

Numéros de rôle : 112 - 114/131

Arrêt n° 25/90  
du 5 juillet 1990

A R R E T

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer.

La Cour d'arbitrage, en séance plénière,

composée des présidents J. Sarot et J. Delva  
et des juges I. Petry, J. Wathelet, D. André, F. Debaets,  
L. De Grève, K. Blankaert, L. P. Suetens, M. Melchior,  
H. Boel et L. François,  
assistée du greffier L. Potoms,  
sous la présidence du président J. Delva,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet*

Par requêtes envoyées à la Cour par lettres recommandées portant le cachet de la poste respectivement des 14, 16 et 17 mars 1989, l'annulation de la loi du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer est demandée par :

1. la société de droit grec Pressos Compania Naviera s.a., ayant son siège au Pirée (Grèce), Notara Street 117;
2. la société InterOcean Shipping Company, société de droit libérien, ayant son siège à Monrovia (Libérie), Broad Street 80;
3. la société Zephir Shipping Corporation, société de droit libérien, ayant son siège à Monrovia (Libérie), Broad Street 80;
4. la société de droit anglais Cory Maritime LTD, c/o Panocean Anco, ayant son siège à Londres E1 6PL (Royaume-Uni), Tillard House, Blossom Street 1-4;
5. la société de droit étranger Malaysian Inter Shipping Corporation Berhad, ayant son siège à Kuala Lumpur, Selangor 04-09 (Malaisie), 2nd floor, Wisma MISC, 2 Johan Conlay, P.O. Box 10371;
6. la société de droit libérien City Corporation, ayant son siège à Monrovia (Libérie), Broad Street 60;
7. la société de droit sud-coréen Kukje Shipping Company LTD, ayant son siège à Séoul (Corée du Sud), 91-I Sogong-Dong, Jung-Gu;
8. Monsieur Young Byung Kim, domicilié à Séoul (Corée du Sud), Center Building, 3rd floor, 91-I, Sogong-Dong, Jung-Gu, en sa qualité de curateur de la requérante sub 7;
9. la société de droit étranger The London Steam-Ship Owner's Mutual Assurance Association LTD, ayant son siège à Londres (Royaume-Uni), Leadenhall Street 52, London EC3;
10. la société de droit étranger Ocean Car Carriers

- CO. LTD, ayant son siège à Monrovia (Libérie), Broad Street 80;
11. la société de droit japonais Kansai Kisen K.K., ayant son siège à Tokyo (Japon), 9-9, 1-Chome Yaesu, Chuo-Ku;
  12. la société de droit anglais Furness Withy (Shipping) LTD, ayant son siège à Redhill, Surrey (Royaume-Uni), Furness House, Briton Road 53;
  13. la société de droit du Royaume-Uni M.H. Shipping Limited, ayant son siège à Londres EC2P 2AA (Royaume-Uni), Bishopgate 41;
  14. la société de droit du Royaume-Uni Powell Duffryn Shipping Limited, ayant son siège à Newcastle upon Tyne NE99 1TD (Royaume-Uni), Eldon Court, Percy Street;
  15. la société de droit français Société Navale Chargeurs Delmas Vieljeux, ayant son siège à 75384 Paris Cedex 8 (France), avenue de Matignon 16;
  16. la société de droit libérien Merit Holdings Corporation, ayant son siège à Monrovia (Libérie), Broad Street 80;
  17. la société de droit étranger Petrobas Brasileiro, ayant son siège à Rio de Janeiro R.J. (Brésil), Avenida do Chile 65, 12 Andar;
  18. la société de droit étranger The United Kingdom Mutual Steam Ship Assurance Association (Bermuda) LTD, ayant son siège à Hamilton (Bermudes), Mercury House, Front Street;
  19. la société de droit turc Koctug Gemi Isletmeciligi ve Ticaret A.S., ayant son siège à Istanbul (Turquie), Bankalar Caddesi, Bozkurt General Han Kat 5, 80000 - Karaköy;
  20. la société de droit panaméen Compania Naviera Transvictor s.a., ayant son siège à 1206 Genève (Suisse), Chemin de Normandie 14;
  21. la société de droit étranger Pacific Union Container Carriers LTD, ayant son siège à Hong Kong, c/o la

- société anonyme Fena Agencies, ayant son siège social à 2000 Anvers, place Franklin Roosevelt 12;
22. la société de droit étranger Orient Overseas Container Line LTD, ayant son siège à Hong Kong, Harbour Center, 25 Harbour Road, Wanchai;
  23. la société de droit étranger Initial Maritime Corporation s.a., ayant son siège à Monrovia (Libérie), Broad Street 80;
  24. la société de droit panaméen North-River Overseas s.a., ayant son siège à Panama-ville (République de Panama), Terre Bancosur, 53rd Street, 18th floor, Obarric;
  25. la société de droit libérien Federal Pacific LTD, c/o la société de droit anglais Fednav Ship Management Ltd, ayant son siège à Londres EC3 Nidy (Royaume-Uni), Ibexhouse, Monorys;
  26. la société de droit étranger Conbulkships (3) LTD, ayant son siège à Georgetown (Iles Caïmans), Royal Bank Building;

les parties requérantes mentionnées sous les numéros 1 et 4 à 26 ayant fait élection de domicile au cabinet de Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, 1180 Bruxelles, avenue Messidor 206, et celles mentionnées sous les numéros 2 et 3 au cabinet de Mes R. Dalcq et D. Lagasse, avocats du barreau de Bruxelles, 1050 Bruxelles, av. Fr. D. Roosevelt 56.

## II. *Procédure*

Par ordonnances des 15, 17 et 21 mars 1989, le président en exercice a désigné les membres du siège dans chaque affaire, conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 21 mars 1989, la Cour a joint les

affaires inscrites au rôle sous les numéros 112 et 114 à 131 et a constaté que, conformément à l'article 63, § 3, alinéa 2, de ladite loi sur la Cour d'arbitrage, le traitement de l'affaire inscrite sous le numéro de rôle 114, introduite en français, se poursuit en néerlandais.

Par ordonnance du 21 mars 1989, le président Delva a soumis les affaires jointes à la Cour en séance plénière.

Les juges-rapporteurs ont considéré le 21 mars 1989 qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer les articles 71 et 72 de la susdite loi organique.

Conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, les recours ont été notifiés par lettres recommandées du 3 avril 1989.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 avril 1989.

La s.a. Cobelfret, ayant son siège social à 2610 Anvers, Sneeuwbeslaan 14, a introduit un mémoire le 3 mai 1989 sur base de l'article 87, § 2, de la loi organique.

La s.a. « Compagnie Belge d'Affrettement » (Cobelfret), ayant son siège social à Anvers, Mechelsesteenweg 150, a introduit un mémoire le 3 mai 1989 sur base de l'article 87, § 2, de la loi organique.

Le président de la Chambre des Représentants, l'Exécutif flamand et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire respectivement les 11, 17 et 18 mai 1989.

Conformément à l'article 89 de la loi organique, ces mémoires ont été notifiés par lettres recommandées du 25 mai 1989.

L'Exécutif flamand, le Conseil des ministres, les parties requérantes visées ci-dessus sous les numéros 2 et 3, et les parties requérantes visées ci-dessus sous les numéros 1 et 4 à 26 ci-dessus, ont introduit un mémoire en réponse respectivement les 9, 21 et 23 juin 1989.

Par ordonnances des 14 juin 1989 et 6 mars 1990, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu respectivement jusqu'aux 14 mars 1990 et 14 septembre 1990.

Par ordonnance du 5 janvier 1990, le président J. Sarot a désigné le juge L. François comme membre du siège.

