



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.884/VR/V
du 20 septembre 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Convention
de Strasbourg de 2012 sur la
limitation de la responsabilité
en navigation intérieure
(CLNI 2012), faite à
Strasbourg le
27 septembre 2012'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.884/VR/V
van 20 september 2016

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Verdrag van Straatsburg van
2012 inzake de beperking van
aansprakelijkheid in de
binnenvaart (CLNI 2012),
gedaan te Straatsburg op
27 september 2012'

Le 20 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), et prorogé de plein droit jusqu'au 21 septembre 2016 ^(**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention de Strasbourg de 2012 sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI 2012), faite à Strasbourg le 27 septembre 2012'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies des vacations le 13 septembre 2016. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2016.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 20 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*) en verlengd van rechtswege tot 21 september 2016 ^(**), een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van Straatsburg van 2012 inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012), gedaan te Straatsburg op 27 september 2012’.

Het voorontwerp is door de verenigde vakantiekamers onderzocht op 13 september 2016. De kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2016.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 85bis.

^(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à la Convention de Strasbourg de 2012 'sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI 2012), faite à Strasbourg le 27 septembre 2012' (ci-après « la Convention »).

La Convention confère le droit aux propriétaires de bateau et assistants ¹ de limiter leur responsabilité pour les créances qu'elle énumère en son article 2 ² dans les cas prévus en son article 15 ; elle organise cette limitation de responsabilité en fixant, pour l'essentiel, le mode de calcul des limites de responsabilité (article 6 de la Convention), les limites applicables à certaines créances particulières (celles applicables aux créances dues à un dommage découlant du transport de marchandises dangereuses prévues à l'article 7 de la Convention et celles applicables aux créances des passagers figurant en son article 8), les unités de compte (article 9 de la Convention) et le concours des créances (article 10) ainsi que la constitution du fonds de limitation qui assortit le principe de la limitation de responsabilité (articles 12 à 14 de la Convention).

La Convention comporte, en son article 18, une procédure permettant aux États, « lors de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion et à tout moment ultérieur » de formuler des réserves quant à l'inapplication (partielle ou totale), dans des cas ³ que la disposition énumère, des règles de limitation de responsabilité. Elle prévoit enfin, en son article 20, une procédure simplifiée pour la révision des limites de responsabilité.

La Convention reprend largement la teneur d'une convention, faite à Strasbourg le 4 novembre 1988 et portant sur le même objet, que l'État belge a signée mais n'a pas ratifiée.

¹ À savoir, aux termes de l'article 1^{er}, § 2, de la Convention, les personnes « fournissant des services en relation directe avec les opérations d'assistance ou de sauvetage ».

² Hors les cas de « faute lourde » (article 4 de la Convention).

³ À savoir :

« a) aux créances pour dommages dus au changement de la qualité physique, chimique ou biologique de l'eau ;
b) aux créances visées à l'article 7, dans la mesure où elles sont régies par une convention internationale ou une réglementation nationale qui exclut la limitation de responsabilité ou fixe des limites de responsabilité plus élevées que celles prévues par la présente Convention ;
c) aux créances visées à l'article 2 paragraphe premier lettres d) et e) ;
d) aux allèges exclusivement employées dans les ports pour les transbordements ».

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

Le groupe de travail « Traités mixtes » mis en place par l'accord de coopération du 8 novembre 1994 entre l'État fédéral les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' a conclu, aux termes de ses réunions des 26 septembre 2012 et 4 décembre 2012, au caractère exclusivement fédéral de la Convention.

Ce point de vue ne peut être partagé.

La Convention établit, dans certaines conditions et pour certaines créances, au profit du propriétaire de bateau ou de l'assistant, une responsabilité limitée et donc un régime dérogatoire au droit commun de la responsabilité civile « lorsqu'au moment de l'événement donnant naissance aux créances :

- a) le bateau naviguait sur une voie d'eau située sur le territoire d'un État partie,
- b) des services d'assistance ou de sauvetage ont été fournis dans l'étendue d'une desdites voies d'eau à un bateau se trouvant en danger ou à la cargaison d'un tel bateau, ou
- c) un bateau coulé, naufragé, échoué ou abandonné dans l'étendue d'une desdites voies d'eau ou la cargaison d'un tel bateau ont été renfloués, enlevés, détruits ou rendus inoffensifs » (article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Convention).

