen bij het ontwerpen van het besluit, en de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de voormelde gecoördineerde wetten.

Het eerste en het tweede lid van de aanhef van elk voorontwerp dienen dan ook te vervallen.

Onderzoek van voorontwerp 48.713/4

Dispositief

Artikel 2

In de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp zou het eenvoudiger zijn alleen te verwijzen naar die wijzigingen die aangebracht zijn in artikel 569, eerste lid, 21/, van het Gerechtelijk Wetboek, namelijk de vervanging ervan bij de wet van 11 april 1989 [(1)].

---

(1) Wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van diverse internationale Akten inzake de zeevaart, artikel 22.
Beginselen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 113, a) en formule F 4-2-1-1.

Onderzoek van voorontwerp 48.714/4

Dispositief

Artikel 2

In de Franse tekst van artikel 2 van het voorontwerp moet het volgende gepreciseerd worden :

a) in paragraaf 1, 4/, gaat het om artikel 7, zoals in de Nederlandse tekst vermeld is;

b) in paragraaf 2, 4/, is het "annexe 1" en niet "annexe 1ère" van dat Internationaal Verdrag.

Artikel 8

1. Artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp luidt als volgt :

> "Indien een toelating tot afvaart wordt geweigerd of een schip wordt opgehouden of de toegang tot een Belgische haven of de Belgische territoriale wateren geweigerd wordt, maakt de met de scheepvaartcontrole belaste dienst of, in voorkomend geval, de Belgische consulaire ambtenaar, een gemotiveerd proces-verbaal op, waarvan een afschrift binnen vierentwintig uren na de beslissing wordt toegezonden aan de persoon wie de beslissing kan aangaan".

De woorden "de persoon wie de beslissing kan aangaan" zijn bijzonder onduidelijk en wekken overigens de indruk dat van het proces-verbaal slechts één maal kennis wordt gegeven. Het zou logisch zijn te bepalen dat van dat proces-verbaal op zijn minst kennis moet worden gegeven aan de kapitein en aan de eigenaar van het betreffende schip.

2. Het beroep bij de onderzoeksraad voor de scheepvaart dat door artikel 8, vijfde lid, van het voorontwerp georganiseerd wordt, moet worden ingesteld door de kapitein of de eigenaar van het betrokken schip "binnen veertien dagen na het versturen van het afschrift van het gemotiveerd proces-verbaal overeenkomstig dit artikel".

Wat betreft de kennisgeving van een bestuurshandeling die een termijn doet ingaan, past deze bepaling de "theorie van de verzending" toe. Deze is evenwel meermaals veroordeeld door het Grondwettelijk Hof [(2)]. In plaats daarvan moet de "theorie van de ontvangst" worden toegepast.

De bepaling dient te worden herzien in het licht van die opmerking.

Artikel 10

Er wordt verwezen naar de voorafgaande opmerking betreffende beide voorontwerpen.

[(2)] Grondwettelijk Hof, arrest 170/2003 van 17 december 2003, B.6 en noot J.-Fr. Van Drooghenbroeck, "Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception", J.T., 2004, blz. 47, en van recentere datum, Grondwettelijk Hof, arrest 43/2006 van 15 maart 2006, B.10 tot B.12 en Grondwettelijk Hof, arrest 162/2007 van 19 december 2007, B.3 tot B.5. Zie, in dezelfde zin, advies 45.762/4, gegeven op 24 december 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 30 april 2009 tot wijziging van de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen en de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Parl. St.*, Parl. BHG 2008-2009, nr. A-544/1, 13-18) en advies 48.265/4, gegeven op 9 juni 2010, over een ontwerp van ministerieel besluit betreffende de procedure, de vorm en de inhoud van de vergunning voor het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	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.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

C. GIGOT P. LIÉNARDY