

LA PRATIQUE BELGE ET LE DROIT DE LA MER : LA NAVIGATION (MARITIME) (*)

PAR

Jan VAN DE VELDE

DOCTEUR EN DROIT,
DIRECTEUR D'ADMINISTRATION,
MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS ET DE L'INFRASTRUCTURE

L'objectif de l'auteur est de mettre en évidence les différents aspects de la législation belge en ce qu'elles témoignent d'une affinité avec différents objets de la convention internationale de 1982 sur le droit de la mer.

Le présent texte est le résumé d'un exposé approfondi sur la législation belge dans le domaine de la sécurité de la navigation.

Le sujet se divise en quatre grandes parties :

- I. La police de la mer et la réglementation de la navigation maritime.
- II. L'immatriculation et la sécurité des navires.
- III. Le mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'Etat du port.
- IV. Les points faibles de l'administration maritime belge.

I. — LA POLICE DE LA MER ET LA RÉGLEMENTATION DE LA NAVIGATION MARITIME

1. — *Navigation : domaine du pouvoir normatif de l'Etat fédéral*

Du point de vue de la répartition interne des compétences en matière normative, la navigation maritime relève de l'administration de l'Etat, et non de celle des régions, des provinces ou des communes. Dans le jargon constitutionnel, on dirait donc que la navigation maritime est d'intérêt général.

(*) Traduction française par l'auteur de son intervention en néerlandais.

2. — *L'administration générale compétente en matière de navigation*

L'administration générale des Affaires Maritimes et de la Navigation est chargée de gérer les affaires maritimes, qui engendrent entre autres la navigation maritime. Cette administration fait partie du Ministère fédéral des Communications et de l'Infrastructure.

3. — *L'intérêt général et ses subdivisions*

L'intérêt général de cette action se divise en quatre intérêts spécifiques : l'intérêt économique, l'intérêt de la sécurité publique, l'intérêt social et l'intérêt de la défense nationale.

Ces intérêts sont poursuivis d'une manière convergente, aussi bien par une législation normative (donc obligatoire) que par des actions de facilitation (l'information aux navigateurs, le pilotage). Il faut cependant remarquer que l'exercice de certaines actions de facilitation (le service de pilotage, de sauvetage et de remorquage maritimes) ont été régionalisés.

4. — *La police de la navigation maritime*

Dans ce qui suit, je limiterai mon tour d'horizon au seul point de vue normatif et ceci encore uniquement en matière de sécurité. Il faut cependant se rendre compte du fait que l'action de l'autorité fédérale à ce sujet n'a pas pour objectif de restreindre autant que possible la liberté du commerce et de la navigation, mais plutôt d'en protéger l'exercice par autant de navigateurs possibles, dans le cadre d'une législation qui est égale pour tous et qui n'opère de façon restrictive que dans la mesure où l'intérêt général l'exige.

5. — *La mer territoriale et son statut*

Qui dit « mer » réfère d'ailleurs à un espace international qui ne concerne pas uniquement les intérêts d'un seul Etat côtier. Cet espace et les activités y afférentes sont d'abord réglés sur le plan international par des conventions multilatérales.

Ainsi le statut de la mer territoriale est réglé en Belgique par la convention sur la mer territoriale et la zone contiguë du 29 avril 1958 (1).

(1) Approuvée par la loi du 29 juillet 1971 (*Moniteur belge* du 2 février 1972).

6. — *La navigation maritime*

La navigation en mer territoriale est réglée par la Convention de Londres du 20 octobre 1972 sur le Règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer (COLREG) (2). Cette convention établit le règlement international pour la prévention des abordages en mer. Elle envisage d'unifier les règles de la navigation maritime et d'y assimiler autant que possible — dans l'intérêt de la navigation internationale — les règles de la navigation dans les eaux maritimes internes, c'est-à-dire les eaux internes fréquentées par des navires de mer (battant n'importe quel pavillon) afin d'accéder aux ports.

Cette convention laisse encore des matières à régler par les Etats-membres. C'est ainsi qu'en Belgique, la loi du 24 novembre 1975 a non seulement approuvé la Convention COLREG et le règlement susvisé, mais a délégué au Roi d'en prendre les mesures d'exécution ainsi que les mesures de mise en œuvre des modifications portées aux règlement international pour la prévention des abordages. Ces modifications s'opèrent par l'application de clauses d'acceptation tacite.

