

II. ETUDE SPECIALE

UN IMBROGLIO JURIDIQUE : LA LOI DU 20 JUILLET 1976 PORTANT APPROBATION ET EXECUTION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA RESPONSABILITE POUR LES DOMMAGES DUS A LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES, FAITE A BRUXELLES LE 29 NOVEMBRE 1969

par

Michel VINCINEAU
Chargé de cours à l'U.L.B.

- I. *Les deux Conventions sur la responsabilité pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (1969 et 1971).*
- II. *La structure de la loi du 20 juillet 1976.*
- III. *Le régime de la responsabilité.*
 - A. Le titulaire de la responsabilité.
 - B. Le fonds de limitation de la responsabilité.
 - C. L'assurance obligatoire.
 - D. La compatibilité entre les Conventions de 1957 et de 1969.
 - a. Présentation du problème.
 - b. Analyse des situations possibles :
 - 1°) Cas du navire battant pavillon d'un Etat partie à la seule Convention de 1969.
 - 2°) Cas du navire battant pavillon d'un Etat qui n'est partie à aucune convention.
 - 3°) Cas du navire battant pavillon d'un Etat partie à la Convention de 1957 et non à celle de 1969.
 - 4°) Cas du navire battant pavillon d'un Etat partie aux Conventions de 1957 et de 1969.
- IV. *Les règles de compétence et de procédure.*
- V. *Les mesures pénales.*

I. LES DEUX CONVENTIONS SUR LA RESPONSABILITE POUR LES DOMMAGES DUS A LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES

La Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, présente trois caractéristiques principales. Elle adopte le principe de la responsabilité objective du propriétaire du navire qui a causé une pollution par les hydrocarbures; elle fixe un plafond à cette responsabilité; elle rend obligatoire la couverture financière de la responsabilité. Cette Convention a été approuvée par la loi du 20 juillet 1976 (1) qui contient une série de dispositions nécessaires à son exécution.

Au moment où le Gouvernement déposait le projet de loi d'approbation sur le bureau de la Chambre — soit le 4 septembre 1975 — cette Convention de 1969 était entrée en vigueur depuis le 19 juin précédent et elle avait déjà été complétée par un autre instrument, à savoir la Convention portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, signée à Bruxelles le 18 décembre 1971. Celle-ci répond au double souci d'étendre le dédommagement dû aux victimes d'une pollution par les hydrocarbures et d'alléger la charge pesant sur le propriétaire du navire. Ouvert aux seuls signataires du précédent, ce nouvel instrument le complète par la création d'un fonds d'indemnisation qui interviendra lorsque la Convention de 1969 ne sera pas d'application ou assurera une indemnisation insuffisante au regard du dommage subi.

On pourrait donc s'étonner que le Gouvernement ait cru bon de dissocier ces deux Conventions au lieu d'en demander au Parlement une approbation simultanée. Cela paraît d'autant plus surprenant que la conclusion de la Convention de 1971 répond précisément aux préoccupations exprimées par la Belgique dans la négociation de la précédente. Comme le rappelle l'exposé des motifs, au cours des discussions serrées qui portèrent sur le choix d'un régime de responsabilité, la Belgique présenta un projet prévoyant « un système d'indemnisation extra-juridique » qui ne connut point le succès espéré par ses auteurs (2). Cependant, par la suite, l'idée de créer un fonds d'indemnisation qui constituait le noyau du projet belge, réapparut dans une résolution votée par la Conférence de Bruxelles de 1969, immédiatement après l'élaboration de la première Convention. Ainsi était déclenché le processus qui aboutit à la Convention de 1971.

L'exposé des motifs explique cette dissociation de façon peu convaincante. Il affirme tout d'abord que la Convention de 1969 contenant un système juridique dérogeant au droit commun, il importe de lui accorder une priorité urgente (3). Relevons que cette constatation pouvait s'appliquer aussi à la

(1) *M.B.*, 13 avril 1977. pp. 4709 et ss.

(2) *D.P.*, Chambre, 1974-1975, n° 646/1, 4 septembre 1975, p. 3. Dans les notes ultérieures, nous désignerons ce document par l'abréviation *D.P.* 646.

(3) *Ibidem*.

Convention de 1971 et qu'en outre, le Gouvernement belge se fait une curieuse conception de l'urgence puisque la Convention de 1969 est signée depuis six ans et est entrée en vigueur depuis trois mois, lorsqu'il dépose sur le bureau de la Chambre le projet de loi d'approbation. L'exposé des motifs nous dit aussi qu'à l'exception du naufrage du Torrey-Canyon, la réparation des autres pollutions accidentelles par les hydrocarbures aurait été largement assurée par le système d'indemnisation contenu dans la Convention de 1969. Il ajoute que les progrès réalisés dans le domaine de la prévention rendent improbable la répétition de catastrophes semblables à celles causées par le Torrey-Canyon (4). Cet optimisme de commande ne répond pas aux inquiétudes engendrées par l'augmentation rapide du tonnage des navires : le Torrey-Canyon paraîtrait quasiment minuscule en comparaison des actuels géants des mers. La catastrophe de l'Amoco Cadix, en 1978, est venue souligner le caractère dangereux des prévisions lénifiantes (5).

Une autre raison pour accorder moins d'urgence à la Convention de 1971 réside, selon l'exposé des motifs, dans l'existence de régimes d'indemnisation — tel le système Cristal — qui librement adoptés par l'industrie pétrolière et maritime, sont susceptibles de couvrir des accidents comparables à celui du Torrey-Canyon : ils accordent « des indemnisations pour les opérations de nettoyage des côtes et des installations portuaires côtières, objet principal du nouveau système de réparation créé par la Convention de 1971 » (6). Ce motif contredit celui que l'on avait avancé un peu plus tôt pour justifier l'approbation rapide de la Convention de 1969 :

« ... bien que dans la pratique la plupart des propriétaires ou affréteurs de navires couvrent largement leur responsabilité civile par un système d'assurance mutualiste volontaire (les P et I clubs), la possibilité d'une pollution causée par un « outsider » peu consciencieux n'était pas à exclure a priori. De là la nécessité de rendre obligatoire la couverture financière de la responsabilité. » (7)

Les deux Conventions constituent un système complémentaire cohérent comme le prouve la Résolution de 1969 citée plus haut (8), d'ailleurs en partie inspirée par la Belgique. Dès lors, on comprend mal pourquoi les arguments invoqués pour l'adoption de la première ne militeraient pas aussi en faveur de la seconde.

Enfin, dernier motif, plusieurs gouvernements favorables à l'adoption des deux conventions partageraient néanmoins la conviction de la Belgique quant aux raisons évoquées ci-dessus de dissocier les deux instruments. Cette affirmation a été démentie par les faits, puisque la Convention de 1971 est entrée en vigueur le 16 octobre 1978 et qu'elle lie aujourd'hui seize Etats (9).

(4) *Idem*, pp. 3-4.

(5) *Idem*, p. 4.

(6) *Ibidem*.

(7) *Idem*, p. 2.

(8) BALLENEGER, J. *La pollution en droit international*, Droz, Genève-Paris, 1975, p. 111.

(9) Algérie, R.F.A., Bahamas, Danemark, France, Ghana, Indonésie, Italie, Japon, Libéria, Norvège, République arabe syrienne, Royaume-Uni, Suède, Tunisie, Yougoslavie.

En Belgique, l'élaboration des lois d'exécution des traités adopte, si l'on ose écrire, un train de sénateur et un retard considérable affecte particulièrement le domaine du droit maritime : nous aurons l'occasion de commenter le curieux destin du projet de loi d'exécution de la Convention de Bruxelles du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer. Or, la Convention de 1971 doit entraîner l'élaboration d'une législation relativement complexe. Sans doute préférat-on ne pas attendre le résultat lointain de ce travail et se contenter de ce qui était immédiatement réalisable. Telle est la malheureuse résignation que masquent les prétextes avancés dans l'exposé des motifs.

En conséquence, la Belgique se trouve à la traîne dans un domaine où chacun s'accorde à considérer que des mesures urgentes doivent être prises.

