

ML.

Co	Raad van State
LEBOLA	Wetgeving
5 V 1958	
Transmissie 4-14 <i>coördination</i> (2)	
Oversgezonden aan de H.	

L. 6150/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 4 mars 1958, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "sur la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures", a donné le 10 mars 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e maart 1958 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "op de verontreiniging van de zee door olie", heeft de 10e maart 1958 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à donner au Roi le pouvoir de prendre, à l'égard des navires naviguant sous pavillon belge, les mesures d'exécution nécessaires pour assurer le respect des règles contenues dans la convention internationale pour la prévention contre la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, approuvée par la loi du 29 mars 1957. Dans l'exercice de ce pouvoir réglementaire, le Roi ne pourra évidemment pas soustraire les navires auxquels la convention s'applique, aux obligations que celle-ci leur impose. Tels qu'ils sont rédigés, les textes attribuant au Roi des pouvoirs lui permettront non seulement d'assurer l'exécution de la convention, mais aussi d'imposer aux navires compris dans la définition donnée à l'article premier, le respect de certaines prescriptions que la convention ne rend pas obligatoires. Le Roi pourra aussi soumettre à la réglementation, des navires auxquels la convention ne s'applique pas. Le respect des prescriptions de la convention s'imposera également aux Ministres dans l'exercice du pouvoir réglementaire que le projet prévoit dans leur chef.

Le projet tend, en outre, d'une part, à ériger en infractions pénales les infractions aux lois et règlements relatifs à la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures et, d'autre part, à étendre ces lois et ces règlements aux navires de la force navale qui ne sont pas soumis aux dispositions de la convention. En étendant ainsi le champ d'application des mesures destinées à éviter la pollution des eaux de la mer, le Gouvernement satisfait à la résolution n°2 annexée à la convention et approuvée par la loi du 29 mars 1957.

La définition du mot "navires", donnée à l'article 1er de l'avant-projet, pourrait être rédigée comme suit : "Sauf à l'article 16 où ce terme a un sens plus large, les navires de mer naviguant sous pavillon belge ou appartenant à l'Etat belge, y compris les navires de la force navale, à l'exception de ceux désignés par le Roi".

+
+ +

Dans la version française de l'article 1er, la définition du mot "rejet" devrait être remplacée par celle du terme "rejeter" qui est seul employé (cfr. l'article 2).

Il est inutile de définir au même article 1er, le mot "mille" qui ne figure dans aucun autre article de l'avant-projet.

La définition du mot "hydrocarbure" gagnerait à être rédigée comme suit :
"le pétrole brut, le fuel-oil, l'huile diesel lourde et l'huile de graissage ; l'expression "contenant des hydrocarbures" s'interprète en conséquence".

+
+ +

.../...

Les "zones d'interdiction" étant déterminées non dans la convention elle-même, mais dans l'annexe A de la convention, il y aurait intérêt à dire à l'article 2: "dans la limite des zones maritimes définies par la convention et par ses annexes" plutôt que: "dans la limite des zones maritimes définies par la convention".

+

+ +

Il résulte des explications fournies par le délégué du Ministre des Communications que les eaux maritimes de l'Escaut, dont il est question au troisième alinéa de l'article 2, sont définies par l'arrêté royal du 10 septembre 1930 portant règlement de police de l'Escaut maritime inférieur, modifié par les arrêtés royaux des 25 février 1938, 22 et 23 mars 1939 et 16 octobre 1953.

+

+ +

Le mot "commandant" figurant aux articles 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12 et 13 devrait être remplacé par le mot "capitaine", qui est le terme employé par le Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime.

+

+ +

L'article 5 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 5.-

Les mentions à porter au registre des hydrocarbures sont signées par l'officier chargé de ces opérations et contresignées par le capitaine".

+
+ +

A l'article 7, il conviendrait de supprimer, au troisième alinéa, les mots "en droit" et, au texte français du quatrième alinéa, les mots "des dispositions".

+
+ +

Aux termes de l'article 8, A, a, les infractions seront recherchées et constatées en Belgique, en ce qui concerne les navires de la force navale, par "les officiers désignés à cet effet par l'inspecteur général de la force navale".

Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'un texte légal ou réglementaire instituant la fonction

.../...

d'"inspecteur général de la force navale". Les inspections générales des forces armées ont été créées par un arrêté ministériel du 22 juin 1956, pris en exécution de l'arrêté royal du 9 avril 1954. Cet arrêté ministériel n'a pas prévu d'inspection générale pour la force navale.

Il serait normal que ce soit le Roi ou, du moins, le Ministre qui soit chargé de désigner les officiers chargés de rechercher et de constater les infractions. Il importerait, en outre, de déterminer la force probante des procès-verbaux que ces officiers établiront à la suite de leurs investigations. Sans doute, suffira-t-il qu'ils valent jusqu'à preuve du contraire.

+

+ +

Aux termes de l'article 8, B, 2, les infractions à la loi et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci seront recherchées et constatées, à l'étranger, par "les fonctionnaires et agents désignés par les pays parties à la convention". Ces fonctionnaires et agents sont compétents en vertu des articles IX et X de la convention, pour constater les infractions aux dispositions de la convention. Il

.../...

n'appartient pas au législateur belge d'étendre unilatéralement leur compétence. Il s'ensuit que, malgré les termes de l'article 8, les fonctionnaires et agents étrangers n'auront qualité que pour constater les infractions aux dispositions de la convention. Ils seront sans pouvoirs pour constater les infractions aux dispositions particulières que le législateur ou le Gouvernement belges imposeraient.

+
+ +

Le second alinéa de l'article 9 et le second alinéa de l'article 10 devraient être rédigés comme suit :

"Si l'infraction est commise entre le coucher et le lever du soleil, l'amende est de 2.500 francs à 12.500 francs .

Si les mentions portées dans le registre des hydrocarbures ne sont pas conformes à la réalité, l'amende est de 250 francs à 500 francs".

+
+ +

.../...

L'article 13 devrait être rédigé comme suit :

"Article 13.-

Sont punis respectivement d'une amende de 250 francs à 1.000 francs, et d'une amende de 1.000 francs à 5.000 francs, le capitaine d'un navire et le propriétaire qui contreviennent aux arrêtés pris en exécution de l'article 3".

+

+ +

Aux termes de l'article 15 :

"Tout Belge ou tout étranger à bord d'un navire belge qui commet, en dehors des limites du territoire belge, une infraction aux dispositions de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci, est dans tous les cas passible de poursuites en Belgique.

Le tribunal compétent est celui du ressort dans lequel est situé le port d'attache du navire".

Cet article paraît inspiré par les articles 73 et 74 de la loi du 5 juin 1928 portant revision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime.

Il déroge, à l'alinéa 1er, aux articles 6 et suivants de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale en autorisant, et ce dans tous les cas, des poursuites en Belgique pour les infractions commises hors de Belgique et de ses eaux territoriales par les Belges et par les étrangers à bord de navires belges.

L'alinéa 2 de l'article énonce le critère suivant lequel se déterminera la juridiction pénale compétente pour connaître des poursuites. C'est exclusivement le critère du port d'attache du navire qui est adopté, à l'exclusion des autres critères que retient l'article 74 de la loi du 5 juin 1928.

Le Conseil d'Etat ignore s'il est assigné un port d'attache aux navires de la force navale. A sa connaissance, aucune loi ni règlement n'a cet objet.

Il rappelle en outre que, dans l'avis qu'il a donné le 4 octobre 1952 sur un avant-projet de loi instituant l'immatriculation obligatoire des navires et bateaux, il a formulé l'observation reproduite ci-après :

"Une remarque s'impose au sujet de la mention du port d'attache du navire que la déclaration préalable à l'immatriculation doit contenir.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'a défini cette notion en droit belge. Une définition est cependant d'autant plus nécessaire que le nom du port d'attache doit, sous peine de sanctions, être indiqué sur la poupe du navire (voir projet de loi sur les lettres de mer, article 20, et article 58 du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime)".

Dans ces conditions, il serait préférable de reprendre tous les critères de l'article 74 ou de désigner nommément une juridiction correctionnelle et un conseil de guerre pour connaître des infractions à la loi en projet et à ses arrêtés d'exécution.