Elle

« s'applique aussi à la limitation de la responsabilité d'un assistant fournissant des services d'assistance d'un bateau de navigation intérieure à un navire de mer en danger dans l'étendue d'une desdites voies d'eau ou à la cargaison d'un tel navire » (article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de la Convention).

La Convention vise donc, en son article 15, § 1^{er}, des événements survenus lors de transports effectués sur les voies de navigation intérieure.

En tant que la Convention comporte un régime de responsabilité limitée dérogatoire au droit commun de la responsabilité civile et concerne des créances résultant d'événements survenus sur les voies de navigation intérieure, elle est de nature à avoir un impact sur la compétence des régions. Il pourrait en être ainsi, par exemple, des créances relatives aux « dommages causés aux ouvrages d'art des ports, bassins, voies navigables, écluses, barrages, ponts et aides à la navigation » (article 2, § 1^{er}, a) *partim*, de la Convention) et des « créances pour avoir renfloué, enlevé, détruit ou rendu inoffensif un bateau coulé, naufragé, échoué ou abandonné, y compris tout ce qui se trouve ou s'est trouvé à bord » (article 2, § 1^{er}, d), de la Convention).

En effet, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les Régions sont notamment compétentes, en ce qui concerne le transport, pour

« 2° les voies hydrauliques et leurs dépendances ;

[...]

3° les ports et leurs dépendances ;

[...]

6° les services de bac ;

[...]

9° les services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer ».

Dans cette mesure, la Convention a un caractère mixte et doit également être soumise à l'assentiment des parlements des régions ⁴.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. Il ressort du dossier transmis à la section de législation que l'État belge a l'intention d'user de la faculté de formuler des réserves tel qu'aménagée par l'article 18, § 1^{er}, a), de la Convention.

Mieux vaudrait énoncer dans le dispositif de la loi d'assentiment les réserves que l'État belge entend faire ⁵⁻⁶. De la sorte, la sécurité juridique sera mieux assurée dès lors qu'il n'y aura aucun doute quant à la portée de l'assentiment donné par la Chambre des représentants et, partant, quant à déterminer le contenu exact de la Convention appelée à sortir ses effets directs en droit interne belge ⁷.

⁴ L'assentiment de toutes les assemblées parlementaires concernées constitue un préalable à la ratification de l'Accord par la Belgique. L'article 12 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 'entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' dispose en effet que : « Dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

⁵ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 207.

⁶ Ce faisant, la réserve sera publiée au *Moniteur belge* en sorte qu'elle sera opposable aux tiers (Voir Gent 19 janvier 2001, *T. Strafr.* 2001, 267, note E. SOMERS). Toute réserve formulée ultérieurement devra également satisfaire à cette même obligation de publication.

⁷ Voir, dans le même sens, l'avis 28.658/1 donné le 11 mars 1999 sur un avant-projet devenu le décret du 19 mars 2004 'houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985', *doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1705/1, pp. 21-28, l'avis 45.137/4 donné le 24 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 19 janvier 2009 'portant assentiment au Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, fait à Strasbourg le 5 mai 1998', *doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2008-2009, n° 140/1, pp. 4-5 et l'avis 49.132/1 donné le 20 janvier 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juillet 2011 'houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009', *doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1061/1, pp. 19-22.

À cet effet, l'article 2 de l'avant-projet pourrait être complété par les mots « sous réserve de l'article 3 » et un article 3 (nouveau) serait inséré qui disposerait comme suit :

« Conformément à l'article 18, § 1^{er}, a), de la Convention, l'application des règles de cette convention aux créances pour dommages dus au changement de la qualité physique, chimique ou biologique de l'eau, est exclue ».

2.1. L'article 20 de la Convention à laquelle l'avant-projet examiné vise à porter assentiment, prévoit une procédure simplifiée pour la révision des limites de responsabilité, qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que la Chambre des représentants y ait donné son assentiment.

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 2, de la Constitution que la Chambre des représentants doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement ⁸.

Dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ⁹, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé, à propos de la problématique de l'assentiment anticipé aux traités et à leurs amendements, l'observation suivante :

« Tant la Cour de cassation ¹⁰ que la section de législation du Conseil d'État ¹¹ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas

⁸ Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées d'un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen », *TvW*, 2007, 3-27.

⁹ Donné le 15 février 2005 sur :

– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG), *doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64 ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG), *doc. parl.*, Ass. réunie Commission communautaire commune, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25 ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG), *doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25 ;

– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG), *doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539.