II. LA STRUCTURE DE LA LOI DU 20 JUILLET 1976

L'article 1 de la loi contient la formule traditionnelle d'approbation des instruments internationaux. Les articles 2 à 15 énoncent les mesures d'exécution qui, selon l'article 16, seront d'application dès que la Convention entrera en vigueur pour la Belgique et aussi longtemps qu'elle le restera.

Lors de la discussion du projet de loi d'approbation en commission des Affaires étrangères du Sénat, un commissaire jugea exceptionnelle l'introduction, dans ce texte, de dispositions de droit interne et il estima qu'il eût été préférable de les soumettre également à l'avis de la Commission compétente du Sénat. Le ministre des Communications répondit seulement que le Conseil d'Etat n'avait pas fait d'objection sur ce point de rédaction (10). Le Conseil d'Etat s'est, par le passé, prononcé sur ce problème, notamment à propos de la loi d'approbation de l'Arrangement européen pour la protection des émissions de télévision, signé à Strasbourg le 22 juin 1960, et du Protocole à cet arrangement fait à Strasbourg le 22 janvier 1965 (11). Le Conseil d'Etat avait alors critiqué, partiellement, la procédure suivie par le Gouvernement qui avait réuni dans un même texte la disposition approuvant ces instruments internationaux et les articles modifiant la législation belge en vigueur (12). Il avait rappelé, à cette occasion, la procédure traditionnelle :

« Pour des raisons de légistique, le Conseil d'Etat recommande généralement dans des cas analogues de prévoir deux projets distincts : l'un contenant la formule d'assentiment, l'autre prévoyant les dispositions modificatrices de la législation interne. Il admet toutefois qu'il y a lieu de déroger à ce principe lorsqu'il est particulièrement difficile, voire impossible, de disjoindre la matière sans toucher à un des éléments essentiels de la loi (d'approbation) ou de la Convention. »

(10) D.P., Sénat, 1975-1976, n° 752-2, 23 juin 1976, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Risopoulos, p. 3.

(11) M.B., 6 mars 1968.

(12) Voy. sur ce point SALMON, J.J.A. et VINCINEAU, M., « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des Chambres législatives en matière de droit international », *verbo* 425, cette *Revue*, 1970/2, p. 425.

Le projet de loi déposé alors par le Gouvernement contenait deux modifications de la législation interne. L'une seulement se rattachait intimement à l'Arrangement selon le Conseil d'Etat qui suggérerait donc de la maintenir dans le texte de la loi d'approbation, mais d'en dissocier l'autre pour l'inclure dans une loi particulière. Cette sorte de purisme ne nous semble pas absolument logique, car le fractionnement de textes juridiques relatifs à une même matière ne facilite la tâche de personne. D'autre part, cette notion de caractère essentiel se révèle assez vague et très subjective. En l'occurrence, d'ailleurs, le Gouvernement ne suivit pas l'avis du Conseil d'Etat et il maintint l'unité du texte de loi, ce que les Chambres approuvèrent. Sur la proposition de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, on transforma néanmoins l'intitulé du projet de loi en complétant la référence aux instruments internationaux par l'indication de la loi belge modifiée.

Pour justifier la dissociation entre les dispositions d'approbation des instruments internationaux et les mesures d'exécution, on évoque parfois la difficulté qui surgirait en cas d'extinction du traité : les modifications de la loi interne devraient-elles, en effet, lui survivre ?

En ce qui concerne la loi d'approbation de la Convention de 1969, contrairement à ce qu'affirme le ministre, le Conseil d'Etat a émis une remarque concernant la rédaction du texte. C'est sur sa demande qu'il a été complété par l'article 16 qui lie la naissance et la vie de la loi à celles du traité. Il avait expliqué, en effet :

« Les dispositions du projet de loi n'ont d'autre objet que d'assurer l'exécution de la Convention du 29 novembre 1961. Pour éviter toute discussion à ce sujet, il y aurait lieu de compléter le projet... » (13)

et il proposait ensuite le texte qui fut adopté. De cette façon, il répondait à la question posée plus haut et il restait fidèle à une jurisprudence dont l'importance lui paraît essentielle puisqu'il notait déjà dans ses observations générales :

« Il résulte des explications du fonctionnaire délégué que dans les intentions du gouvernement, les articles 2 à 15 du projet ont uniquement pour objet d'assurer l'exécution de la Convention et non pas d'introduire dans la législation belge des dispositions qui seraient indépendantes de cette Convention. Ces intentions se trouvent confirmées par l'intitulé donné au projet, ainsi que par de nombreuses dispositions de celui-ci qui se réfèrent expressément à des textes précis de la Convention. » (14)

Ces remarques revêtent une importance primordiale. Nous y reviendrons lorsque nous étudierons la compatibilité entre les Conventions de 1957 et de 1969. Elles n'empêcheront pas le Conseil d'Etat d'inspirer une rédaction de l'article 2, §2, qui donne au tribunal de première instance de Bruxelles une compétence plus large que celle prévue par la Convention (15). De même, il

(13) *D.P.* 646, p. 16.

(14) *Idem*, p. 9.

(15) Cf. *infra*, p. 703 et p. 713.

remarquera que l'article 12 crée une compétence de répression universelle « qui n'est ni imposée à la Belgique ni même prévue par la Convention » (16).

III. LE REGIME DE LA RESPONSABILITE

A. LE TITULAIRE DE LA RESPONSABILITE

La Convention, en son article III, 1, adopte, comme principe général, la responsabilité objective du propriétaire du navire pour tout dommage causé par une pollution résultant d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures.

Elle précise au paragraphe 4 du même article :

« Aucune demande en indemnisation du chef de pollution, qu'elle soit ou non fondée sur la présente Convention, ne peut être introduite contre les préposés ou mandataires du propriétaire. »

Dans son avis, le Conseil d'Etat releva que cette disposition exorbitante au droit commun doit donc être interprétée restrictivement. En conséquence, il demanda au Gouvernement d'effacer de son projet un article qui ajoutait aux bénéficiaires de l'exception : « les pilotes, les sauveteurs ou toute autre personne qui ont pris des mesures de sauvegarde ». Il considérait, en effet, que ce membre de phrase introduisait des notions de nature à créer la confusion et il expliquait :

« Ou bien les personnes que cet article mentionne sont des préposés ou des mandataires des propriétaires et, dans ce cas, il est superflu d'en énumérer certains au risque d'en omettre d'autres, ou bien elles ne revêtent pas cette qualité et, dans ce cas, l'article 2 est en contradiction avec la Convention. » (17)

Le Gouvernement supprima en conséquence cette disposition. Le projet primitif excluait tout recours du propriétaire contre les personnes énumérées dans le passage supprimé. Or, l'article III, 5, de la Convention indique :

« Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux droits de recours du propriétaire contre les tiers. »

Le Conseil d'Etat considéra et convainquit le Gouvernement que :

« En précisant négativement le concept « tiers », le projet restreint la portée que lui donne la Convention et limite les droits qu'elle attribue au propriétaire du navire.

Il n'appartient pas au législateur national de donner unilatéralement une interprétation restrictive aux dispositions d'une convention internationale. » (18)

L'article contenant cette exception fut, en conséquence, supprimé à son tour.

(16) Cf. *infra*, p. 714.

(17) *D.P.* 646, p. 11.

(18) *Ibidem*.

B. LE FONDS DE LIMITATION DE LA RESPONSABILITE

L'article V, 1, de la Convention permet au propriétaire du navire de limiter sa responsabilité à un montant total par événement de 2.000 F Poincaré par tonneau de jauge du navire, ce montant total ne devant en aucun cas excéder 210 millions de F Poincaré. Toutefois, pour bénéficier de cette limitation, il doit constituer un fonds, s'élevant à la limite de sa responsabilité, auprès du tribunal ou de toute autre autorité compétente de l'Etat contractant où une action est engagée. Ce fonds peut être constitué soit par dépôt de la somme, soit par la présentation d'une garantie admise par la législation de l'Etat et jugée satisfaisante par le tribunal ou toute autorité compétente.