Il importe, en effet, de se souvenir que pour les infractions commises par les membres du personnel de la force navale, la juridiction normalement compétente sera le conseil de guerre.

+
+ +

A l'article 16, il conviendrait de remplacer les mots "les personnes désignées aux numéros 1, 2 et 3 du littéra A, b, de l'article 8" par les mots "les personnes désignées à l'article 8, A, b".

+
+ +

.../...

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat par le délégué du Ministre des Communications, les pouvoirs que le premier alinéa de l'article 17 donne au Roi de déterminer la manière dont seront "érigées et exploitées" les installations de réception des résidus, doivent lui permettre de fixer les conditions techniques auxquelles devront satisfaire ces installations et de contrôler les **tarifs** qui y seront appliqués. Pour traduire cette intention, le premier alinéa de l'article 17 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 17.-

Le Roi désigne les ports qui doivent être équipés d'installations de réception des résidus. Il détermine les conditions techniques de l'exploitation de ces installations et en fixe ou contrôle les tarifs".

+
+ +

Certaines dispositions du projet sont rédigées au présent du mode indicatif, d'autres au futur. Il serait souhaitable de les rédiger toutes au même temps, le présent.

Aux articles 9 et suivants, il est fait usage de l'abréviation "F"; il conviendrait de la remplacer par le mot "francs".

Het ontwerp strekt ertoe de Koning te machtigen om, ten aanzien van de onder Belgische vlag varende schepen, de nodige uitvoeringsmaatregelen te treffen, ter verzekering van de naleving van de voorschriften neergelegd in het door de wet van 29 maart 1957 bekrachtigde internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie. Het is duidelijk dat de Koning in de uitoefening van die verordenende bevoegdheid de schepen, waarop het Verdrag toepassing vindt, niet kan onttrekken aan de verplichtingen welke het Verdrag hun oplegt. In hun huidige vorm verlenen de teksten, die aan de Koning bepaalde bevoegdheden opdragen, hem niet alleen de macht om te zorgen dat het Verdrag wordt uitgevoerd, maar ook om de schepen die onder de in artikel 1 gegeven definitie vallen, te verplichten tot het nakomen van sommige voorschriften waartoe het Verdrag niet verplicht. Schepen die niet onder toepassing van het Verdrag vallen, zal de Koning dus toch aan de reglementering kunnen onderwerpen. De voorschriften van het Verdrag gelden eveneens voor de Ministers in de uitoefening van de verordenende bevoegdheid welke het ontwerp hun toekent.

Bovendien strekt het ontwerp er enerzijds toe de overtredingen van de wetten en verordeningen betreffende de verontreiniging van de zee door olie als strafrechtelijk misdrijf strafbaar te stellen, en anderzijds die wetten en verordeningen uit te breiden tot de schepen van de zeemacht die niet aan de bepalingen van het Verdrag zijn onderworpen. Door de werkingssfeer van de maatregelen ter voorkoming van verontreiniging van de zee aldus te verruimen, voldoet de Regering aan de bij het Verdrag gevoegde en door de wet van 29 maart 1957 goedgekeurde resolutie nr 2.

+

+

+

.../...

De definitie van "schepen", in artikel 1 van het voorontwerp, kan als volgt worden gelezen : "Behoudens in artikel 16 waar die term een ruimere betekenis heeft, de zeeschepen varende onder Belgische vlag of toebehorende aan de Belgische Staat, met inbegrip van de schepen van de zeemacht, de door de Koning aangewezen schepen uitgezonderd".

+

+

+

In de Franse versie van artikel 1 geve men een definitie niet van "rejet" maar van "rejeter", dat alleen wordt gebruikt (cfr. artikel 2).

In hetzelfde artikel is overbodig de definitie van "mijl", welke term nergens elders in het voorontwerp voorkomt.

Steeds in hetzelfde artikel kan "olie" beter als volgt worden omschreven :

"ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeerolie; de term "oliehoudend" wordt dienovereenkomstig uitgelegd".

+

+

+

.../...

Aangezien de "verboden zones" niet in het Verdrag zelf, maar in de bijlage A van het Verdrag zijn bepaald, schrijve men in artikel 2 : "in de zeegebieden door het Verdrag en zijn bijlagen bepaald" in plaats van: "in de zeegebieden door het Verdrag bepaald".