¹⁰ *Note 35 de bas de page de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note J. Verhoeven ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹¹ *Note de bas de page 36 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements¹² et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ».

Compte tenu du caractère précis du mécanisme de révision des montants que prévoit l'article 20 de la Convention, une disposition approuvant de manière anticipée les modifications apportées en application de cette procédure paraît admissible, au regard des principes précités. Le dispositif de l'avant-projet devrait être complété en ce sens.

2.2. Afin de permettre à la Chambre des représentants de signaler en temps utile qu'elle n'approuve pas une modification des limites de responsabilité, il y a lieu de compléter le projet par une disposition obligeant à communiquer, dans un délai déterminé, les modifications des limites de responsabilité qui seront décidées conformément à l'article 20 de la Convention¹³.

2.3. L'assentiment anticipé aux modifications des limites de responsabilité fixées par la Convention n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*¹⁴.

Ce n'est que si l'accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications¹⁵ ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire¹⁶, que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est pas le cas¹⁷.

¹² Note de bas de page 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

¹³ À cet effet, on peut s'inspirer du mécanisme d'assentiment conditionnel préalable prévu dans les articles 3 et 4 du décret du 4 avril 2014 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a donné, le 26 avril 2013, l'avis 53.059/VR/3, *doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2350/1, pp. 31-35.

¹⁴ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779 et *J.T.* 1982, p. 565, note J. VERHOEVEN.

¹⁵ Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, « L'application du droit international par le juge administratif », *A.P.T.*, 1998, p. 95).

¹⁶ Voir, par exemple, la loi du 24 avril 2014 'relative à la publication de divers actes internationaux portant des prescriptions techniques en matière de navires et de navigation maritime'.

¹⁷ Concernant l'opposabilité d'annexes d'un traité aux particuliers, voir notamment C.J.U.E., 10 mars 2009, C-345/06, Heinrich. Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145.819, s.a. Heli Service Belgium.

Par conséquent, dans l'état actuel de la législation, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures des limites de responsabilité fixées dans la Convention.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt instemming te verlenen aan het Verdrag van Straatsburg van 2012 ‘inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012), gedaan te Straatsburg op 27 september 2012’ (hierna het Verdrag genoemd).

Het Verdrag verleent scheepseigenaren en hulpverleners¹ het recht hun aansprakelijkheid voor de vorderingen die in artikel 2 van het Verdrag worden opgesomd² te beperken in de gevallen die in artikel 15 worden bepaald. Het regelt die aansprakelijkheidsbeperking door hoofdzakelijk het volgende vast te stellen: de wijze waarop de aansprakelijkheidsgrenzen worden berekend (artikel 6 van het Verdrag), de grenzen voor bepaalde bijzondere vorderingen (de grenzen voor vorderingen wegens schade die uit het transport van schadelijke stoffen voortvloeit, bepaald in artikel 7 van het Verdrag, en die voor vorderingen van passagiers, vermeld in artikel 8 ervan), de rekeneenheden (artikel 9 van het Verdrag) en de samenloop van vorderingen (artikel 10), alsook de vorming van het beperkingsfonds wat samenhangt met het beginsel van de beperking van aansprakelijkheid (artikelen 12 tot 14 van het Verdrag).

Artikel 18 van het Verdrag bevat een procedure waarbij een Staat “op het tijdstip van ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding en op elk later tijdstip” het voorbehoud kan maken dat de regels inzake de beperking van aansprakelijkheid (geheel of gedeeltelijk) niet van toepassing zijn in gevallen die in die bepaling worden opgesomd.³ Artikel 20 van het Verdrag, ten slotte, voorziet in een vereenvoudigde procedure voor het wijzigen van de aansprakelijkheidsgrenzen.

¹ Te weten, naar luid van artikel 1, lid 2, van het Verdrag, de personen “die diensten verricht[en] rechtstreeks verband houdende met hulpverleningswerkzaamheden”.

² Behalve in het geval van een “zware fout” (artikel 4 van het Verdrag).

³ Te weten:

“a) vorderingen voor schade, veroorzaakt door de wijziging van de fysische, chemische of biologische kwaliteit van het water;

b) vorderingen bedoeld in artikel 7, voor zover daarop een internationaal verdrag of nationale regelgeving van toepassing is die beperking van aansprakelijkheid uitsluit of hogere aansprakelijkheidsgrenzen dan in dit Verdrag voorzien, vaststelt;

c) vorderingen bedoeld in artikel 2, eerste lid, letters d) en e);

d) lichters die uitsluitend worden gebruikt voor het overslaan van goederen in havens”.