L'article 3 de la loi prévoit qu'en Belgique ce fonds prendra la forme soit d'un dépôt en espèce à la Caisse des Dépôts et Consignations, soit d'une garantie financière — bancaire ou autre — acceptée et jugée suffisante par le président du tribunal de première instance de Bruxelles (19). Le gouvernement estimait que cette disposition devait permettre au juge d'augmenter éventuellement le fonds de limitation d'une somme suffisante pour couvrir les frais de procédure. Le Conseil d'Etat contredit cette opinion en expliquant avec raison :

« Cette interprétation ne peut être retenue. Elle n'est pas compatible avec l'article V, 1, de la Convention qui fixe forfaitairement le montant des sommes que le propriétaire du navire est tenu de verser lorsqu'il veut limiter sa responsabilité, ni même avec le texte du projet, qui ne peut avoir d'autre objet que d'exécuter cet article V.

Le pouvoir d'appréciation du juge ne pourra porter que sur la nature et la valeur de la garantie ainsi que sur la solvabilité de l'établissement qui la donne. » (20)

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat proposa de modifier quelque peu la rédaction de l'article 3, afin de « mieux marquer le fait qu'(il) constitue l'exécution des dispositions de la Convention ». Cette suggestion constituait, en quelque sorte, l'illustration de la remarque précédente. En amendant, sans commentaire, l'article 3 dans le sens souhaité, le gouvernement approuva l'interprétation globale donnée à cette disposition par le Conseil d'Etat.

Nous devons nous arrêter un instant sur l'unité monétaire utilisée par les Conventions de 1969 et de 1971. Celles-ci font appel au franc Poincaré constitué par soixante-cinq milligrammes et demi d'or au titre de neuf cents millièmes de fin. Le recours à cette unité, fréquent dans les conventions maritimes, donnait à leur application une certaine uniformité. Mais son utilisation est aujourd'hui rendue impossible par les bouleversements du système monétaire international et notamment la disparition du prix officiel de l'or. C'est pourquoi, à Londres, le 19 novembre 1976, la Conférence diplomatique de l'O.M.C.I. a adopté un protocole remplaçant le franc Poincaré par le droit de tirage spécial du Fonds monétaire international dans

(19) Pour les règles de compétence, cf. *infra*, p. 712.

(20) D.P. 646, p. 12.

les deux conventions précitées, de même que dans la Convention du 13 décembre 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages. En outre, en Belgique, un projet de loi a été élaboré qui établit la conversion en francs belges des montants fixés par les conventions internationales en unités de compte-or. Ce système doit s'appliquer notamment jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole du 19 novembre 1976 (21).

C. L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

L'article VII de la Convention oblige le propriétaire de navires transportant plus de 2.000 tonnes d'hydrocarbures à souscrire une assurance ou une garantie financière d'un montant couvrant son maximum de responsabilité. Un certificat attestant que cette obligation est remplie doit être délivré par l'autorité compétente de l'Etat d'immatriculation et comporter un certain nombre d'indications.

L'article 4, § 1, de la loi rend l'article VII de la Convention applicable à tout navire immatriculé ou enregistré en Belgique et à tout navire qui a les ports ou les eaux territoriales belges comme lieu de destination ou de départ. Nous reviendrons sur la signification de ce paragraphe (22).

Le paragraphe 2 confie au Roi le soin de fixer les règles relatives à l'assurance et à la garantie financière. Le paragraphe 3 détermine les conditions générales d'attribution du certificat attestant que sont remplies les obligations concernant l'assurance ou la garantie et il charge le Roi de prendre des dispositions complémentaires. Ces deux paragraphes seront complétés par l'arrêté royal du 10 mars 1977 relatif à l'exécution de certaines dispositions de la loi du 20 juillet 1976 (23).

D. LA COMPATIBILITE ENTRE LES CONVENTIONS DE 1957 ET DE 1969

a. *Présentation du problème.*

Un rappel historique s'impose pour éclairer les nombreuses questions qui seront soulevées ici. La Convention du 10 octobre 1957 remplace et abroge entre Parties la Convention de Bruxelles du 25 août 1924 pour l'unification de certaines règles concernant la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires. Celle-ci n'avait été ratifiée que par treize Etats; elle avait adopté un système où la responsabilité du propriétaire dépendait de la valeur du navire, du fret et des accessoires. Cette convention avait été approuvée et exécutée par la loi du 20 novembre 1928 (24) qui l'avait insérée dans les articles 46 à 52 du livre II du Code de commerce.

(21) LOUIS, J.-V., « Le nouveau statut monétaire de la Belgique », *Revue de la Banque*, sept. 1979, pp. 14-41; TREVES, T., « Les unités de compte dans les conventions et organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1974, pp. 753-772.

(22) Cf. *infra*, p. 703.

(23) *M.B.*, 13 avril 1977, pp. 4721 et ss.

(24) *M.B.*, 1-2 juin 1931.

Le 16 novembre 1972, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre le projet de loi portant approbation de la Convention du 10 octobre 1957 (25). Le 21 novembre 1972, il déposait le projet de loi modifiant le livre II du Code de commerce en ce qui concerne la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer et de bateaux (26). Ce second texte — projet de loi n° 448 — avait pour but d'introduire dans le droit interne belge les dispositions de la Convention de 1957. On pouvait s'attendre à ce que les deux projets connussent un destin parallèle, mais il n'en a rien été. Le premier devenait la loi du 18 juillet 1973 (27) et la Belgique ratifiait, le 31 juillet 1975, la Convention qui entrerait en vigueur, pour elle, le 31 janvier 1976 (28). Quant au projet de loi n° 448 modifiant le Code de commerce, au mois d'octobre 1979, il n'avait toujours pas franchi toutes les étapes de la procédure parlementaire. Approuvé par la Chambre, il n'a pas encore été examiné par le Sénat. La Convention de 1957 s'impose donc à la Belgique alors que le Code de commerce n'a pas encore été modifié de façon à s'y conformer. La primauté du droit international sur le droit interne permettra, en principe, de résoudre certains conflits éventuels entre le texte du traité et celui de la loi, mais comme l'a indiqué le ministre des Communications, le 8 mars 1978, devant la Commission de la Justice de la Chambre, l'adoption rapide (*sic*) du projet continue néanmoins à s'imposer. Il contient, en effet, des dispositions complémentaires à la Convention; elles concernent notamment la procédure et la constitution et la liquidation du fonds de limitation (29). Une autre raison milite en faveur de l'aboutissement du travail législatif : aussi longtemps que le projet 448 n'arrive pas à terme, le régime commun reste celui de la Convention de Bruxelles du 25 août 1924 insérée dans les articles toujours en vigueur du Code de commerce. Situation illogique et confuse puisque, sur le plan international, la Convention de 1957 abroge entre Parties celle de 1924 tandis qu'au niveau de la législation belge, la Convention de 1924 reste le régime commun et celle de 1957 constitue l'exception applicable seulement, en vertu de l'effet relatif des traités, aux seuls navires relevant des Etats qui l'ont ratifiée.

Sur cette situation vient se greffer la loi du 20 juillet 1976 portant approbation et exécution de la Convention de 1969. Il faut étudier ce texte en tenant compte de deux éléments. Il s'inscrit sur l'arrière-plan d'un régime commun en voie de disparition et d'un régime commun en devenir. Il a pour objectif exprimé — nous y reviendrons — la simple exécution d'une Convention bien déterminée — celle de 1969 — portant sur une catégorie précise d'accidents de mer — ceux qui surviennent par pollution : il reste donc

(25) *D.P.*, Chambre, 1972-1973, n° 442/1, 16 novembre 1972.

(26) *D.P.*, Chambre, 1972-1973, n° 448/1, 21 novembre 1972. Dans la suite du texte et dans les notes ultérieures, nous désignerons ce document par l'abréviation *D.P.* 448.

(27) *M.B.*, 29 janvier 1976, avec publication du texte de la Convention.

(28) Elle était entrée en vigueur pour certains Etats dès le 31 mai 1968.

(29) *D.P.*, Chambre, 1977-1978, n° 185/3, 8 mars 1978, rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Suykerbuyk, p. 5. Dans les notes ultérieures, nous désignerons ce document par l'abréviation *D.P.* 185.

extérieur au régime commun, il ne s'inscrit pas dans le Code de commerce et son existence est liée à celle de la Convention.