Par ordonnance du 7 février 1990, la Cour a déclaré les affaires jointes en état et a fixé l'audience au 6 mars 1990.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et celles-ci ainsi que leurs avocats ont été informés de la date de l'audience par lettres recommandées du 8 février 1990.

A l'audience du 6 mars 1990 :

- ont comparu :

. Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, et Me P. Lemmens, avocat du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes visées ci-dessus sous les numéros 1 et 4 à 26;

. Me R. Dalcq et Me D. Lagasse, avocats du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes visées ci-dessus sous les numéros 2 et 3;

. Mes Dalcq, Lagasse, Simont et Lemmens précités, pour la partie intervenante, la s.a. Cobelfret;

. Me P. Peeters, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

. Me H. Van Houtte, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs H. Boel et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires jointes ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi précitée sur la Cour d'arbitrage, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet de la loi incriminée*

1. La loi du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer, publiée au *Moniteur belge* du 17 septembre 1988, insère un article 3*bis* dans cette dernière loi.

2.1. Une première partie (§ 1er, alinéas 1er à 4) de la loi incriminée se rapporte à la responsabilité civile de l'organisateur d'un service de pilotage.

Il s'agit de l'autorité publique et de l'administration portuaire qui organisent le service de pilotage ou le donnent en concession ainsi que du concessionnaire dudit service. On entend par service de pilotage : le service qui met à la disposition du capitaine d'un bâtiment de mer un pilote qui opérera auprès de celui-ci en qualité de conseiller ainsi que tout service qui, notamment par

observations radar ou par sondage des eaux accessibles aux bâtiments de mer, fournit des informations ou des directives à un bâtiment de mer, même lorsqu'il n'y a pas de pilote à bord.

Le premier alinéa de l'article 3*bis* énonce que l'organisateur d'un service de pilotage ne peut être rendu responsable, de quelque manière que ce soit, d'un dommage subi ou causé par le navire piloté, lorsque ce dommage résulte d'une faute :

- a) de l'organisateur du service de pilotage lui-même;
- b) d'un membre de son personnel agissant dans l'exercice de ses fonctions (et peu importe que cette faute consiste en un fait ou une omission).

Le deuxième alinéa de l'article 3*bis* porte que l'organisateur d'un service de pilotage ne peut non plus être rendu responsable du dommage qui résulte d'une défaillance ou d'un vice des appareils destinés à fournir des informations ou des directives aux bâtiments de mer appartenant ou utilisés par le service de pilotage.

L'alinéa quatre prévoit que le navire est responsable de ce dommage.

2.2. La deuxième partie (§ 1er, alinéas 5 et 6) de la loi incriminée concerne la responsabilité civile des membres du personnel des services de pilotage. Le cinquième alinéa énonce que le membre du personnel qui, par son fait ou son omission, a causé le dommage visé plus haut, n'est responsable que s'il a commis une faute intentionnelle ou une faute grave. Aux termes du sixième alinéa, il n'est tenu de réparer le dommage, en cas de faute grave, qu'à concurrence de cinq cent mille francs par événement dommageable. Le Roi peut adapter ce montant en tenant compte de la situation économique.

2.3. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 3*bis* inséré prévoit que le paragraphe 1er entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* et il a un effet rétroactif dans le temps pour une période de trente ans à compter de ce jour.

#### IV. *En droit*

##### *Quant à la recevabilité des recours*

##### *En ce qui concerne la nationalité des requérantes*

3.A.1. L'Exécutif flamand fait remarquer que toutes les requérantes sont des sociétés de droit étranger. Ni l'article 107*ter* de la Constitution, ni la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage n'excluent qu'un recours en annulation soit introduit par un étranger ou une personne morale étrangère. Il n'est pas établi cependant que des étrangers ou des personnes morales étrangères puissent se prévaloir des articles 6 et 6*bis* de la Constitution. Ces articles disposent en effet : « Les Belges sont égaux devant la loi ». L'Exécutif flamand s'en remet à cet égard à la sagesse de la Cour.

3.A.2. Les requérantes dans les affaires portant les numéros de rôle 112 et 115 à 131 font remarquer que cette question a déjà été soulevée lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Le gouvernement a répondu qu'il appartient à la Cour d'interpréter ces articles constitutionnels à la lumière de l'article 128 de la Constitution, d'où il appert que des étrangers et des personnes morales de droit étranger peuvent se prévaloir des articles 6 et 6*bis* si la loi n'a pas prévu pour eux une exception.

La loi incriminée n'opère aucune distinction entre les Belges et les étrangers et aucune autre disposition n'établit davantage une exception à l'égard d'étrangers dans le domaine régi par la loi. Dès lors, les requérants peuvent se prévaloir des droits garantis par les articles 6 et 6bis.

3.A.3. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 ajoutent à ceci que la loi incriminée ne peut être considérée comme une exception au sens de l'article 128 de la Constitution. Elle n'a pas pour but de désavantager les étrangers mais bien de réaliser une économie budgétaire. En outre, la Cour doit tenir compte de l'interprétation qui est donnée aux dispositions de droit international, chaque fois que ces dispositions garantissent des droits qui sont également garantis par des dispositions internes, lesquelles relèvent de la compétence de la Cour.

L'article 14 de la C.E.D.H. ainsi que l'article 26 de la Convention internationale de sauvegarde des droits civils et politiques garantissent le principe d'égalité, sans pour autant faire une distinction en ce qui concerne la nationalité; en revanche, l'article 14 de la C.E.D.H. interdit toute discrimination sur la base de la nationalité.

3.B.1. L'article 128 de la Constitution dispose : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

La loi attaquée s'applique à des personnes tant étrangères que belges, toutes tenues par la loi du 3 novembre 1967 de faire appel à un service de pilotage, qui sont ou peuvent être concernées par un dommage à la suite de l'intervention de ce service et qui peuvent être amenées de ce fait, pour être indemnisées, à se présenter devant une juridiction belge. Pour la matière réglée par la loi

incriminée, ni le Constituant ni le législateur n'imposent à l'égard de ces étrangers des dérogations ou des limitations en ce qui concerne la jouissance des droits et des libertés. L'article 128 de la Constitution ne s'oppose donc pas en l'espèce à ce que des étrangers se prévalent des articles 6 et 6bis.

*En ce qui concerne l'intérêt*

*a. L'intérêt des parties requérantes*

4.A.1.1. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 112 estime qu'elle justifie de l'intérêt requis. Par jugement rendu le 24 avril 1985 par le tribunal d'arrondissement de Middelburg, elle a, en sa qualité de propriétaire de l'« Argentic », été rendue responsable des dommages causés au « Flying Scott » à la suite d'un abordage. Elle a alors assigné l'Etat belge le 10 juin 1987, en raison de fautes commises par le pilote belge. Cette affaire est actuellement pendante devant le tribunal de première instance de Bruxelles. La loi incriminée exonère l'Etat belge de sa responsabilité avec effet rétroactif, si bien que le risque existe que la requérante doive supporter seule les conséquences de l'abordage.

4.A.1.2. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 considèrent qu'en tant que propriétaires de navires qui ont été endommagés à la suite d'une faute commise par des agents de l'Etat belge et qui pourraient encore l'être ultérieurement, elles ont incontestablement intérêt à voir annuler la loi attaquée qui exonère l'Etat belge de toute responsabilité pour son propre fait ou pour fait de ses pilotes et libère en même temps ceux-ci de quasiment toute responsabilité, avec un effet rétroactif de trente ans.

Les deux requérantes sont actuellement engagées dans un procès contre l'Etat belge en vue d'obtenir l'indemnisation de dommages provoqués par des fautes commises par des pilotes lors d'abordages impliquant des navires dont elles sont propriétaires. Les deux affaires sont actuellement pendantes devant la Cour d'appel de Bruxelles.