Het Verdrag neemt veel over van de inhoud van een verdrag met hetzelfde onderwerp, gedaan te Straatsburg op 4 november 1988, dat door de Belgische Staat is ondertekend maar niet geratificeerd.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen', heeft na haar vergaderingen van 26 september 2012 en 4 december 2012 geconcludeerd dat het Verdrag een exclusief federale aangelegenheid is.

Die opvatting kan niet worden gedeeld.

Onder bepaalde voorwaarden en voor bepaalde vorderingen voorziet het Verdrag in een beperkte aansprakelijkheid ten voordele van de scheepseigenaar of de hulpverlener, en derhalve in een regeling die afwijkt van het gemeen recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid, "wanneer op het tijdstip van de gebeurtenis waaruit de vorderingen zijn voortgekomen:

- a) het schip op een waterweg voer die op het grondgebied van een Staat die Partij is bij het Verdrag gelegen is,
- b) hulp is verleend binnen het gebied van een van de bedoelde waterwegen aan een in gevaar verkerend schip of aan de lading van een dergelijk schip, of
- c) een binnen het gebied van een van de bedoelde waterwegen gezonken, vergaan, gestrand of verlaten schip of de lading van een dergelijk schip vlot gebracht, verwijderd, vernietigd of onschadelijk gemaakt is" (artikel 15, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag).

Het Verdrag

"is ook van toepassing op de beperking van aansprakelijkheid van een hulpverlener die vanaf een binnenschip hulp verleent aan een zeeschip dat in het gebied van een van de bedoelde waterwegen in gevaar verkeert of aan de lading van een dergelijk schip" (artikel 15, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag).

Artikel 15, lid 1, van het Verdrag heeft dus betrekking op gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan tijdens vervoer over binnenwateren.

In zoverre het Verdrag een regeling van beperkte aansprakelijkheid bevat die afwijkt van het gemeen recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid en betrekking heeft op vorderingen die voortvloeien uit gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan op de binnenwateren, kan het impact hebben op de bevoegdheid van de gewesten. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn met de vorderingen betreffende "schade aan kunstwerken van havens, aan dokken, waterwegen, sluizen, stuwen, bruggen en hulpmiddelen bij de navigatie" (artikel 2, lid 1, a *partim* van het Verdrag) en met de "vorderingen met betrekking tot het vlotbrengen, verwijderen, vernietigen of onschadelijk maken van een gezonken, vergaan, gestrand of verlaten schip, daarbij inbegrepen alles wat zich aan boord bevindt of heeft bevonden" (artikel 2, lid 1, d), van het Verdrag).

Immers, krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn, wat het vervoer betreft, de gewesten meer bepaald bevoegd voor

“2° de waterwegen en hun aanhorigheden;

(...)

3° de havens en hun aanhorigheden;

(...)

6° de veerdiensten;

(...)

9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee”.

In dat opzicht heeft het Verdrag een gemengd karakter en moeten ook de gewestparlementen ermee instemmen.⁴

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden blijkt dat de Belgische Staat van plan is gebruik te maken van de mogelijkheid, waarin artikel 18, lid 1, a), van het Verdrag voorziet, om voorbehoud te maken.

Het voorbehoud dat de Belgische Staat beoogt te maken zou beter in de tekst van de instemmingswet worden vermeld.⁵⁻⁶ Dat zal de rechtszekerheid ten goede komen aangezien dan geen enkele twijfel bestaat over de strekking van de instemming door de Kamer van volksvertegenwoordigers en diens gevolg over de precieze inhoud van het Verdrag dat rechtstreeks werking zal hebben in het Belgische interne recht.⁷

⁴ Alle betrokken parlementaire vergaderingen moeten hun instemming verlenen voordat België het Verdrag kan ratificeren. Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 ‘tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ luidt immers als volgt: “Zodra alle betrokken parlementaire assemblees hun instemming betuigd hebben, maakt de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België op en ligt die aan de Koning ter ondertekening voor. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld en ter bestemming geleid”.

⁵ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 207.

⁶ Zodoende zal het voorbehoud in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, waardoor het tegenwerpbaar is aan derden (zie Gent 19 januari 2001, *T.Strafr.* 2001, 267, noot E. SOMERS). Ieder voorbehoud dat naderhand wordt gemaakt, moet evenzo verplicht worden bekendgemaakt.