Comparons maintenant rapidement le contenu des Conventions de 1957 et de 1969. Caractéristique commune, elles permettent à l'auteur du dommage de limiter la réparation due. Toutefois dans la Convention de 1957, cet avantage est seulement assorti de l'obligation de constituer un fonds de limitation au moment où l'action en responsabilité est intentée. Contrairement à la Convention du 29 novembre 1969, celle de 1957 n'entraîne donc pas *ab initio* l'obligation de souscrire une assurance ou de fournir une garantie financière. En outre, le fonds de limitation prévu est destiné à garantir des maximums de responsabilité différents de ceux adoptés par la Convention de 1969. En exécution de son article III, ce fonds de limitation est constitué à raison de 1.000 F Poincaré par tonneau de jauge du navire lorsque l'accident n'a donné lieu qu'à des dommages matériels (art. III, 1, a) et 3.100 F par tonneau de jauge du navire lorsque l'accident n'a donné lieu qu'à des dommages corporels (art. III, 1, b). Lorsque se produisent, à la fois, des dommages matériels et corporels, le fonds est limité à 3.100 F par tonneau de jauge : une première partie de 2.100 F est exclusivement affectée à la réparation des dommages corporels, une deuxième partie de 1.000 F est affectée, par priorité, à la réparation des dommages matériels et subsidiairement à la réparation des dommages corporels (art. III, 1, c). Cette affectation subsidiaire a donc lieu quand la réparation des dommages matériels atteint un montant inférieur à celui de cette seconde partie et que, par contre, la première partie est insuffisante pour réparer les dommages corporels. Ajoutons que la Convention de 1957, contrairement à celle de 1969, ne fixe aucune limite maximale au montant global de la responsabilité.

Les deux conventions pourraient théoriquement s'appliquer en cas d'accident provoquant une pollution par les hydrocarbures puisque celle de 1957 constitue un régime général concernant tout accident quelconque sans autre spécification. Comment délimiter leur sphère respective d'application et par conséquent, celle de la loi de 1976, mais aussi celle du Code de commerce toujours à l'heure de la Convention de 1924 ? Le législateur belge a particulièrement mal répondu à cette question en élaborant la loi du 20 juillet 1976.

b. Analyse des situations possibles.

Quatre hypothèses peuvent se présenter; nous examinerons successivement le cas de l'accident entraînant une pollution par les hydrocarbures, causé par :

- 1°) un navire battant pavillon d'un Etat partie à la seule Convention de 1969;
- 2°) un navire battant pavillon d'un Etat qui n'est partie à aucune convention;
- 3°) un navire battant pavillon d'un Etat partie à la Convention de 1957 et non à celle de 1969;
- 4°) un navire battant pavillon d'un Etat partie aux Conventions de 1957 et de 1969.

1) *Cas du navire battant pavillon d'un Etat partie à la seule Convention de 1969.*

Il y aura simplement application de la Convention de 1969 complétée par la loi du 20 juillet 1976. La primauté du droit international sur le droit interne écarte évidemment l'application du Code de commerce.

2) *Cas du navire battant pavillon d'un Etat qui n'est partie à aucune convention.*

Rappelons, car c'est important, la portée de la loi de 1976. Le Conseil d'Etat et le délégué du Gouvernement l'ont affirmé : elle n'a d'autre portée que d'assurer l'exécution de la Convention de 1969. Elle n'a donc pas pour but d'instaurer ou de transformer un régime commun, elle ne vise qu'à y déroger pour faire face à une situation particulière : la pollution par les hydrocarbures.

A la lumière de cette constatation, la rédaction de l'article 4, § 1, de la loi paraît curieuse. Tout d'abord, il prévoit au 1°, que l'article VII de la Convention concernant l'obligation d'assurance ou de garantie est applicable à tout navire immatriculé ou enregistré en Belgique : simple conséquence des obligations de la Belgique en tant que partie à la Convention. On pouvait imaginer que cette disposition se serait ensuite limitée à appliquer le même raisonnement aux navires relevant des autres Etats parties à la Convention. Elle pouvait d'ailleurs englober tous les navires concernés — belges et étrangers — dans une seule formule telle que :

« Les dispositions de l'article VII de la Convention sont applicables à tout navire immatriculé ou enregistré dans un Etat partie à la Convention ou battant le pavillon d'un tel Etat. »

On pouvait même, à la rigueur, s'abstenir de pareille mention qui n'ajoute strictement rien à la Convention.

Cependant, l'article 4, § 1, continue par une formule surprenante puisqu'il dit que la Convention est applicable :

« 2° à tout navire qui a les ports ou les eaux territoriales belges comme lieu de destination ou de départ. »

Pourquoi tout à coup élargir ainsi le champ d'application de la Convention ? Cette attitude contredit ce que nous disions plus haut sur la portée de la loi et semble faire fi du caractère relatif des traités internationaux dont le législateur est pourtant conscient puisque — nous le verrons ci-dessous — il atténue aussitôt ce caractère général par une exception d'importance. Les travaux préparatoires n'expliquent pas ce phénomène. Il faut, nous semble-t-il, en chercher la raison dans ce qui serait arrivé si le législateur avait adopté, dans cet article 4, la formule simple et logique que nous préconisons plus haut. Dans cette hypothèse, seul le droit commun aurait été applicable aux navires relevant d'Etats qui ne sont parties ni à la Convention de 1957 ni à celle de 1969. Et ce droit commun n'est autre, nous l'avons vu plus haut, que le système de 1924 toujours inscrit dans le Code de commerce. L'incohérence

du travail législatif a donc conduit les auteurs de la loi à trouver une solution ingénieuse mais boîteuse pour « rattraper », en quelque sorte, les navires ici concernés et les soustraire à un régime dépassé. Cette jonglerie aurait évidemment été inutile si la Convention de 1957 était devenue, en temps voulu, régime commun. En outre, à brève et à longue échéance, la solution imaginée se révèle inadéquate et dangereuse car source de litiges.

Soulignons bien que l'article 4 de la loi applique seulement aux navires ici concernés l'article VII de la Convention de 1969 rendant l'assurance ou la garantie obligatoire. Mais prise isolément, cette disposition n'a guère de sens; elle prend sa signification si on l'applique conjointement avec les autres dispositions de la Convention de 1969 et notamment l'article V qui permet au propriétaire de limiter sa responsabilité. L'article VII se présentant lui-même comme une conséquence de l'article V, faut-il, par ricochet, considérer ce dernier comme applicable aux navires qui nous préoccupent ici ? Pourquoi pas, alors, le reste de la Convention qui constitue un tout cohérent et logiquement indivisible ? La loi de 1976 est de nature dérogatoire à un régime commun, son article 4 lui donne une extension exceptionnelle : il constitue donc l'exception de l'exception, il paraît difficile d'en étendre la portée. Dès lors, l'alternative est la suivante : ou bien on l'interprète extensivement, en considérant comme applicables tous les articles de la Convention qui donnent son sens et son efficacité à l'article VII, mais alors on en arrive pratiquement à faire de cette Convention une partie du régime commun, et l'on contredit carrément l'esprit de la loi; ou bien on considère l'article 4 comme seul applicable, mais il faudra procéder à de nouveaux tours de passe-passe pour le concilier avec les dispositions du régime commun. Ne nous attardons pas aux dispositions actuelles du Code de commerce qui, espérons-le, s'effaceront bientôt et pensons au système de 1957. Nous aurons ci-après l'occasion de montrer que les Conventions de 1957 et de 1969 utilisent des notions et des critères différents et il n'est donc pas simple de combiner des dispositions éparses de l'une ou de l'autre. Nous concluons d'ores et déjà — mais nous y reviendrons — que l'article 4 de la loi de 1969 devra être amendé pour s'intégrer dans une construction juridique cohérente.