En outre, l'article 2 § 4 de la loi susvisée a accordé au Roi le pouvoir de régler la police et la navigation dans la mer territoriale et dans les eaux belges attenantes à la mer et accessibles aux navires de mer.

7. — *L'enlèvement des épaves*

Une autre loi, celle du 11 avril 1989 portant approbation et exécution de divers actes internationaux en matière de navigation maritime (3), a établi de nouvelles obligations en matière de renflouement et d'enlèvement des navires coulés et des épaves. Ces obligations sont applicables à la mer territoriale ainsi qu'aux eaux internes, maritimes ou non.

La nouvelle loi ne laisse aucune liberté d'action au juge. Elle impose une obligation générale de renflouer et d'enlever les navires coulés et leur cargaison. Les destinataires de cette obligation sont les propriétaires, les patrons ou les capitaines du navire et non l'autorité de police ou le gestionnaire de la mer territoriale, du port ou de la voie navigable. Ces derniers peuvent imposer des mesures d'exécution.

Le gestionnaire de la mer territoriale, du port ou de la voie navigable dispose de la faculté d'enlever lui-même les navires coulés et leur cargaison. Dans ce cas il est en mesure d'exiger que le propriétaire du navire à enlever ou bien celui du navire qu'il tient responsable de l'événement à la suite duquel le premier navire a coulé, d'avancer les frais de renflouement et

(2) Approuvée par la loi du 24 novembre 1975 (*Moniteur belge* du 12 juin 1976).

(3) *Moniteur belge* du 6 octobre 1989.

d'enlèvement. Le gestionnaire peut également exiger que ces frais soient avancés par les assureurs des propriétaires susvisés.

Les opérations d'enlèvement ne peuvent être interrompues par des mesures judiciaires ou par des saisies. Ainsi, le législateur a perfectionné les garanties nécessaires à la sauvegarde et au rétablissement de la liberté de navigation.

Le gestionnaire de la mer territoriale ou de la voie navigable qui enlève le navire ou sa cargaison obtient une action directe contre les assureurs des propriétaires concernés ainsi qu'un privilège sur les indemnités à verser au propriétaire à cause de la perte du navire. Il obtient également un droit de rétention sur tout navire qui aura causé un dommage et de plus ses créances sont sanctionnées par un privilège sur le navire enlevé, dépassant les privilèges de tous les autres créanciers du navire.

Le législateur a également défini ce qu'il entend par « dommage subi par l'autorité ». Ce faisant, il a mis en échec la jurisprudence qui se fondait antérieurement sur l'interruption du lien de causalité par une cause juridique.

8. — *Le corps policier : les commissaires maritimes et la police maritime*

Le législateur belge a déjà fondé en 1842 un corps de police maritime, celui des commissaires maritimes (Loi du 27 septembre 1842).

Les commissaires maritimes sont chargés de l'inspection et de la police de la navigation maritime et généralement de tous actes d'intérêt général relatifs à la police maritime.

Leurs actions sont à diviser en quatre groupes :

- les navigants sous pavillon belge et les navires battant ce pavillon ;
- la police des frontières et l'inspection des navires et des navigateurs étrangers dans les eaux et les ports du Royaume ;
- la police générale des eaux maritimes et de la mer territoriale ;
- la protection de l'environnement et de la sécurité publique.

II. — L'IMMATRICULATION ET LA SÉCURITÉ DES NAVIRES

9. — *L'enregistrement des navires*

La loi du 21 décembre 1990 relative à l'enregistrement des navires (4) donne au Roi le pouvoir de déterminer les conditions à remplir pour qu'un

(4) *Moniteur belge* du 29 décembre 1990.

navire soit autorisé à battre pavillon belge. Cette loi abroge la législation antérieure de 1965 qui n'était pas conforme au Traité de Rome (Constituant la C.E.E.)

10. — *La sécurité des navires*

La notion de la sécurité des navires porte sur des prescriptions techniques ayant pour but d'assurer la sécurité matérielle du navire, de son équipage, des personnes ou des biens transportés, mais également la sécurité d'intérêts appartenant plutôt à l'environnement dans lequel le navire se déplace ou s'immobilise.

La navigation maritime étant par définition « internationale », les prescriptions sont avant tout également d'origine internationale.