⁷ Zie in dezelfde zin advies 28.658/1, op 11 maart 1999 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 19 maart 2004 ‘houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1705/1, 21-28, advies 45.137/4, gegeven op 24 september 2008 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 19 januari 2009 ‘houdende instemming met het Protocol nr. 2 bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten betreffende interterritoriale samenwerking, gedaan te Straatsburg op 5 mei 1998’, *Parl.St.* D.Parl. 2008-09, nr. 140/1, 4-5 en advies 49.132/1, op 20 januari 2011 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende instemming

Hiertoe zou artikel 2 van het voorontwerp kunnen worden aangevuld met de woorden “onder voorbehoud van artikel 3”, en zou een (nieuw) artikel 3 kunnen worden ingevoegd dat luidt als volgt:

“Overeenkomstig artikel 18, lid 1, a), van het Verdrag is de toepassing van de regels van dat verdrag op de vorderingen voor schade, veroorzaakt door de wijziging van de fysische, chemische of biologische kwaliteit van het water uitgesloten”.

2.1. Artikel 20 van het Verdrag waaraan het voorliggende voorontwerp instemming beoogt te verlenen, voorziet in een vereenvoudigde procedure voor de wijziging van de aansprakelijkheidsgrenzen, die ertoe kan leiden dat België zich naar die wijzigingen moet richten zonder dat de Kamer van volksvertegenwoordigers daarmee heeft ingestemd.

Al dient de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet ook met wijzigingen van een verdrag in te stemmen, er bestaat geen bezwaar tegen dat die instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.⁸

In advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV⁹ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de problematiek van de voorafgaande instemming met verdragen en amendementen daarop, het volgende opgemerkt:

“Zowel het Hof van Cassatie¹⁰ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹¹ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen

met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1061/1, 19-22.

⁸ Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde wijzigingen van een verdrag D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, “Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen”, *TvW*, 2007, 3-27.

⁹ Op 15 februari 2005 gegeven over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004’ (37.954/AV), *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64;
- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.970/AV), *Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25;
- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.977/AV), *Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25;
- een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.978/AV), *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091, 539.

¹⁰ Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹¹ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹² en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen”.

Gelet op het feit dat de herziening van de bedragen zo duidelijk geregeld is in artikel 20 van het Verdrag, lijkt een bepaling houdende voorafgaande instemming met de wijzigingen die met toepassing van die procedure zijn aangebracht, aanvaardbaar ten aanzien van de voornoemde principes. Het dispositief van het voorontwerp zou in die zin moeten worden aangevuld.

2.2. Om de Kamer van volksvertegenwoordigers de mogelijkheid te bieden te bekwamer tijd kenbaar te maken dat ze een wijziging van de aansprakelijkheidsgrenzen niet goedkeurt, moet het ontwerp worden aangevuld met een bepaling die de verplichting oplegt om binnen een vastgestelde termijn de wijzigingen van de aansprakelijkheidsgrenzen mee te delen waartoe overeenkomstig artikel 20 van het Verdrag is beslist.¹³

2.3. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de aansprakelijkheidsgrenzen die door het Verdrag worden vastgesteld, houdt geen afwijking in van de verplichting om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken voordat ze werking kunnen hebben in het interne recht, een verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking treden van wetten en verordeningen’.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling bij analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*¹⁴.

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel aanvaardbaar zijn indien in de overeenkomst zelf was bepaald in welke vorm die wijzigingen

¹² Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹³ Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorafgaande voorwaardelijke instemming waarin wordt voorzien bij de artikelen 3 en 4 van het decreet van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’, waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 26 april 2013 in verenigde kamers advies 53.059/VR/3 heeft gegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2350/1, 31-35).

¹⁴ Cass. 11 december 1953, Arr. Verbr. 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, Arr. Cass. 1980-81, 808 et *J.T.* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

moeten worden bekendgemaakt¹⁵ of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien,¹⁶ wat niet het geval is.¹⁷

Bijgevolg moeten, bij de huidige stand van de wetgeving, latere wijzigingsbepalingen betreffende de aansprakelijkheidsgrenzen die in het Verdrag worden vastgelegd, in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹⁵ Regels uitgevaardigd door organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, “L’application du droit international par le juge administratif”, *APT* 1998, 95).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de wet van 24 april 2014 ‘betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart’.

¹⁷ Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij een verdrag aan particulieren, zie onder meer HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, nv Heli Service Belgium.