3) *Cas du navire battant pavillon d'un Etat partie à la Convention de 1957 et non à celle de 1969.*

Le législateur a cru bon de mentionner ce cas comme exception au 2° de l'article 4, § 1, qui, nous l'avons vu, étend considérablement l'application de l'article VII de la Convention de 1969. Il pouvait s'en abstenir. En raison de l'effet relatif des traités, l'entrée en vigueur de la Convention de 1969 restait sans conséquence sur les Etats *tiers* qui auraient ratifié celle de 1957. D'autre part, la prééminence du droit international sur le droit interne permettait de résoudre d'éventuelles contradictions entre la Convention de 1957 et la loi de 1976. En l'absence de toute mention la concernant, la Convention de 1957 continuait à s'appliquer. On peut supposer que le caractère absolu et assez surprenant de la formule contenue dans l'article 4, § 1, 2°, de la loi de 1976 a

	<i>Convention du 19 octobre 1957</i>	<i>Convention du 29 novembre 1969 et loi du 20 juillet 1976</i>	<i>Loi du 20 juillet 1976 appliquée aux navires battant pavillon d'un Etat non partie à la Convention du 29 novembre 1969, mais partie à la Convention du 10 octobre 1957</i>	
			<i>Contenu textuel</i>	<i>Application du texte à la lumière des conventions</i>
<i>Etendue de la responsabilité du propriétaire</i>	— Pour dommages matériels exclusivement : 1.000 F/tonneau (art. III, 1, a) — Pour dommages corporels exclusivement : 3.100 F/tonneau (art. III, 1, b) — Pour dommages matériels et corporels : 3.100 F/tonneau, dont — 2.100 F affectés exclusivement aux dommages corporels; — 1.000 F affectés par priorité aux dommages matériels et subsidiairement aux dommages corporels (art. III, 1, c)	Pour tous dommages sans distinction : 2.000 F/tonneau (Conv., art. V, § 1)	Non précisée dans le texte	Pour tous dommages sans distinction
<i>Maximum global de responsabilité</i>	Pas de maximum	210 millions de F (Conv., art. V, § 1)	Non précisé dans le texte	210 millions de F
<i>Obligations du propriétaire</i>		Assurance ou garantie financière à concurrence du maximum de responsabilité (Conv., art. VII, § 1)	Assurance ou garantie financière à concurrence d'un maximum de 1.000 F/tonneau pour dommages matériels (art. 4, § 1)	Assurance ou garantie financière à concurrence d'un maximum de 1.000 F/tonneau pour dommages matériels
	Constitution d'un fonds de limitation (art. II)	Constitution d'un fonds de limitation (Conv., art. V, § 3. Loi, art. 3)	Non précisé dans le texte	Constitution d'un fonds de limitation à concurrence du maximum de responsabilité

inspiré au législateur, à titre de précaution, le souci de réserver l'application de la Convention de 1957. L'article 4, § 1, 2°, continue donc comme suit :

« Toutefois, pour les navires immatriculés ou enregistrés dans un Etat non partie à la Convention ou battant le pavillon d'un tel Etat, mais partie à la Convention de Bruxelles du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer, la *sûreté financière (sic.)* est suffisante si elle couvre la responsabilité du propriétaire à concurrence des montants prévus à l'article III, 1, a, de cette dernière Convention. »

Soulignons déjà l'emploi de l'expression « *sûreté financière* » synonyme d'annonce ou de garantie.

Le silence aurait mieux valu que cette rédaction particulièrement malheureuse qui, sous couleur de la respecter, viole la Convention de 1957. Pour le démontrer, nous rappelons encore schématiquement la trame des deux instruments et nous prions aussi le lecteur de se reporter au tableau de la page 705.

Pour l'étendue de la responsabilité, la Convention de 1957 prévoit des maximums par tonneau de jauge qui diffèrent selon la nature des dommages : matériels, corporels, matériels et corporels (art. III); elle ne fixe pas de *maximum global*. La Convention de 1976 prévoit un maximum de 2.000 F par tonneau de jauge pour tous dommages sans distinction, avec un *maximum global* de 210 millions de F (art. V).

Pour les obligations du propriétaire, la Convention de 1957 prévoit la constitution d'un *fonds de limitation* (art. II); la Convention de 1969 contient une obligation semblable (art. V, § 3) à laquelle s'ajoute celle de contracter une assurance ou une *garantie financière* à concurrence du maximum de responsabilité (art. VII, § 1).

Dans l'élaboration de la loi de 1976, le législateur n'a pas discerné certaines différences essentielles existant entre les deux conventions. D'emblée, relevons que l'article 4 de la loi de 1976 concerne uniquement l'assurance ou la garantie financière. Comme l'indique l'exposé des motifs, il est « *pris en exécution de l'article VII de la Convention (de 1969) [et il] traite de l'assurance obligatoire ou du dépôt d'une garantie financière qui est exigé...* » (30). Constituant, en fait, un appendice de la Convention de 1969 et particulièrement de ses articles VII (assurance ou garantie financière) et V, § 1 (maximum de responsabilité), il doit se lire à la lumière de ceux-ci. Si le législateur voulait, sur ce point précis, rejeter le cadre général de la Convention, il devait l'indiquer. A défaut de pareille précision, les notions juridiques utilisées prennent leur sens à la lumière des articles de la Convention de 1969, même s'il y a renvoi à la Convention de 1957, surtout, en l'occurrence, s'il y a renvoi à la Convention de 1957 puisque celle-ci ne contient pas la notion d'assurance ou de garantie financière. Opérons la juxtaposition de l'article 4 de la loi de 1976, des articles V et VII de la Convention de 1969 et du renvoi à l'article III, 1, a de la Convention de 1957. Nous obtenons le résultat suivant :

(30) D.P. 646, p. 5.

« Pour les navires immatriculés dans un Etat non partie à la Convention du 29 novembre 1967 sur... ou battant pavillon d'un tel Etat, mais partie à la Convention du 10 octobre 1957 sur..., l'assurance ou la garantie financière fixée à concurrence des limites de responsabilité — à savoir 2.000 F par tonneau de jauge et un montant maximal de 210 millions pour tout dommage — sera suffisante si elle couvre la responsabilité du propriétaire à concurrence de 1.000 F par tonneau de jauge pour des événements n'entraînant pas de dommages matériels. »

Sans cruauté excessive, analysons l'absurdité de cette addition de pommes et de poires et voyons le détail du régime engendré par l'article 4.

a. *Etendue de la responsabilité* : en l'absence d'autre précision dans la loi de 1976, s'applique le régime général de la Convention de 1969 : la responsabilité du propriétaire est limitée à 2.000 F par tonneau de jauge pour tous dommages (matériels et corporels). Ceci peut constituer pour le propriétaire un allègement par rapport à la Convention de 1957 qui adopte un maximum de 3.100 F par tonneau de jauge en cas de dommages corporels ou de dommages matériels cumulés avec des dommages corporels. Au contraire, quand se produisent uniquement des dommages corporels, on peut assister à un alourdissement par rapport à la Convention de 1957 puisque, dans cette hypothèse, celle-ci prévoit un maximum de 1.000 F par tonneau de jauge.

b. *Maximum global de responsabilité* : faute de précision dans la loi de 1976, s'applique le régime général de la Convention de 1969, la responsabilité du propriétaire est limitée à un maximum de 210 millions de F. Cela peut constituer un allègement pour le propriétaire puisque la Convention de 1957 ne prévoit pas de maximum global de responsabilité.

c. *Assurance ou garantie financière* : ici il y a nécessairement alourdissement de la charge du propriétaire puisque la Convention de 1957 ne prévoit pas d'assurance ou de garantie financière. Le régime est en outre illogique puisqu'il ne couvre qu'une catégorie de dommages : les dommages matériels.

d. *Fonds de limitation*. Faute de précision dans la loi de 1976 s'applique le régime général de la Convention de 1969 : le montant du fonds de limitation est déterminé par la limite de la responsabilité. Il sera donc déterminé ici par le double critère : 2.000 F par tonneau de jauge et maximum global de 210 millions de F. Ici aussi, on déroge au système de la Convention de 1957.

Dans le cas des navires immatriculés ou enregistrés dans un Etat partie à la Convention de 1957 mais non à celle de 1969, l'application de l'article 4 donnerait lieu à la violation de la Convention puisque tantôt elle alourdirait et tantôt allègerait les obligations du propriétaire. Le juge amené à se prononcer sur un litige relatif à pareil cas devrait évidemment écarter cet article 4 pour appliquer intégralement la Convention. Répétons-le, cela ne suffirait pas à résoudre tous les problèmes puisque le travail législatif nécessaire n'a pas été conduit à terme.