4.A.1.3. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 115 fait observer que par jugement du 19 juin 1986, le tribunal de commerce d'Anvers a déclaré fondée une demande de la s.a. Basf (Anvers) en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés le 6 janvier 1983 par son bâtiment « Pass of Brander » ainsi qu'une demande en garantie formée par la celle-ci contre la s.c. Brabo, organisatrice d'un service de pilotage, sur la base de fautes commises par le pilote à bord du navire. L'affaire est actuellement pendante devant la Cour d'appel d'Anvers.

4.A.1.4. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 116 fait observer qu'elle a intérêt à l'annulation de la disposition incriminée puisqu'elle a assigné l'Etat belge pour cause de dommages subis le 23 novembre 1986 par son bâtiment « Bunga Kantan » en raison de fautes commises par le pilote à bord du navire, cependant qu'elle a elle-même été citée par l'Etat belge et la ville d'Anvers en réparation des dommages subis par ceux-ci à la suite de l'abordage. Les deux affaires sont pendantes devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.5. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 117 fait valoir qu'elle a assigné l'Etat belge pour des dégâts causés le 25 janvier 1987 à son bâtiment « August Thyssen » par le bâtiment « Olympic Dream » appartenant à la société Moreno Shipping C° en raison de fautes commises par les pilotes présents sur les deux navires. Cette affaire est pendante devant le tribunal de première instance de Bruxelles.

4.A.1.6. Les requérants dans l'affaire portant le numéro de rôle 118 font valoir qu'ils ont cité l'Etat belge aux fins de l'entendre condamner, sur la base de fautes commises par le pilote à bord du navire, à la garantie et au paiement de dédommagements en raison de dégâts causés au bâtiment « Superstar ». Ce bâtiment appartient à la première partie requérante, pour laquelle la troisième partie requérante agit en qualité de club maritime. Les requérants ont eux-mêmes été assignés par la Compagnie maritime d'affrètement pour cause de dommages causés le 27 octobre 1985 au bâtiment « Ville du Ponant III », appartenant à ladite compagnie, par le bâtiment « Superstar ». Le deuxième requérant est le curateur de la première requérante et il agit « pour autant que nécessaire ».

4.A.1.7. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 119 font valoir que la deuxième requérante a été citée par la ville d'Anvers en raison de dommages causés le 1er octobre 1983 par le bâtiment « Cygnus Ace » appartenant à la première requérante et affrété et géré par la seconde requérante. L'affaire est pendante devant le tribunal de commerce d'Anvers. La S.N.C.B. est intervenue volontairement pour réclamer l'indemnisation des dommages qu'elle a subis et la seconde requérante a assigné en intervention et en garantie la société coopérative Brabo, organisatrice d'un service de pilotage, sur la base de fautes commises par le pilote à bord du navire. Entretemps, la seconde requérante avait été citée une deuxième fois par la ville d'Anvers en raison de dommages causés le 23 novembre 1984 par le « Cygnus Ace », à la suite de quoi elle avait appelé l'Etat belge en intervention et en garantie sur la base de fautes commises par le pilote. Cette affaire est, elle aussi, actuellement pendante devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.8. La requérante dans l'affaire portant le numéro

de rôle 120 expose qu'il s'est produit le 31 mars 1988 un abordage dans lequel était impliqué le bâtiment « Andes » de la requérante. Le rapport d'un expert commis par ordonnance du président du tribunal de commerce d'Anvers fait apparaître que l'abordage est la conséquence d'une faute du pilote. Aucune action au fond n'a encore été intentée dans le cadre de cette affaire.

4.A.1.9. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 121 font valoir que la première requérante a été citée par la ville d'Anvers en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés le 8 décembre 1984 par le bâtiment « Donnington » lui appartenant et géré et affrété par la seconde requérante. La première requérante a alors cité en garantie l'Etat belge et le directeur du service de pilotage d'Anvers, en raison de fautes commises par le pilote à bord du navire. Par jugement du 9 mars 1989, le tribunal de commerce d'Anvers a déclaré fondée la demande principale. La demande en garantie est toujours pendante.

4.A.1.10. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 122 fait valoir qu'elle a été citée par la ville d'Anvers en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés le 20 mars 1985 par son bâtiment « Marie Delmas ». La requérante a alors appelé en garantie la s.c. Brabo, organisatrice d'un service de pilotage et a également demandé que la s.c. Brabo soit condamnée au paiement d'une indemnité en raison de dommages subis par le navire susvisé, sur la base de fautes commises par le pilote à bord du navire. Cette affaire est actuellement pendante devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.11. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 123 fait valoir qu'elle a été citée par la s.a. Euro-Silo en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés le 26 juillet 1985 par son bâtiment « Leandros », à la suite de quoi elle a cité l'Etat belge en

vue de l'entendre condamner, d'une part, à la garantie et, d'autre part, au paiement d'une indemnité en raison de dommages causés à son navire, sur la base de fautes commises par le pilote à bord de ce navire. Ces affaires sont actuellement pendantes devant le tribunal de commerce de Gand. Par jugement du 18 octobre 1988, le tribunal a rouvert les débats à la requête de l'Etat belge afin de permettre aux parties de formuler leurs observations et défense relativement à la loi incriminée, eu égard au fait que cette dernière « présente apparemment un intérêt dans le cadre de l'instruction de la demande des parties ».

4.A.1.12. La première requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 124 fait valoir qu'elle a été citée par la ville d'Anvers et la s.a. P. Roegiers & C° en paiement d'indemnités en raison de dommages causés par le bâtiment « Quitauna » lui appartenant, et pour laquelle la seconde requérante agit en qualité de club maritime. La première requérante a alors appelé l'Etat belge en garantie sur la base de fautes commises par le pilote. Ces affaires sont actuellement pendantes devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.13. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 125 fait valoir que la société dont elle a repris les droits et obligations a été citée par Frans Elbert, Gerardus Valk et la société « De Onderlinge Verzekering Zeevaart » en paiement d'indemnités en raison de dommages causés le 27 octobre 1984 par le bâtiment « Fethiye », appartenant à la société précitée, aux navires « Venus » et « Floreat ». Cette société a alors cité l'Etat belge en intervention et en garantie sur la base de fautes commises par le pilote à bord de son navire et a également demandé que l'Etat soit condamné à l'indemnisation des dégâts causés à son bâtiment.

4.A.1.14. La requérante dans l'affaire portant le

numéro de rôle 126 fait valoir qu'elle a été citée par la ville d'Anvers en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés le 12 décembre 1981 par le bâtiment « Sandra S » lui appartenant. La requérante a alors appelé l'Etat belge en intervention et en garantie sur la base de fautes commises par le pilote. Cette affaire est pendante devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.15. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 127 font valoir qu'elles ont été citées par la société New Ocean Shipping Corporation en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés par le bâtiment « Oriental Chief », appartenant à la première requérante et affrété et géré par la seconde requérante, au bâtiment « Captain F. Gaignerot », appartenant à la partie demanderesse. Les affaires sont pendantes devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.16. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 128 fait valoir qu'elle a été citée par les s.a. Cobelfret, Conim et Ubem en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés le 21 mars 1984, par le bâtiment « Acritas » appartenant à la requérante, au bâtiment « Matina » appartenant aux sociétés susmentionnées. La requérante a alors appelé l'Etat belge en garantie sur la base de fautes commises par les pilotes qui étaient présents sur les navires impliqués dans l'abordage. Elle a également assigné l'Etat belge en paiement d'une indemnité en raison des dommages causés à son propre navire. Ces affaires sont pendantes devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.17. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 129 fait valoir qu'elle a cité l'Etat belge en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés le 26 avril 1986 à son bâtiment « Federal Huron » par le bâtiment « Carolina », appartenant à la « Partenreederei Carolina », sur la base de fautes commises par les pilotes

présents sur les deux navires. La requérante a elle-même été assignée par la « Partenreederei Carolina », propriétaire du bâtiment « Carolina » et par 72 destinataires de la cargaison à bord de ce navire, en réparation des dommages subis par eux. Les affaires sont pendantes devant le tribunal de commerce d'Anvers.