La Belgique a ratifié plusieurs conventions en matière de sécurité, établies par l'Organisation Maritime Internationale :

- la convention internationale sur les lignes de charge faite à Londres le 5 avril 1966, approuvée par la loi du 27 décembre 1968 (5) ;
- la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer faite à Londres le 1^{er} novembre 1974, et le Protocole relatif à cette convention, fait à Londres le 17 février 1978 (6) ;
- la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, faite à Londres le 7 juillet 1978 (7) ;
- la convention internationale sur la sécurité des navires de pêche faite à Torremolinos le 2 avril 1977 (8).

Le trait d'union entre ces conventions sur le plan national — c'est-à-dire : l'outil nécessaire à leur application — est constitué par la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires (9).

En vertu de l'article 2 § 1^{er} de cette loi, « *aucun navire belge ou étranger ne peut prendre la mer à partir d'un port belge ou naviguer dans les eaux maritimes belges et aucun navire ne peut prendre la mer à l'étranger sous pavillon belge, sans être en état de sécurité* ».

En vertu de l'article 4 de la loi, le Roi fixe en premier lieu et en fonction du service et de la navigation auxquels un navire est destiné, les conditions dans lesquelles un navire doit se trouver pour être en état de sécurité, et notamment les prescriptions relatives :

- a) à la construction et l'état d'entretien de la coque ;
- b) aux engins de sauvetage ;

(5) *Moniteur belge* du 25 avril 1969.

(6) *Moniteur belge* du 5 décembre 1979.

(7) *Moniteur belge* du 29 octobre 1978.

(8) *Moniteur belge* du 10 novembre 1982.

(9) *Moniteur belge* du 17 octobre 1972.

- c) aux agrès et appareils, aux objets d'armement, y compris les moyens contre l'incendie et les pièces de rechange ;
- d) aux instruments nautiques, aux appareils de signalisation, à la radiotélégraphie et téléphonique ;
- e) aux chaudières à vapeur, aux machines de propulsion, aux appareils mécaniques et électriques ;
- f) aux aptitudes physiques, aux brevets, aux licences et aux autres attestations similaires, qui peuvent être exigés du capitaine et de l'équipage, ainsi qu'au nombre des membres de l'équipage ;
- g) au nombre des passagers par catégorie qui peuvent être transportés ;
- h) à l'habitabilité des aménagements, à l'hygiène et à la salubrité ;
- i) aux échelles de tirant d'eau et aux marques de francbord ;
- j) à la stabilité, à l'arrimage et au lestage ;
- k) aux engins de levage.

Le certificat de navigabilité atteste, jusqu'à preuve du contraire, que le navire répond dans toutes ces parties aux prescriptions de la loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci (art. 5, § 1^{er}, 2^o alinéa).

Le service de l'inspection maritime surveille les navires soumis à la loi afin d'assurer l'application de celle-ci et de ses arrêtés d'exécution.

Ce service est également chargé de veiller au respect des conventions susvisées.

III. — LE MÉMORANDUM D'ENTENTE SUR LE CONTRÔLE DANS LES PORTS

11. — *Le contrôle technique des navires étrangers dans les ports belges*

Le gouvernement belge fait partie du « Mémoire d'entente sur le contrôle des navires par l'Etat du port » signé à Paris le 26 janvier 1982.

Cet instrument interétatique a pour but d'organiser une collaboration régionale en vue de renforcer la sécurité maritime, de protéger l'environnement et d'améliorer les conditions de vie à bord des navires.

« *A cette fin un contrôle harmonisé des navires étrangers sera instauré dans les ports en évitant tout détournement de trafic et toute distorsion de concurrence* » (10).

Le mémorandum ne contient pas de prescriptions contraignantes pour les navires. C'est plutôt un accord pratique entre administrations afin d'appliquer d'une manière uniforme, les conventions internationales en matière de

(10) Y. VAN DER MENSBRUGGHE, « Les navires inférieurs aux normes : Le mémorandum d'entente de Paris du 26 janvier 1982 sur le contrôle des navires par l'Etat du port », in *La Communauté européenne et la mer* (Coll. CEDECE, Brest 1988), Paris-Economica-1990, p. 464.

sécurité des navires, en matière de protection de l'environnement et en matière de conditions minimales pour le travail à bord de navires marchands (11).