Il n'est pas inintéressant de rechercher l'origine des anomalies contenues dans l'article 4 de la loi de 1976. Le Conseil d'Etat en semble grandement responsable. Le Gouvernement avait, à l'origine, proposé de cet article une autre version qui n'apparaît pas dans les documents préparatoires (31). La

(31) *Idem D.P.* 646, p. 4.

mouture définitive est l'œuvre du Conseil d'Etat qui s'est trompé dans l'utilisation de certaines notions juridiques, sur la nature des dommages et quant à la portée du caractère relatif des traités.

L'erreur dans l'utilisation de certaines notions juridiques apparaît dans l'extrait suivant de l'Avis rendu par le Conseil d'Etat :

« Le projet, en renvoyant à l'article III de la Convention susdite (de 1957), impose une *assurance (sic)* d'un montant de 3.100 F par tonneau de jauge pour couvrir les dommages par pollution, alors qu'en vertu de cette même Convention, il ne peut être exigé qu'une somme de 1.000 F par tonneau de jauge pour couvrir les dommages matériels, lesquels comprennent les dommages résultant d'une pollution par hydrocarbures.

Le fonctionnaire délégué a marqué son accord pour qu'en ce qui concerne les propriétaires de navires relevant de la Convention du 10 octobre 1957, le montant de l'*assurance (sic)* soit limité au montant du fonds de limitation prévu par l'article III, 1, a, de cette Convention. » (32)

Il y a donc eu confusion entre assurance et fonds de limitation, la seconde de ces notions apparaissant seule dans la Convention de 1957. L'erreur est d'autant plus curieuse que, quelques lignes plus haut, l'Avis expose parfaitement l'économie des deux conventions et opère très nettement la distinction entre les notions ici confondues (33).

L'erreur quant à la notion de dommage apparaît déjà dans l'extrait reproduit ci-dessus, elle se précise encore quand le Conseil d'Etat compare les textes des deux Conventions :

« L'un organise, d'une manière générale, la réparation des dommages corporels et matériels résultant d'un incident en mer (Convention de 1957 et projet n° 448), et (...) l'autre (Convention de 1969 et projet 646) a un effet plus limité puisqu'il ne couvre que la réparation des seuls dommages matériels résultant d'une pollution par des hydrocarbures. » (34)

Or, la Convention de 1969 ne fait aucune distinction entre dommages matériels et dommages corporels, les deux catégories étant couvertes par la définition du dommage contenue dans l'article I, § 6. Néanmoins, l'exposé des motifs épouse cette position erronée, puisqu'on y lit :

« L'absence dans ce contexte d'une obligation de couvrir financièrement la responsabilité pour dommages corporels ne doit pas inquiéter outre mesure, car les cas de dommages corporels graves suite à une contamination par hydrocarbures sont fort rares et sont dans la pratique de toute façon déjà couverts par les assurances maritimes des P. et I. clubs. » (35)

Quant au caractère relatif des traités, le Conseil d'Etat n'en fait pas mention dans son analyse de l'article 4 (36) et il ouvre ainsi la voie au commentaire particulièrement maladroit de l'exposé des motifs :

(32) *Idem* D.P. 646, p. 13.

(33) *Ibidem*.

(34) *Idem*, p. 10.

(35) *Idem*, p. 6.

(36) *Idem*, pp. 12-13.

« L'Etat belge ne peut, à moins de dénoncer cette dernière Convention (de 1957), renoncer à l'égard de cet Etat (partie à la Convention de 1957) aux principes que contient celle-ci, sinon il pourrait être incriminé de rupture de contrat, ce qui peut entraîner un litige d'ordre international. Dès lors, l'article contient une disposition spéciale à cet effet (art. 4, deuxième alinéa).

Elle se borne à rendre obligatoire une couverture financière adéquate à concurrence de la limite de la responsabilité prévue par la Convention de 1957 pour les dommages matériels.

Une référence à la limite de responsabilité et à sa couverture pour les dommages corporels est écartée, cette limite étant supérieure à celle prévue dans la Convention de 1969. » (37)

Le premier paragraphe reflète la préoccupation bien légitime de respecter le caractère relatif des traités, mais les dernières lignes sont entachées d'une contradiction flagrante. En effet, le souci du Gouvernement est d'instaurer, pour certains navires, un régime particulier imposé par la constatation que la loi de 1976 leur est inapplicable. Qu'importent alors les montants prévus par la Convention ? Si l'on prétend assurer le respect de la Convention de 1957, il y a lieu de prendre en considération les obligations qu'elle impose et rien d'autre. Ici, au contraire, on évoque les montants imposés par la Convention de 1969 pour prévoir, précisément, un régime dérogatoire à cette même Convention. Voilà qui est pour le moins absurde.

4) *Cas du navire battant pavillon d'un Etat partie aux Conventions de 1957 et de 1969.*

Le Conseil d'Etat estime que les victimes d'une pollution par les hydrocarbures pourraient bénéficier des deux régimes de réparation. Il rappelle que l'article 47, § 1er, b, du Code de commerce doit être modifié par le projet 448 pour considérer comme dommages matériels « les pertes ou dommages à tous autres biens ou atteintes à tous droits causés par la négligence ou la faute de toute personne se trouvant à bord du navire, dont le propriétaire est responsable... ».

Il en conclut :

« Il n'est pas douteux que la pollution par hydrocarbures peut entraîner de tels dommages. La réparation pourrait en être poursuivie à charge du fonds prévu au projet n° 448 et à charge du fonds institué par le présent projet.

Selon les informations recueillies par le Conseil d'Etat, l'intention du gouvernement est d'exclure le cumul des deux régimes. Il convient qu'une disposition exprimant cette intention soit introduite dans le projet. » (38)

Relevons que la remarque du Conseil d'Etat concernant les dommages matériels devrait s'appliquer aussi aux dommages corporels en raison de ce que nous écrivions plus haut quant à la valeur de la distinction entre ces deux catégories (39). En outre, paraît peu pertinente la seule référence à une définition du droit interne pour appliquer des conventions internationales

(37) *Idem*, p. 5.

(38) *D.P.* 646, p. 10.

(39) *Cf. supra*, p. 708.

d'autant plus que cette définition est la copie conforme de celle donnée par la Convention de 1957 pour les dommages matériels. Mieux valait donc renvoyer au texte des deux Conventions. Enfin, ici encore, le raisonnement du Conseil d'Etat nous paraît critiquable. Il ne distingue pas entre les diverses hypothèses possibles et, une fois de plus, il utilise les notions apparaissant dans les deux Conventions comme si elles étaient autonomes et interchangeables. Mais les deux instruments adoptent des critères de responsabilité partiellement contradictoires et créent respectivement des obligations et des droits différents pour les propriétaires de navires comme pour les victimes d'accidents. Il en résultera notamment que le fonds d'indemnisation sera constitué différemment selon que l'on appliquera l'une ou l'autre Convention. Il y aura donc toujours conflit entre les deux Conventions puisque le propriétaire du navire et la victime auront un intérêt opposé à demander l'application de l'instrument qui limitera plus ou moins la responsabilité et, par conséquent, le niveau de la réparation. Rien n'indique qu'il faille, à l'instar du Conseil d'Etat, accorder la priorité à la victime; au contraire, la solution doit être cherchée dans l'article XII de la Convention de 1969 qui semble avoir échappé à l'attention du Conseil d'Etat :

« La présente Convention l'emporte sur les Conventions internationales qui, à la date à laquelle elle est ouverte à la signature, sont en vigueur ou ouvertes à la signature, à la ratification ou à l'adhésion, mais seulement dans la mesure où ces Conventions seraient en conflit avec elle... »

Pour l'application de cette disposition, il convient de distinguer le cas de l'accident entraînant seulement une pollution par les hydrocarbures et celui de l'accident causant, en outre, des dommages divers.

Pour un accident entraînant comme seul dommage une pollution par les hydrocarbures, il y aura application exclusive de la Convention de 1969, car toute combinaison avec celle de 1957 entraînerait un conflit dans le chef du propriétaire ou dans celui de la victime.