+
+ +

Uit de verklaringen van de gemachtigde van de Minister van Verkeerswezen blijkt, dat de maritieme wateren van de Schelde, waarover het derde lid van artikel 2 handelt, omschreven zijn in het koninklijk besluit van 10 september 1930 houdende politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 25 februari 1938, 22 en 23 maart 1939 en 16 oktober 1953.

+
+ +

In de artikelen 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12 en 13 vervange men het woord "gezagvoerder" door "kapitein", die voorkomt in het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij.

+
+ +

.../...

Artikel 5 kan beter als volgt worden
gelezen :

"Artikel 5.-

De aantekeningen in het oliejournaal
worden ondertekend door de officier die met die
werkzaamheden is belast, en mede door de kapitein
ondertekend".

+
+ +

In artikel 7 schrappe men in het derde
lid de woorden "in rechte", en in de Franse tekst
van het vierde lid ook de woorden "des dispositions".

+
+ +

Volgens artikel 8, A, a, zullen misdrijven,
voorzover het schepen van de zeemacht betreft, in
België worden opgespoord en vastgesteld door "de
officiëren daartoe door de inspecteur-generaal van
de zeemacht aangeduid".

De Raad van State heeft geen kennis van
een wet of verordening die het ambt van "inspecteur-
generaal van de zeemacht" instelt. De algemene
inspecties in de krijgsmacht zijn ingesteld door een
ministerieel besluit van 22 juni 1956, uitgevaardigd
ter uitvoering van het koninklijk besluit van
9 april 1954. Dit ministerieel besluit stelt geen
algemene inspectie voor de zeemacht in.

.../...

Normaal moet de Koning, of althans de Minister, worden belast met het aanwijzen van de officieren die misdrijven kunnen opsporen en vaststellen. Ook zou moeten worden gezegd, welke de bewijskracht zal zijn van de processen-verbaal die deze officieren bij hun opsporingen zullen opmaken. Het zal wel voldoende zijn, dat zij bewijskracht hebben tot het tegendeel is bewezen.

+

+ +

Volgens artikel 8, B, 2, zullen overtredingen van de wet en van de besluiten tot uitvoering daarvan in het buitenland worden opgespoord en vastgesteld door "de ambtenaren en agenten, door de landen, partij bij het Verdrag, aangeduid". Krachtens de artikelen IX en X van het Verdrag zijn deze "ambtenaren en agenten" bevoegd tot het vaststellen van overtredingen van de voorschriften van het Verdrag. Het is niet de taak van de Belgische wetgever hun bevoegdheid eenzijdig te verruimen. Uit dit alles volgt, dat de buitenlandse "ambtenaren en agenten", ondanks de bewoordingen van artikel 8, alleen tot het vaststellen van overtredingen van voorschriften van het Verdrag bevoegd zullen zijn, en niet tot het vaststellen van overtredingen van bijzondere voorzieningen, welke de Belgische wetgever of Regering mocht voorschrijven.

+

+ +

.../...

Het tweede lid van de artikelen 9 en 10 leze men als volgt :

"Is het misdrijf tussen zonsondergang en -opgang gepleegd, dan is de geldboete 2.500 frank tot 12.500 frank.

Stroken de aantekeningen in het olie-journaal niet met de werkelijkheid, dan is de geldboete 250 frank tot 500 frank".

+
+ +

Artikel 13 leze men als volgt :

"Artikel 13.-

De kapitein van een schip en de eigenaar die de ter uitvoering van artikel 3 uitgevaardigde besluiten overtreden, worden onderscheidenlijk met geldboete van 250 frank tot 1.000 frank en met geldboete van 1.000 frank tot 5.000 frank gestraft".

+
+ +

.../...

Artikel 15 bepaalt :

"Elke Belg of vreemdeling aan boord van een Belgisch schip die, buiten het Belgisch grondgebied, inbreuk pleegt op de bepalingen van deze wet en van de krachtens deze genomen uitvoerende besluiten, mag in alle gevallen in België vervolgd worden.