4.A.1.18. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 130 fait valoir qu'elle a assigné l'Etat belge en raison de dommages causés le 29 septembre 1985 à son bâtiment « Federal St. Laurent » par le bâtiment « Bonny », appartenant à la société Alandia Tanker Company LTD, sur la base de fautes commises par les pilotes à bord des deux navires. La requérante a elle-même été citée par la société susvisée en réparation des dommages causés au bâtiment « Bonny ». Les affaires sont pendantes devant le tribunal de commerce d'Anvers. Le 9 juillet 1986, il s'est en outre produit un autre abordage, impliquant cette fois le bâtiment « Federal Rhine » appartenant à la requérante. Le président du tribunal de commerce d'Anvers a chargé un expert de donner un avis sur les causes et les circonstances des dommages subis par les installations portuaires. A la demande de la requérante, cette ordonnance a par la suite été étendue à l'Etat belge, organisateur d'un service de pilotage. Aucune action au fond n'a encore été intentée.

4.A.1.19. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 131 fait valoir qu'elle a cité l'Etat belge en paiement d'une indemnité pour les dommages subis le 6 février 1987 par son bâtiment « Cast Otter », en raison de fautes commises par le pilote à bord du navire. Cette affaire est pendante devant le tribunal de première instance de Bruxelles.

4.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand est d'avis que les recours de personnes privées ne sont recevables que lorsqu'ils justifient d'un intérêt personnel, direct et

actuel. Un intérêt est personnel lorsque le requérant est effectivement affecté par l'acte des pouvoirs publics incriminé; il est direct lorsque le préjudice subi par le requérant est directement causé par la mesure querellée; il est actuel lorsqu'il est déjà concrétisé et qu'il ne revêt pas un caractère purement potentiel. Il n'est pas satisfait à ces conditions. Les requérantes ne démontrent pas qu'elles seraient affectées personnellement par la loi attaquée et qu'elles subirait un dommage direct de ce fait. Les requérantes ne sont pas lésées personnellement et directement par une loi qui limite la responsabilité de l'Etat belge, du service de pilotage ou du pilote, tant que la responsabilité du service de pilotage relativement à leur cas n'est pas établie.

En matière de navigation, il est en effet une règle générale et fondamentale qui dit que le capitaine, en sa qualité de mandataire du propriétaire, est responsable du navire. Le propriétaire du navire est responsable vis-à-vis des tiers des dommages causés par le bâtiment. Ces dommages peuvent être la conséquence d'une force majeure ou d'une faute du capitaine, d'un membre de l'équipage ou d'un pilote.

Depuis l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 15 décembre 1983, une action récursoire peut être exercée, pour les fautes du pilote, contre le pilote et l'organisation du service de pilotage, dans la mesure où il est établi que le pilote a donné au capitaine des conseils erronés concernant les conditions physiques de la voie navigable. Si le dommage est imputable exclusivement au capitaine, à un homme d'équipage ou à la force majeure, il n'y aura en revanche aucune responsabilité dans le chef du pilote et du service de pilotage organisateur. En cas de faute partagée, seule une action récursoire limitée pourra être exercée contre le pilote et le service de pilotage organisateur.

L'arrêt de la Cour de cassation du 15 décembre 1983 ne se prononce pas directement sur la responsabilité du pilote mais dit simplement que si un pilote qui fait partie d'un service organisé par l'Etat a commis une faute, l'Etat en sera responsable. En d'autres termes, la faute du pilote doit toujours être établie pour que le service de pilotage organisateur puisse être rendu responsable. Aucune des requérantes n'a démontré en droit que le dommage subi par elle a été causé exclusivement ou partiellement par un conseil nautique erroné d'un pilote dont la responsabilité est engagée. L'intérêt des requérantes est, dès lors, purement potentiel. Elles n'ont aucun intérêt actuel. Toutes les demandes sont encore pendantes et, dans les affaires portant les numéros de rôle 114 et 127, il n'a même été intenté aucune action.

L'Exécutif flamand soutient que la Cour a décidé, dans son arrêt n° 9/89 du 27 avril 1989, que seuls les électeurs et candidats effectivement inscrits justifiaient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la loi électorale. Il faut, dès lors, considérer que les requérantes ont un intérêt insuffisant à l'annulation de la loi incriminée aussi longtemps qu'il n'est pas établi de manière effective que le service de pilotage est responsable. L'administration de la justice n'est pas affectée par une décision déboutant les requérantes dans la présente procédure puisque le juge du fond peut poser une question préjudicielle. L'« action populaire » ne peut être admise.

4.A.3. Dans son mémoire, le Conseil des Ministres considère lui aussi que les requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis par la loi spéciale organique et la Constitution. Il doit, en effet, s'agir d'un intérêt matériel ou moral, personnel, direct, actuel et licite.

L'exigence d'un intérêt actuel dans le chef des requérantes suppose à tout le moins qu'une décision judiciaire passée en force de chose jugée ait constaté une faute dans le chef de l'organisateur même des services de pilotage ou une faute d'un membre de son personnel agissant dans l'exercice de ses fonctions, ou encore une défaillance ou un vice des appareils visés par la loi incriminée.

C'est seulement lorsqu'il est établi que le dommage est entièrement ou partiellement dû à une faute de la part des services de pilotage que l'exonération légale de responsabilité introduite par la loi querellée entre en ligne de compte. Actuellement, il n'existe qu'un intérêt potentiel dans le chef des requérantes, ce qui ne suffit pas, à moins d'admettre l'« action populaire ». En effet, chacun peut toujours soulever l'argument selon lequel la législation existante pourrait à l'avenir lui devenir applicable. Dans les procédures judiciaires pendantes, une question préjudicielle pourrait toujours, le cas échéant, être posée à la Cour.

4.A.4. Dans leur mémoire, les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 sont d'avis que la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour (arrêt n° 9/89) aboutissent à la conclusion que les requérantes justifient de l'intérêt requis. Toutes les personnes qui, en raison de leur activité, sont susceptibles de subir un préjudice du fait de la limitation de responsabilité instaurée par la loi incriminée ont intérêt à demander son annulation. Ceci vaut a fortiori pour les personnes qui sont parties à des litiges actuellement pendants devant les juridictions judiciaires et dont l'issue est susceptible d'être directement influencée par la loi attaquée.

Elles justifient d'un intérêt personnel, direct et actuel. Les requérantes n'ont jamais soutenu qu'elles faisaient partie des organisateurs d'un service public ou

des travailleurs auxquels la limitation de responsabilité ne s'appliquerait pas. La loi incriminée leur fait grief en raison de leur qualité d'utilisateurs - contraints et forcés - d'un service public. Elle sont soumises à un traitement discriminatoire par rapport aux utilisateurs d'autres services publics ou privés.

4.A.5. Dans leur mémoire en réplique, les requérantes dans les affaires portant les numéro de rôle 112 et 115 à 131 estiment que l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de recours introduit contre des arrêtés réglementaires ainsi que l'application de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage aboutissent à la conclusion qu'elles justifient effectivement d'un intérêt actuel. En effet, elles démontrent que la loi incriminée peut les affecter directement, sans qu'il soit nécessaire que cela ait déjà été effectivement le cas. La loi attaquée peut donc avoir une incidence négative sur le droit au dédommagement de tout requérant susceptible d'intenter ou d'avoir intenté une action en dédommagement.