Pour un accident causant, à la fois, une pollution par les hydrocarbures et d'autres dégâts, la situation se présente différemment puisqu'ici certains dommages échappent au champ d'application de la Convention de 1969. On pourrait imaginer d'appliquer le système de 1969 pour la première et le système de 1957 pour les seconds. Il y aurait, deux fois, ouverture de la responsabilité pour un seul événement; ce serait contraire aux deux Conventions qui répondent au souci de limiter la responsabilité. Il convient donc non pas de cumuler les deux régimes, mais de les combiner de façon logique en appliquant par priorité celui de 1969 et subsidiairement celui de 1957.

En conséquence, il faudra, en application de la Convention de 1969, calculer, par priorité, le montant des réparations dues pour les dommages causés par la pollution. On déterminera ensuite le niveau des indemnités destinées à réparer les autres dommages. Pour ce second calcul, on évaluera le montant du dédommagement qui aurait été dû si la Convention de 1957 avait été seule à s'appliquer et on en déduira la somme attribuée à la réparation des dommages causés par la pollution : la différence obtenue

indiquera le niveau de l'indemnité accordée aux victimes de dommages autres que ceux causés par la pollution. Un tableau aidera à mieux comprendre la démarche que nous proposons. Une première colonne indique l'origine des dommages : pollution, autre que pollution, toutes origines. Une deuxième colonne contient les données qui seront connues après expertises, à savoir le montant des dommages selon leur origine : causés par la pollution (montant A), engendrés par une autre cause (montant B), de toutes origines (montant C). Par conséquent le montant C = le montant A + le montant B. La troisième colonne rappelle la ou les Conventions applicables en chaque espèce. La quatrième colonne énumère les inconnues à déterminer, à savoir l'indemnité à accorder pour les dommages causés par la pollution (indemnité A), pour les autres dommages (indemnité B) et celle qui serait octroyée pour l'ensemble si s'appliquait seule la Convention de 1957 (indemnité C).

<i>Origine du dommage</i>	<i>Éléments connus : montants des dommages</i>	<i>Convention(s) applicable(s)</i>	<i>Éléments inconnus : indemnité à accorder</i>
Pollution	Montant A	1969	Indemnité A
Autre que pollution	Montant B	1957 et 1969 *	Indemnité B
Toutes origines	Montant C	1957	Indemnité C

* 1957 subsidiairement à 1969.

On calculera donc en premier lieu l'indemnité A sur base de la Convention de 1969, l'indemnité B sera indiquée par la différence entre l'indemnité (hypothétique) C et l'indemnité A et elle se répartira entre les victimes des dommages corporels et des dommages matériels selon la proportion indiquée dans la Convention de 1957. Cette méthode aura évidemment, pour effet, de léser les victimes d'un dommage d'une origine autre que la pollution car, dans la plupart des cas, elles obtiendront moins que si l'accident n'avait pas entraîné de pollution. Leur part sera même réduite à rien si l'indemnité A est supérieure à l'indemnité C. Ceci peut se produire par le jeu conjugué des niveaux différents de responsabilité, notamment si l'accident entraîne exclusivement des dommages corporels (1957 : 1.000 F/tonneau; 1969 : 2.000 F/tonneau). On risque ainsi de déboucher sur des solutions injustes. Elles sont toutefois inévitables puisque, dans le cadre de la Convention de 1969, le propriétaire aura contracté une assurance ou une garantie financière destinée à assurer la réparation du dommage causé par la pollution et exclusivement celle-ci. Cette somme étant « bloquée » pour un usage bien défini, force est de limiter la réparation des autres dommages à la tranche éventuellement comprise entre ce montant et les maximums inscrits dans la Convention de 1957.

Il n'appartient pas au législateur belge de corriger cette anomalie. Seule une réforme de la Convention de 1969 y pourvoirait en remplaçant le système de priorité prévu à l'article 12 par une formule de combinaison entre les deux Conventions.

Signalons enfin les difficultés qui naîtraient si certains dommages étaient engendrés à la fois par la pollution et par d'autres causes ou s'il se révélait impossible d'en déterminer l'origine, mais ce sont peut-être là hypothèses d'école.

IV. LES REGLES DE COMPETENCE ET DE PROCEDURE

En exécution de l'article IX de la Convention, l'article 2 de la loi donne compétence au tribunal de première instance de Bruxelles pour connaître des actions en réparation. L'exposé des motifs explique cette centralisation comme suit :

« Lorsqu'une catastrophe de pollution par hydrocarbures se produit, le principal demandeur serait (*sic*) l'Etat belge du chef des mesures de sauvegarde prises par lui en mer et des mesures de nettoyage des plages et des œuvres d'art (*sic*) du littoral ainsi que des dommages proprement dits qui peuvent survenir même à l'intérieur du pays. » (40)

Il évoque aussi « le souci de garantir une justice distributive plus efficace et plus rationnelle » (41), formule qui manque de limpidité.

Le choix du tribunal de première instance s'impose en raison du fait que les dommages résultent d'une exploitation maritime.

Ce tribunal est compétent dès que les dommages par pollution ont été subis sur le territoire national, y compris la mer territoriale. Le Conseil d'Etat indique que cette compétence s'étend aussi à l'indemnisation des mesures de sauvegarde, y compris celles prises en haute mer (42). Cette précision a été supprimée du texte de la loi par le Conseil d'Etat qui la jugeait superfétatoire puisqu'elle apparaît dans la Convention. En effet, l'article IX englobe « les mesures de sauvegarde (...) prises pour prévenir ou atténuer tout dommage par pollution ... », tandis que l'article I, 7, adopte comme définition : « toutes mesures raisonnables prises par toute personne après la survenance d'un événement pour prévenir ou limiter la pollution ». Le caractère très général des termes employés et le bon sens militent en faveur de l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat. Toutefois, par souci de clarté, il n'eût pas été superflu de maintenir cette précision dans le texte de la loi.

Ce tribunal est également compétent pour connaître de l'ensemble de l'action en réparation si les dommages s'étendent, à la fois, au territoire belge et à celui d'autres Etats parties à la Convention, à condition que le fonds de limitation prévu par les article V, 3, de la Convention et 3 de la loi soit constitué auprès de ce tribunal et que le demandeur renonce à intenter ou poursuivre une action en réparation pour les mêmes dommages au même défendeur devant une autre juridiction (art. 2, § 2). Lorsque ces conditions sont remplies, la compétence du tribunal, ainsi que l'indique le Conseil

(40) D.P. 646, p. 4.

(41) *Ibidem*.

(42) *Idem*, p. 11.

d'Etat, « est étendue à toutes les actions en réparation de dommages survenus sur le territoire d'un autre Etat contractant ». La loi élargit aussi la compétence donnée au tribunal par la Convention. En effet, dans sa version initiale, l'article 2, § 2, retenait seulement l'hypothèse des dommages survenus partiellement sur le territoire belge et sur le territoire d'un autre Etat « partie à la Convention ». A l'initiative du Conseil d'Etat, ces derniers mots ont disparu du texte définitif; on lit, à ce propos, dans l'Avis :

« ... il y a lieu de maintenir la compétence du tribunal de première instance de Bruxelles même lorsque les dommages par pollution se sont étendus à d'autres Etats qui ne sont pas parties à la Convention du 29 novembre 1969. Il en résulte que doivent être omis les mots « partie à la Convention ». Le fonctionnaire délégué a marqué son accord à ce sujet. » (43)

Selon l'article X, § 1, de la Convention, le jugement exécutoire dans le pays du for sera reconnu dans tout Etat contractant, sauf s'il a été obtenu frauduleusement ou si le défendeur n'a pas été averti dans les délais raisonnables et mis en mesure de présenter sa défense. Sur ce point, le Conseil d'Etat note :

« Il va de soi qu'à défaut de dispositions contraires dans le projet, les règles du Code judiciaire seront applicables, notamment quant aux modalités de l'avis qui doit être donné au défendeur. » (44)

Le paragraphe 2 de l'article X complète le précédent en précisant que tout jugement reconnu en vertu de ce paragraphe 1er « est exécutoire dans chaque Etat contractant dès que les procédures exigées dans ledit Etat ont été remplies ». Concrètement, cela signifie que tout jugement régulier exécutoire en Belgique le sera également dans tous les autres Etats parties et inversement.