De bevoegde rechtbank is deze van het gebied in welke de thuishaven van het schip ligt".

Tot voorbeeld voor dit artikel blijken te hebben gediend de artikelen 73 en 74 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij.

In het eerste lid wijkt het artikel af van de artikelen 6 en volgende van de wet van 17 april 1878 bevattende de voorafgaande titel van het Wetboek van Rechtspleging in strafzaken, waar het in alle gevallen toestaat dat in België worden vervolgd de misdrijven, die buiten België en België's territoriale wateren door Belgen en vreemdelingen aan boord van een Belgisch schip zijn begaan.

Het tweede lid van het artikel geeft de maatstaf aan die zal worden gevolgd om vast te stellen, welk strafgerecht bevoegd zal zijn om van de vervolgingen kennis te nemen. Als enige maatstaf wordt aangenomen de thuishaven van het schip, met uitsluiting van de andere maatstaven die artikel 74 van de wet van 5 juni 1928 in aanmerking neemt.

.../...

Het is de Raad van State niet bekend, of schepen van de zeemacht een thuishaven hebben. Voorzover hij weet, wordt daarin door geen enkele wet of verordening voorzien.

Bovendien moge de Raad van State de volgende opmerking in herinnering brengen, die hij naar voren heeft gebracht in zijn advies van 4 oktober 1952 over een voorontwerp van wet tot invoering van de verplichte teboekstelling van zeeschepen en binnenschepen :

"Bij de vermelding der thuishaven van het zeerschip, die moet voorkomen op de aangifte welke de teboekstelling voorafgaat, dient het volgende te worden opgemerkt :

In het Belgisch recht heeft geen enkele wets- of reglementsbeplating het begrip "thuishaven" omschreven. Een bepaling dringt zich evenwel des te meer op, daar de naam der thuishaven op straffe van sancties op de achterstevan van het schip moet worden aangebracht (zie ontwerp van wet op de zeebrieven, artikel 20, en artikel 58 van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij)".

Het zou dus de voorkeur verdienen, alle in artikel 74 genoemde maatstaven over te nemen of met name een correctionele rechtbank en een krijgsraad aan te wijzen, die kennis kunnen nemen van overtredingen van de ontworpen wet en van de besluiten tot uitvoering daarvan.

.../...

Er mag immers niet uit het oog worden verloren, dat normaal de krijgsraad bevoegd is voor misdrijven begaan door leden van de zeemacht.

+
+ +

In artikel 16 vervange men de woorden "de personen vermeld onder nummers 1, 2 en 3 van littera A, b, van artikel 8" door "de personen vermeld in artikel 8, A, b ".

*
+
+ +

Naar de gemachtigde ambtenaar van de Minister van Verkeerswezen aan de Raad van State verklaarde, verleent het eerste lid van artikel 17 aan de Koning de bevoegdheid tot het vaststellen van de manier waarop installaties voor het ontvangen van olierestanten "opgericht en geëxploiteerd" worden, opdat hij de technische voorwaarden kan bepalen waaraan die installaties moeten voldoen, en tevens de daar toe te passen tarieven kan controleren. Om deze bedoeling tot uiting te brengen, stelle men artikel 17 als volgt :

.../...

"Artikel 17.-

De Koning wijst de havens aan die van inrichtingen voor het ontvangen van olierestanten moeten zijn voorzien. Hij stelt de technische voorwaarden voor het exploiteren van deze inrichtingen, en bepaalt of controleert daarvan de tarieven".

+ + +

In de Franse tekst van het ontwerp zijn een aantal bepalingen in de tegenwoordige, andere in de toekomstige tijd van de aanwijzende vorm gesteld. Het ware beter één tijd te gebruiken, de tegenwoordige.

In de artikelen 9 en volgende wordt gebruik gemaakt van de afkorting F., waar het verkieslijk zou zijn "frank" voluit te schrijven.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président
de Heren :		raadsheer van State,	voorzitter
	L. MOUREAU,	conseillers d'Etat,	
	G. HOLOYE,	raadsheren van State,	
Madame :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint,	greffier.
Mevrouw :		adjunct-griffier,	griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. LIGOT, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. LIGOT, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.