4.A.6. Tant l'Exécutif flamand que le Conseil des Ministres examinent ensuite, dans leur mémoire, l'intérêt des requérantes, dans le cadre des premier et deuxième moyens invoqués dans l'affaire portant le numéro de rôle 114.

L'Exécutif flamand souligne que les requérantes reprochent à la loi querellée de relever l'Etat de sa responsabilité pour les fautes des services de pilotage alors qu'elle ne le fait pas pour les fautes d'autres services publics. Elles affirment en outre que la loi instaure un nouveau régime de responsabilité pour les membres du personnel des services de pilotage qui ne vaut pas pour tous les autres membres du personnel, que ce soit du secteur public ou du secteur privé.

Le Conseil des Ministres estime que les requérantes ne justifient pas de l'intérêt direct et personnel requis. S'agissant du premier moyen, il y a lieu de constater que les requérantes n'assurent aucun service public auquel la limitation de responsabilité ne s'applique pas. Pour ce qui est du deuxième moyen, il faut relever que les requérantes ne sont pas des membres du personnel d'un service public auquel la limitation de responsabilité ne s'applique pas.

Tant l'Exécutif flamand que le Conseil des Ministres considèrent dès lors que les recours sont irrecevables en raison de l'absence de l'intérêt prescrit par la Constitution et la loi.

4.A.7. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 font valoir qu'elles n'ont jamais soutenu qu'elles faisaient partie des organisateurs d'un service public ou des travailleurs auxquels la limitation de responsabilité ne s'appliquerait pas. On ne peut toutefois pas en déduire que, par voie de conséquence, elles n'auraient pas intérêt à agir. En effet, la loi leur fait grief en raison de leur qualité d'utilisateurs - contraints et forcés - d'un service public. Elles sont soumises à un traitement discriminatoire par rapport aux utilisateurs d'autres services publics ou privés, ce qui justifie à suffisance leur intérêt à agir.

4.B.1. La situation des parties requérantes, en leur qualité d'usagers d'un service de pilotage (propriétaire, affréteur, club maritime ou curateur), peut être directement et défavorablement affectée par les dispositions légales attaquées. Elles justifient donc de l'intérêt requis.

*b. L'intérêt de la partie intervenante*

5.A.1. La s.a. Compagnie Belge d'Affrètement

(Cobelfret), dont le siège social est établi à Anvers, a adressé un mémoire à la Cour le 3 mai 1989 dans l'affaire portant le numéro de rôle 114. La requérante fait valoir qu'elle a également intérêt à voir annuler la loi querellée et qu'en sa qualité de partie intervenante, elle doit être reçue à l'appui du recours en annulation. Elle est propriétaire du navire de mer « Clervaux » qui fut victime d'un accident au port d'Anvers le 4 janvier 1988. Le 13 septembre 1988, elle introduisit une procédure en responsabilité civile contre la ville d'Anvers, qui était tenue pour responsable des vices de la voie navigable et du défaut de signalisation ou des fautes de ses remorqueurs, ou des uns et des autres, ainsi que contre la société Brabo, tenue pour responsable des erreurs ou omissions de son pilote. Un expert nautique a été désigné dans cette affaire, qui est toujours pendante.

5.A.2. La s.a. Cobelfret, dont le siège social est établi à Anvers, a adressé un mémoire à la Cour le 5 mai 1989 dans les affaires portant les numéros de rôle 112 et 114 à 131. La requérante fait valoir qu'elle justifie de l'intérêt requis par l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 pour adresser un mémoire à la Cour. La requérante est l'unique propriétaire du navire « Belvaux ». Conjointement avec quatre anciens copropriétaires, elle a assigné l'Etat belge en paiement d'une indemnité en raison de dommages causés au navire précité, à la suite d'un échouage survenu le 28 juin 1979. La demande était fondée sur la faute commise par le pilote à bord du navire. L'affaire est pendante devant le tribunal de première instance de Bruxelles. La requérante renvoie également à l'incident survenu avec le « Clervaux » et à la demande qui est toujours pendante à ce sujet.

La requérante en intervention fait siens les moyens développés par les requérants dans les affaires portant les numéros de rôle 112 et 114 à 131. Elle souligne qu'en tant

que société de droit belge, elle peut se prévaloir directement des articles 6 et 6bis de la Constitution.

5.A.3. Dans son « mémoire relatif à l'intervention », l'Exécutif flamand est d'avis que les deux requérantes en intervention portent la même dénomination sociale Cobelfret. Néanmoins, elles ont chacune un siège social différent et un numéro de registre de commerce distinct. Elles sont, en outre, assistées par des conseils différents. Les requérantes en intervention doivent préciser leur identité et démontrer que les requêtes émanent de deux personnes différentes. En outre, elles n'ont pas l'intérêt personnel, direct et actuel requis à l'article 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Dans aucun des cas invoqués, l'Etat belge ou l'organisateur privé du service de pilotage n'a reconnu la responsabilité du pilote; cette responsabilité n'a pas davantage été établie par une décision judiciaire passée en force de chose jugée. Elles n'ont donc pas d'intérêt actuel.

5.A.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des Ministres estime également que ni la première ni la deuxième partie intervenante ne justifient de l'intérêt actuel requis puisque ceci suppose à tout le moins qu'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ait constaté une faute dans le chef de l'organisateur même des services de pilotage ou une faute d'un membre de son personnel agissant dans l'exercice de ses fonctions, ou encore une défaillance ou un vice des appareils visés par cette même loi.

Tant la première que la deuxième partie intervenante prétendent avoir intérêt à l'annulation de la loi incriminée, en tant que propriétaires du bâtiment « Clervaux », bien que la première partie intervenante prétende être le seul propriétaire de ce navire. Le numéro d'inscription au registre de commerce d'Anvers, donné par la seconde partie intervenante, semble être tombé en désuétude. Ainsi, il existe même un doute quant à l'existence de

l'éventuel intérêt potentiel précité dans le chef des parties intervenantes à cause de l'incertitude relative à leur identité.

5.B.1. Le commentaire fourni par la partie intervenante a révélé que les deux mémoires en intervention émanent de la même société.

Le mémoire en intervention dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 mentionne par erreur l'ancien siège social, alors que le mémoire en intervention dans les affaires portant les numéros de rôle 112 et 114 à 131 indique le nouveau siège social.

Ce dernier mémoire doit donc être considéré comme remplaçant le premier.