Cette caractéristique oblige les administrations concernées de contrôler et d'agir envers les navires étrangers dans leurs ports, sur la base de leur propre législation.

En Belgique, c'est le service de l'inspection maritime qui veille sur le respect des conventions techniques.

L'article 2 § 1^{er} susvisé de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires constitue la base juridique de son action dans le cadre du mémorandum de 1982 (12).

Le commissaire maritime contrôle le respect des prescriptions internationales applicables aux officiers et aux membres de l'équipage.

IV. — LES POINTS FAIBLES DE LA GESTION BELGE DES AFFAIRES MARITIMES

1. Il n'y a pas d'unité en matière de politique maritime.

La réalisation de cette unité constituait le but principal de la loi du 27 septembre 1842 sur la police maritime.

A cette époque le gouvernement avait déjà décidé

1° que la police générale de la navigation doit ressortir de la compétence de l'Etat

2° que celui-ci ne peut s'en charger qu'en instituant une administration générale et unique de police maritime.

Actuellement il est nécessaire de constater que non seulement plusieurs ministères mais également plusieurs autorités s'occupent de différents domaines de l'administration de la mer. D'autre part, le statut de la mer et les règles d'exercice des activités maritimes sont d'origine internationale. Ils divergent tous deux des règles en vigueur pour le territoire terrestre et les activités terrestres. L'administration des affaires maritimes relève plus de la sécurité extérieure que de la sécurité intérieure du pays.

(11) En sus des conventions de sécurité déjà mentionnées au point 10, il s'agit,

— en matière de protection de l'environnement marin, de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires faite à Londres le 2 novembre 1973 et de son Protocole, fait à Londres le 17 février 1978. Ces actes ont été approuvés par la loi du 17 janvier 1984 (*Moniteur belge* du 24 mai 1984)

— en matière de protection du travail, de la convention n° 147 de l'Organisation Internationale du Travail, concernant les mesures minima à observer sur les navires marchands, approuvée par la loi du 6 août 1982 (*Moniteur belge* du 26 octobre 1982).

(12) Voyez le point 10.

2. Le niveau stratégique des différents départements compétents en matière maritime est sous développé voire inexistant.

Cela se traduit à l'évidence sous un double aspect :

- a) La représentation belge à des réunions concernant le développement de conventions ou d'accords internationaux en affaires maritimes est faible ;
- b) La durée de la mise en vigueur des conventions internationales. La préparation des projets de loi ou d'arrêtés royaux destinés à mettre en œuvre les conventions et accords maritimes se déroule très lentement. A ceci s'ajoute encore l'habitude néfaste de scinder l'opération législative en deux : d'abord on prépare et on introduit une loi d'approbation de la convention, puis on établit une autre loi pour son exécution. Il y a parfois plus de dix ans entre l'entrée en vigueur en droit interne de la convention et celle de sa loi d'exécution ; ce qui crée non seulement une insécurité juridique considérable mais peut constituer en même temps un manquement à nos obligations conventionnelles, puisque d'habitude, les mesures administratives et les sanctions pénales destinées à la mise en œuvre de la convention font partie de la deuxième des lois susvisées.

3. Les structures de l'administration publique belge ne sont pas encore adaptées à l'intérêt et à l'impact propres de l'existence de l'union européenne qui constitue en tout état de cause un niveau de décision supérieur au niveau national.

4. Les conséquences conventionnelles et juridiques des clauses d'acceptation tacite reprises dans les conventions techniques de l'O.M.I. ne sont pas respectées.

Les prescriptions techniques des conventions techniques de l'O.M.I. sont comprises dans des annexes à ces conventions, ces annexes ayant une valeur contraignante similaire à celle de la convention elle-même.

Afin de réaliser la mise à jour prompte des prescriptions techniques, les conventions prévoient une procédure spéciale d'adoption et de mise en vigueur des modifications. Celles-ci deviennent obligatoires pour les Etats-membres par une clause d'acceptation tacite reprises dans ces conventions.

Il faut constater un retard considérable dans la publication au *Moniteur belge*, des modifications devenues obligatoires par le biais de ces clauses d'acceptation tacite.

5. Certains codes pratiques de l'O.M.I. ne sont pas approuvés ni publiés. Les cours et tribunaux refusent l'application de règles non publiées en Belgique.