L'application de cette règle d'exécution n'est pas sans effet sur la compétence puisqu'elle devra parfois se combiner avec l'article IX, § 3, de la Convention qui prévoit que « les tribunaux de l'Etat où le fonds (de limitation de responsabilité) est constitué sont seuls compétents pour statuer sur toutes questions de répartition et de distribution du fonds ». Par conséquent, ainsi que le relève le Conseil d'Etat :

« Lorsque le fonds de limitation de responsabilité est constitué auprès du tribunal de première instance de Bruxelles ... (celui-ci) sera également compétent pour assurer, en application de l'article IX, 3, de la Convention, la répartition et la distribution du fonds de limitation sur base des décisions des juridictions étrangères conformément aux dispositions de l'article X, 2, de la Convention. » (45)

Dans ce cas, le tribunal de première instance de Bruxelles aura donc compétence pour déterminer le mode d'exécution d'une décision étrangère.

(43) *Ibidem.*

(44) *Ibidem.*

(45) *Ibidem.*

V. LES MESURES PENALES

L'article 5 de la loi interdit aux navires belges et étrangers de naviguer sans remplir les obligations de couverture financière qui leur sont respectivement imposées. Des dérogations sont accordées, dans des circonstances spéciales, par une décision motivée du ministre qui a l'administration de la marine et de la navigation intérieure dans ses attributions. Cette disposition est complétée par l'article 6 édictant une série de mesures administratives et par les articles 7 à 10 prévoyant des mesures pénales applicables au propriétaire ou à l'exploitant du navire ainsi qu'à leurs représentants ou au capitaine.

L'article 11, § 1, rend les dispositions du livre I du Code pénal applicables aux infractions prévues par la loi, mais en excluant l'article 85 relatif aux circonstances atténuantes.

L'article 11, § 2, prévoit qu'en cas de récidive dans les trois ans qui suivent une condamnation pour violation des articles 5 et 6, les peines peuvent être portées au double du maximum prévu par la loi. « Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, il n'y aura récidive que dans le cas où la première condamnation aura été encourue du chef d'infraction aux dispositions de la loi en projet. » (46)

L'article 12 prévoit :

« Tout Belge ou tout étranger qui commet en dehors des limites du territoire belge une infraction aux dispositions de la Convention, de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci, est dans tous les cas passible de poursuites en Belgique. »

Ainsi que le signale le Conseil d'Etat, ce texte crée, en ce qui concerne la Belgique, « une compétence de répression universelle » ; il permet, en effet, de poursuivre un étranger qui aurait commis des infractions à l'étranger. « En l'espèce, cette compétence n'est ni imposée à la Belgique, ni même prévue par la Convention » (47). On peut ajouter qu'elle soulèvera des problèmes insolubles lorsqu'on devra combiner l'application de la loi de 1976 avec le futur régime commun issu de la Convention de 1957. En tout cas, elle ne trouvera pas à s'appliquer dans le cas de navires relevant d'un Etat partie à la Convention de 1957 et non à celle de 1969 (48).

L'article 13 mérite quelque attention. En cas d'infraction à l'article 5, c'est-à-dire de non-assurance, il institue un droit de rétention sur un ou plusieurs navires du propriétaire ou de l'exploitant. C'est le commissaire maritime qui exerce ce droit; il peut le faire « le cas échéant, au vu d'une copie de procès-verbal qui lui est adressée par les autorités verbalisantes ». Cette mesure ne peut être levée que si toutes les obligations résultant de la convention et de la loi ont été remplies et si a été versé un cautionnement d'un montant égal à l'amende la plus forte prévue à l'article 7, augmenté des décimes additionnels (soit 1.000.000 F x 30).

(46) *Idem*, p. 15.

(47) *Ibidem*.

(48) Cf. *supra*, p. 704.

Le Conseil d'Etat rappelle que ce droit de rétention existe dans notre législation depuis la loi du 27 septembre 1842 sur la police maritime, mais l'article 13 étend la compétence du commissaire maritime « qui pourra désormais retenir le navire avant qu'une décision soit prise quant à l'infraction et avant que ne soit établie l'existence d'une créance du Trésor » (49).

Pour éclairer le législateur sur l'ampleur et les conséquences de cette disposition, le Conseil d'Etat demanda qu'un commentaire précis fût introduit dans l'exposé des motifs. Celui-ci reproduit, d'abord, plus que fidèlement, l'analyse du Conseil d'Etat :

« La mesure de rétention d'un ou de plusieurs navires d'un propriétaire ou exploitant peut être décidée par le commissaire maritime lorsqu'une infraction à l'article 7 (lire article 5) est constatée par un procès-verbal émanant de l'une des autorités visées à l'article 14 du projet. Parmi ces autorités figurent, notamment, pour les navires immatriculés ou enregistrés en Belgique, les fonctionnaires consulaires belges (50).

Il pourra se faire qu'un navire belge, naviguant à l'étranger, entre des ports étrangers de pays qui ne sont pas parties à la Convention, ne soit pas couvert par une assurance adéquate et soit donc en infraction aux dispositions de l'article 5, § 1er, 1^o, du projet (numérotation exacte).

Lorsque pareille infraction a été constatée par l'agent consulaire local, le procès-verbal ou une copie de celui-ci est adressée au commissaire maritime belge qui, sur le vu de ce document, pourra procéder à des mesures de rétention sur des navires amarrés dans un port belge appartenant au même propriétaire ou au même exploitant.

Cette mesure ne sera levée que lorsque le navire naviguant à l'étranger sera couvert par une assurance suffisante et valide et qu'un cautionnement important sera versé pour couvrir le paiement de l'amende qui pourra être infligée au contrevenant. » (51)

L'exposé des motifs poursuit en envisageant le cas du navire étranger :

« A l'égard d'un navire étranger pénétrant dans les eaux territoriales belges sans que le transport soit couvert par une assurance adéquate, le commissaire maritime peut, le cas échéant, sur le vu d'une copie du procès-verbal dressé par d'autres autorités compétentes, procéder à des mesures de rétention soit sur le navire réfractaire, soit sur des navires visitant un port belge et appartenant au même propriétaire ou au même exploitant. » (52)

Sur la suggestion du Conseil d'Etat a été supprimée du texte définitif, comme allant de soi, la précision que le cautionnement et les intérêts sont acquis au Trésor à concurrence du montant de la condamnation encourue et des frais judiciaires. Il n'y aura de remboursement qu'en cas d'abandon ou d'extinction des poursuites, de prescription de la peine ou d'acquiescement.

*
* *

(49) *Idem*, p. 14.

(50) Sont en outre chargés de la recherche et de la constatation des infractions, les commissaires maritimes et agents de la police maritime, les capitaines de port, les fonctionnaires de l'administration des douanes et accises.

(51) *D.P.* 646, pp. 7-8.

(52) *Idem*, p. 8.

Il ne semble plus nécessaire de démontrer l'urgente nécessité de mener à bon terme le travail législatif afin que le régime issu de la Convention de 1957 soit inclus dans le Code de commerce. Mais cela ne suffira pas. Il faudra encore, à ce moment, amender la loi de 1976. Le paragraphe 1 de l'article 4 devrait disparaître; de cette manière, la loi ne sera plus applicable qu'aux navires relevant des Etats parties à la Convention de 1969. Les autres seront automatiquement et logiquement soumis au seul régime commun et l'on supprimera la difficulté engendrée par la prétention de leur appliquer le seul article VII de la Convention de 1969.

Par la même occasion, sera supprimée la malheureuse référence aux navires relevant d'Etats parties à la seule Convention de 1957; ainsi que nous l'avons vu, ce sera tout bénéfice : il y aura application pure et simple de l'effet relatif des traités sans complications malencontreuses.

Il conviendra aussi de modifier le texte de l'article 12 pour en atténuer la portée et supprimer l'inapplicable « compétence de répression universelle ».

Cela ne résoudra évidemment pas le problème posé par les navires relevant d'Etats parties aux deux Conventions. Mais sa solution échappe au législateur. Il appartient ici aux diplomates de remettre l'ouvrage sur le métier.