En tant que propriétaire de navires qui étaient concernés par un dommage au moment où un pilote belge se trouvait à bord, la partie intervenante a intérêt à l'intervention dans les recours en annulation de dispositions qui peuvent lui être appliquées.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne les premier et deuxième moyens invoqués dans l'affaire portant le numéro de rôle 114*

6.A.1. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 invoquent un premier moyen, formulé comme suit :

« Pris de la violation de l'article 6 de la Constitution;

En ce qu'en son § 1er, la loi attaquée exonère de toute

responsabilité l'organisateur d'un service de pilotage, que le dommage subi ou causé par le navire piloté résulte d'une faute de l'organisateur lui-même ou d'un membre de son personnel agissant dans l'exercice de ses fonctions, que cette faute consiste en un fait ou une omission, ou que le dommage résulte d'une défaillance ou d'un vice des appareils destinés à fournir des informations ou des directives aux bâtiments de mer appartenant ou utilisés par le service de pilotage, et met la responsabilité à la seule charge du navire;

Alors que le principe d'égalité, qui est consacré dans l'article 6 de la Constitution, suppose que toutes les personnes se trouvant dans une situation identique soient soumises à un traitement identique, sauf exception dûment justifiée;

Que toutes les personnes qui subissent un dommage à la suite d'une faute commise par un service public - concédé ou non - doivent être placées dans les mêmes conditions et devant les mêmes possibilités d'être indemnisées;

Qu'aucun motif constitutionnellement admissible et matériellement exact ne saurait justifier que les personnes qui ont subi un dommage à la suite d'une faute commise par un service de pilotage au sens de la loi attaquée soient traitées différemment des personnes qui ont subi un dommage consécutif à une faute commise par un autre service public, par exemple consécutif au mauvais état d'une voie publique, à une signalisation routière défectueuse ou à des informations erronées données par une administration;

Qu'aucun motif constitutionnellement admissible et matériellement exact ne saurait davantage justifier la discrimination précitée entre concessionnaires d'un service public;

Alors du moins que le but que le législateur a déclaré vouloir poursuivre par la loi attaquée, à savoir ' l'intérêt budgétaire énorme du projet ' (exposé des motifs, p. 6), et le but non expressément déclaré mais également poursuivi, qui est de mettre un terme prématurément à des procédures juridictionnelles en cours, ne sauraient justifier constitutionnellement les discriminations créées par la loi attaquée;

Que le premier de ces buts ne suffit pas à justifier pourquoi les autres services publics n'ont pas également été exonérés de leur responsabilité et donc pourquoi seuls les services de pilotage l'ont été; qu'une loi qui exonérerait de toute responsabilité les autres services publics aurait tout autant que la loi attaquée un ' intérêt budgétaire énorme ';

Que ce même but ne justifie pas davantage pourquoi la loi exonère aussi bien les concessionnaires privés d'un service de pilotage au sens de la loi que les gestionnaires publics;

Que ce même but ne paraît pas conforme à la réalité dans la mesure où il aurait suffi à la partie adverse de contracter une assurance couvrant sa responsabilité civile, pour les dommages causés par ses pilotes de navires;

Qu'il n'apparaît pas davantage que l'intérêt budgétaire de la loi attaquée soit réellement énorme si l'on tient compte du budget de la partie adverse; qu'il n'est en tout cas pas en proportion avec les discriminations créées par la loi;

Que le second but revient à faire échec au principe fondamental de la séparation des pouvoirs en voulant priver de ses effets la jurisprudence de la Cour de cassation; qu'il ne saurait donc s'agir non plus d'un but

constitutionnellement susceptible de justifier les discriminations créées par la loi attaquée;

De sorte qu'en créant des discriminations arbitraires, la loi attaquée a violé l'article 6 de la Constitution. »

6.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand considère que l'article 6 de la Constitution implique que tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions soient traités de la même manière, mais n'exclut pas qu'une distinction soit faite pour certaines catégories de personnes à la condition que cette distinction ne soit pas arbitraire, c'est-à-dire non susceptible de justification.

La notion d'identité de situation doit être interprétée de manière restrictive. Seul le service public du pilotage doit être pris en considération, à l'exclusion des autres services publics que l'Etat organise. Le législateur n'a instauré aucune discrimination au sein du service public du pilotage.

Le principe d'égalité exige que tant l'autorité publique et l'administration portuaire qui organisent le service de pilotage que le concessionnaire de ce service soient traités de manière équivalente et qu'ils soient dès lors relevés de leur responsabilité pour les fautes du pilote.

En relevant l'Etat de sa responsabilité pour les fautes commises par les services de pilotage, le législateur a d'ailleurs opté pour une politique déterminée. Cette limitation de responsabilité est nécessaire pour le maintien de ce service public. L'évolution permanente du lit de l'Escaut entraîne en effet de grandes difficultés pour le pilotage des bateaux sur ce fleuve.

Par ailleurs, la législation des pays qui nous entourent ne rend jamais l'Etat responsable des dommages qui sont dus

à des fautes commises par les pilotes. C'est au contraire le propriétaire du navire qui demeure responsable partout. La loi entreprise poursuit une harmonisation aussi grande que possible avec les dispositions en vigueur aux Pays-Bas, dans l'intérêt de la navigation sur l'Escaut.

Après l'arrêt de la Cour de cassation du 15 décembre 1983, le capitaine d'un navire avait en effet tout intérêt à choisir un pilote belge puisqu'il disposait ensuite d'une possibilité d'action récursoire contre l'Etat belge.

La distinction est dès lors légitime et ne viole pas l'article 6 de la Constitution. Le législateur doit en outre nécessairement disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire pour la mise en oeuvre de sa politique. La Cour ne mettra à néant une éventuelle inégalité de traitement que si elle est manifestement discriminatoire.

6.A.3. Dans son mémoire, le Conseil des Ministres estime que le principe d'égalité n'exclut nullement le fait que des distinctions puissent être opérées, à savoir lorsqu'elles reposent sur des critères objectifs, c'est-à-dire généraux et impersonnels, et lorsque cette distinction peut être mise en rapport avec l'objet, le but et la nature de la mesure adoptée et lorsqu'elle leur est proportionnelle.

En l'espèce, la distinction s'appuie sur des critères objectifs et elle n'est pas arbitraire. Le législateur a pris en considération un ensemble complexe d'objectifs. Il a voulu s'aligner autant que possible sur les régimes de responsabilité des pays environnants, et tout particulièrement sur le régime néerlandais en raison de l'importance que revêt ce régime pour la navigation sur l'Escaut, où il est possible de choisir entre des pilotes belges et des pilotes néerlandais.

Les requérantes réduisent à tort le but poursuivi par le législateur à son impact budgétaire incontestablement réel et à sa volonté affirmée de susciter un revirement dans la jurisprudence de la Cour de cassation.

6.A.4. Dans son mémoire, le Président de la Chambre des représentants estime qu'en adoptant la loi incriminée, le législateur : 1° veut mettre fin au revirement qui s'est produit dans la jurisprudence en 1983 et 2° a créé un système dérogatoire de responsabilité civile sans pour autant violer les articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

Le législateur a le pouvoir de déroger aux règles de responsabilité qui sont inscrites aux articles 1382 et suivants du Code civil et il peut, pour des matières déterminées et pour des raisons particulières, établir un régime d'exonération de responsabilité. Il dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation dans la mesure où il respecte le principe selon lequel des situations identiques sont régies par des règles identiques.

En l'espèce, il a été établi un système particulier de responsabilité. L'exonération de la responsabilité de l'Etat se justifie par le fait que lorsque le pilote est à bord du navire, l'autorité n'est plus à même de le contrôler, ce qui est au contraire encore possible pour le propriétaire du navire par l'intermédiaire du capitaine qui, conformément à l'article 5 de la loi du 3 novembre 1967, est seul maître de la conduite et des manoeuvres du bâtiment.

Il faut relever ensuite qu'une harmonisation avec la législation néerlandaise a été recherchée et qu'enfin, aucune charge financière supplémentaire n'a été imposée au propriétaire du navire puisqu'il s'agit d'un risque prévu par les assurances maritimes. En outre, il n'existe aucune discrimination au sein de la catégorie des personnes morales de droit public qui organisent un service de pilotage.

6.A.5. Dans leur mémoire, les requérantes font remarquer que la loi incriminée exonère l'organisateur d'un service de pilotage de toute responsabilité, qu'il s'agisse d'un service public ou d'un service privé.

La législation des pays voisins ne prévoit pas d'exonération de responsabilité pour l'organisateur d'un service de pilotage en cas de défaillance ou de vice des appareils destinés à fournir des informations ou des directives aux bâtiments de mer appartenant ou utilisés par le service de pilotage.

