CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.683/4
du 30 avril 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne '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'

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡

Le 18 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret '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 la quatrième chambre le 30 avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2019.

*

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 décret 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.

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] À savoir, aux termes de l'article 1er, paragraphe 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 ou 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 ».

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡

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.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

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, paragraphe 1, alinéa 1er, 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, paragraphe 1, alinéa 2, de la Convention).

La Convention vise donc, en son article 15, paragraphe 1, 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, paragraphe 1, 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, paragraphe 1, d), de la Convention).

En effet, en vertu de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 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 ;

[…]

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡

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 être soumise à l'assentiment tant du parlement fédéral que des parlements des régions [4].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

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 telle qu'aménagée par l'article 18, paragraphe 1, a), de la Convention.

Mieux vaudrait énoncer dans le dispositif du décret 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 le législateur 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] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.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 Gand, 19 janvier 2001, *T. Strafr.* 2001, p. 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 n° 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 à 28, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/28658.pdf ; l'avis n° 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 et 5, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45137.pdf et l'avis n° 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 à 22, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/49132.pdf.

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡

À cet effet, l'article unique de l'avant-projet – devenant ainsi son article 1er – pourrait être complété par les mots « sous réserve de l'article 2 » et un article 2 (nouveau) serait inséré qui disposerait comme suit :

« Conformément à l'article 18, paragraphe 1, 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 » [8].

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 le Parlement y ait donné son assentiment.

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement 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 [9].

Dans l'avis nos 37.954-37.970-37.977-37.978/AG [10], l'assemblée générale de la section de législation 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 [11] que la section de législation du Conseil d'État [12] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner

---

[8] Une disposition similaire est reprise dans le projet de loi et dans le projet de décret de la Région flamande portant assentiment à la Convention (d*oc. parl.,* Chambre, 2018-2019, n° 54-3561/001, p. 19 et *doc. parl*., Parl. fl., 2018-2019, n° 1910/1, p. 25).

[9] 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.

[10] 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. réun. C.C.C., 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.

[11] *Note de bas de page n° 35 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.

[12] *Note de bas de page n° 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).

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡

> 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 aout 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements [13] 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 parait admissible au regard des principes précités. Le dispositif de l'avant-projet devrait être complété en ce sens.

2.2. Afin de permettre au Parlement de signaler en temps utile qu'il 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 Convention [14].

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* [15].

---

[13] *Note de bas de page n° 37 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[14] 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 n° 53.059/VR/3, *doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2350/1, pp. 31 à 35.

[15] 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.

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡

Ce n'est que si l'accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications [16] ou que si le législateur compétent avait prévu un régime de publication dérogatoire [17], que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est pas le cas [18].

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.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[16] 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).

[17] 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'.

[18] Concernant l'opposabilité d'annexes d'un traité aux particuliers, voir notamment C.J., arrêt *Heinrich*, 10 mars 2009, C-345/06, ECLI:EU:C:2009:140. Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145.819, s.a. Heli Service Belgium.

‡LW-ADFTJEDEH-GFGIDMW‡