Au Royaume-Uni et en Italie, l'Etat n'est pas dégagé de toute responsabilité : il n'y a qu'une limitation de la responsabilité.

En France et en République fédérale d'Allemagne, le législateur n'a fixé des règles qu'en ce qui concerne la responsabilité du navire à l'égard des tiers mais pas pour ce qui concerne la responsabilité de l'Etat ou du pilote envers le propriétaire du navire. En France, le pilote doit, dans ses rapports avec l'armateur, contribuer à la réparation, dans la mesure où celui-ci établit que le dommage est dû à une faute du pilote.

En Allemagne, le pilote est, entre autres, responsable en cas de faute lourde ou lorsque le tiers préjudicié ne peut se retourner ni contre le propriétaire ni contre l'assureur.

Le souci d'harmonisation des législations n'est donc pas un motif matériellement exact et ne constitue en aucun cas une justification de l'étendue de l'exonération de responsabilité instaurée par la loi incriminée.

Si avant 1920 la responsabilité de l'Etat était l'exception, elle est aujourd'hui devenue la règle, à la

suite d'une jurisprudence en constante évolution. La responsabilité des pouvoirs publics trouve son réel fondement dans l'affinement du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. En dérogeant, dans un cas bien précis, au principe de la responsabilité des pouvoirs publics pour un dommage occasionné à la suite de leur erreur, le législateur a rompu le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, au détriment d'une catégorie limitée d'entre eux et, par là-même, a violé le principe contenu dans l'article 6 de la Constitution.

Par ailleurs, on peut se demander si l'harmonisation de la législation belge avec celle des pays voisins doit l'emporter sur le respect du principe d'égalité dans l'ordre juridique interne. L'harmonisation devrait se faire sur la base de la législation belge, telle qu'elle résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation depuis le 15 décembre 1983. A défaut, la législation belge devrait être maintenue en son état actuel, afin d'éviter que soit violé l'article 6 de la Constitution.

D'ailleurs, le contexte juridique en matière de responsabilité des pouvoirs publics où se situent ces législations étrangères n'est pas du tout le même que celui dans lequel la loi incriminée se situe.

L'argument d'harmonisation avec la législation néerlandaise est, lui aussi, inexact. Après l'arrêt de la Cour de cassation, les armateurs n'ont pas fait appel plus fréquemment aux pilotes belges; ni les polices, ni les primes d'assurance n'ont subi une quelconque modification. Au surplus, les capitaines n'ont pas le choix des pilotes : la Belgique et les Pays-Bas se sont, en effet, partagé les voyages.

Le but ultime que recherchait la législation était de réaliser des économies budgétaires. Aux Pays-Bas, il n'y a

pas d'exonération pour les concessionnaires d'un service de pilotage ou en cas de défaillance ou de vice des appareils du service de pilotage.

Le choix du pilote en fonction de sa nationalité est exclu en raison de la procédure de désignation des pilotes. En outre, deux nouvelles lois concernant le pilotage aux Pays-Bas sont entrées en vigueur le 1er septembre 1988, qui ont privatisé ce service. Les pilotes néerlandais sont dorénavant indépendants.

Puisque la loi incriminée est d'application à tous les services de pilotage et à tous les pilotes, quel que soit le lieu où ils exercent leur mission, l'argument de la situation spécifique du lit de l'Escaut constitue un prétexte et non un motif justifiant l'exonération générale qui est instaurée par la loi incriminée.

En outre, une étude de Monsieur Pissierssens fait apparaître, au contraire, que les difficultés de navigation sur l'Escaut ne sont pas fondamentalement différentes des difficultés que peuvent connaître d'autres services publics dans l'exercice de leur mission.

L'argument relatif à l'impossibilité de contrôler les pilotes ne résiste pas à l'analyse. La jurisprudence n'a jamais retenu le critère du contrôle pour établir si la faute d'un agent engageait la responsabilité de son administration.

L'argument selon lequel la loi attaquée ne serait pas discriminatoire parce que les propriétaires de navire - qui ont contracté préalablement une assurance - ne doivent pas supporter une quelconque charge financière supplémentaire en raison de l'application de la loi, ne résiste pas non plus à l'examen. Il est inexact sur le plan des faits, et les cas de sinistres qui se produisent dans les eaux maritimes

soumises à l'administration du pilotage ne sont pas tous intégralement couverts. L'argument pourrait également être invoqué envers de nombreuses autres victimes de fautes des services publics, qui sont tout autant assurées contre des risques d'accident.

Finalement, seul l'argument d'économie subsiste. Mais ce motif est lui aussi matériellement inexact et constitutionnellement inadmissible pour justifier la discrimination. La loi vaut aussi bien à l'égard de l'organisateur public qu'à l'égard de l'organisateur privé d'un service de pilotage; un résultat analogue peut être atteint en faisant contracter par l'organisateur une assurance en responsabilité civile pour le dommage causé par ses pilotes ou en améliorant la sécurité de la navigation sur l'Escaut. En outre, le souci de réaliser des économies ne suffit pas en soi pour justifier une discrimination aussi importante.

En l'espèce, les moyens invoqués sont hors de proportion par rapport à l'objectif visé.

7.A.1. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 invoquent un deuxième moyen, formulé comme suit :

« Pris de la violation de l'article 6 de la Constitution;

En ce qu'en son § 1er, alinéas 5 et 6, la loi attaquée dispose que " le membre du personnel qui, par son fait ou son omission, a causé le dommage visé à l'alinéa 1er, n'est responsable que s'il a commis une faute intentionnelle ou une faute grave ", et que " le membre du personnel n'est tenu de réparer le dommage qu'il a causé par sa faute grave qu'à concurrence de cinq cent mille francs par événement dommageable. Le Roi peut adapter ce montant en tenant compte

de la situation économique » ;

Alors que le principe d'égalité, qui est consacré dans l'article 6 de la Constitution, suppose que toutes les personnes se trouvant dans une situation identique soient soumises à un traitement identique, sauf exception dûment justifiée ;

Qu'aucun motif constitutionnellement admissible ne saurait justifier la discrimination faite par la loi attaquée entre les membres du personnel d'un service de pilotage au sens de la loi et l'ensemble des autres agents, du secteur public et même du secteur privé, qui, par leur fait ou leur omission, ont causé ou causent un dommage à autrui ;

Alors du moins que, notamment pour les raisons qui ont été exposées plus haut à l'occasion du premier moyen, aucun des buts poursuivis par le législateur ne suffit à justifier constitutionnellement la discrimination ici dénoncée ;

De sorte qu'en instaurant cette discrimination arbitraire, la loi attaquée a violé l'article 6 de la Constitution. »

7.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand considère que la notion d'identité de situation à laquelle renvoie le principe d'égalité doit ici aussi être interprétée de manière restrictive. Tant les membres du personnel d'un service de pilotage organisé par l'Etat que les membres du personnel d'un service de pilotage privé bénéficient d'une limitation de leur responsabilité. Il n'est dès lors pas question d'une quelconque distinction et l'article 6 de la Constitution n'est pas violé.

Cette dérogation par rapport au régime de responsabilité de droit commun applicable au personnel des services publics

repose d'une part sur le fait que le service de pilotage est un service public et que les pilotes exercent un métier difficile qui implique de gros risques financiers, les dommages qu'ils sont susceptibles de provoquer dans l'exercice de leur fonction dépassant largement leur fortune personnelle. D'autre part, le législateur a poursuivi une harmonisation avec les dispositions de la loi sur le pilotage en vigueur aux Pays-Bas et avec celles applicables dans les autres pays qui nous entourent. La distinction n'est dès lors pas arbitraire et donc légitime.

7.A.3. Dans son mémoire, le Conseil des Ministres souligne lui aussi l'objectif du législateur de réaliser un alignement sur la législation des pays voisins. Le Président de la Chambre des représentants fait observer en outre qu'il n'existe aucune discrimination à l'intérieur de la catégorie des membres du personnel d'un service de pilotage.

7.A.4. Dans leur mémoire, les requérantes réfutent la position des parties adverses. Les arguments invoqués par l'Exécutif flamand sont matériellement inexacts ou ne peuvent justifier la discrimination incriminée. En effet, la profession de pilote implique des risques et le dommage causé par leur fait peut être considérable, mais il en va de même pour de nombreuses autres professions. On peut donc en déduire que les personnes qui se trouvent dans des situations comparables sont traitées, sans raison spécifique, de manière différente, au désavantage des victimes de leurs fautes éventuelles. En tout état de cause, il existe une disproportion entre le but et les moyens. Il est inexact d'affirmer que les systèmes de limitation de responsabilité existant aux Pays-Bas et en République fédérale d'Allemagne seraient aussi étendus. La justification ne vaut pas dans la mesure où la loi incriminée limite la responsabilité à 500.000 F par événement ayant causé un préjudice et par pilote, en cas de faute intentionnelle ou grave.

8.B.1. La loi entreprise du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer introduit un régime spécial de responsabilité civile en matière de réparation des dommages causés par des fautes commises dans le fonctionnement du service de pilotage.

Ce régime spécial de responsabilité comporte :

a) l'exonération de responsabilité en faveur des organisateurs d'un service de pilotage;

b) l'obligation de dédommagement imposée au propriétaire du navire;

c) l'exclusion de la responsabilité personnelle des membres du personnel des services de pilotage, sauf dans les cas de faute grave ou intentionnelle, et sa limitation à 500.000 francs en cas de faute grave.

8.B.2. Les parties requérantes considèrent que les dispositions légales incriminées violent les articles 6 et 6*bis* de la Constitution, essentiellement parce que :

a) ceux qui ont subi un dommage, par la faute d'un service de pilotage au sens de la loi incriminée, sont traités autrement que ceux qui subissent ce dommage par suite de la faute commise par un autre service public, d'une part;

b) les membres du personnel d'un service de pilotage, au sens de la loi, sont traités différemment des autres membres du personnel, aussi bien du secteur public que du secteur privé, dont l'intervention ou la négligence a causé - ou cause - un dommage à autrui, d'autre part.

Il n'est donc pas allégué que les inégalités de traitement que les parties requérantes déplorent auraient créé une distinction au sein même de la catégorie restreinte de ceux qui se trouvent dans la situation particulière qui sera précisée plus loin (8.B.6.). Il ressort de

l'argumentation des parties que l'inégalité critiquée devrait être aperçue dans une discrimination que la loi attaquée opérerait entre d'une part tous ceux qui se trouvent dans cette situation particulière et d'autre part ceux qui, tout en y étant étrangers, partagent néanmoins avec les premiers une « situation identique » conçue à un niveau de généralité plus élevé comme étant la situation des personnes intéressées aux recours relatifs à des dommages causés à l'occasion du fonctionnement d'un service public.

8.B.3. Pour justifier l'exonération de responsabilité de l'organisateur d'un service de pilotage au sens de la loi et, en connexité, la responsabilité du propriétaire de navire, le législateur a fait valoir les arguments suivants :

a) la recherche d'une harmonisation avec la législation des pays qui nous entourent, où figurent des régimes de responsabilité analogues dans le domaine du pilotage. Le législateur exprime surtout le souci d'arriver - dans l'intérêt de la navigation sur l'Escaut - à une harmonisation aussi grande que possible avec la législation néerlandaise;

b) la recherche d'une analogie avec le régime jurisprudentiel de responsabilité pour les travailleurs mis à la disposition d'un tiers;

c) la spécificité du droit maritime, entre autres le fait que le risque du propriétaire de navire est couvert par des assurances maritimes et le fait que le propriétaire de navire peut lui-même invoquer une limitation de responsabilité en vertu de traités internationaux;

d) l'évolution technique intervenue dans le domaine régi par la loi.

8.B.4. Pour justifier la limitation de la responsabilité personnelle du pilote, le législateur invoque également la législation des pays qui nous entourent et

l'intention de mettre sur pied un régime qui soit le plus proche possible du régime néerlandais.

Il souligne par ailleurs que l'avantage de la limitation de la responsabilité est également accordé à d'autres personnes qui sont concernées par la navigation maritime.

Enfin le législateur a tenu compte du fait que le dommage subi à la suite d'une faute commise par un pilote sera souvent beaucoup plus important que le dommage provoqué par d'autres préposés et est sans proportion avec la fortune du pilote.

8.B.5. On ne peut déduire du simple fait que la loi incriminée s'écarte de certaines décisions judiciaires que le législateur a introduit une distinction contraire aux articles 6 et 6*bis* de la Constitution. C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'appliquer un régime de responsabilité identique à toutes les situations ou de déroger au droit commun, voire de créer des exonérations, pour des matières déterminées et pour des raisons particulières. Le principe d'égalité serait toutefois violé si la spécificité de la situation régie par la loi critiquée n'était pas objectivement identifiable, et en outre si, compte tenu des effets de la mesure critiquée et de la nature des principes en cause, il n'existait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre cette mesure et le but visé.

8.B.6. Le régime juridique spécial attaqué par les requérants a trait à un ensemble objectivement identifiable en ce qu'il s'agit des personnes concernées par un dommage subi ou causé par un navire piloté, que ce dommage résulte d'une faute de l'organisateur d'un service de pilotage ou d'un membre de son personnel ou qu'il résulte d'une défaillance des appareils utilisés par ledit service. En outre, plusieurs règles qui étaient déjà contenues dans la

loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer ajoutent à la spécificité de la situation que le législateur a isolée par la loi attaquée : le pilotage des bâtiments de mer est de la compétence exclusive de l'Etat dans les eaux que la loi détermine; les bâtiments de mer sont soumis à l'obligation de prendre un pilote dans les eaux que le Roi détermine; les capitaines soumis à l'obligation de pilotage sont tenus de payer le droit prévu au tarif, même s'ils n'ont pas fait usage des services d'un pilote; les conditions d'accès à l'emploi de pilote sont déterminées par le Roi; divers frais exposés par les pilotes sont à charge des capitaines.

8.B.7.1. Il peut être admis que le législateur estime que les catégories auxquelles s'adresse la loi incriminée sont, principalement en raison de leur intégration dans l'activité maritime, assez spécifiques pour justifier un régime de responsabilité particulier.

8.B.7.2. En l'espèce, le législateur a donné effet rétroactif à la loi. L'élément rétroactif que comporte le système spécial de responsabilité instauré en matière de pilotage porte atteinte au principe fondamental de la sécurité juridique, selon lequel le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

Cette atteinte au principe n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, disproportionnée par rapport à l'objectif général visé par la législation attaquée. Le législateur a entendu maintenir dans la législation sur le pilotage le système de responsabilité qu'il n'avait pas voulu modifier en 1967 et que la jurisprudence antérieure à 1983 ainsi que la doctrine déduisaient de l'article 5 de la loi de 1967 sur le pilotage ainsi que des articles 64 et 251

de la loi maritime (Livre II, titre II, du Code de commerce); de plus, il a pris en compte les conséquences budgétaires importantes découlant de façon imprévue pour les pouvoirs publics concernés de la modification de la jurisprudence.

8.B.7.3. Compte tenu de tous ces éléments, l'exonération de responsabilité pour les organisateurs d'un service de pilotage et la limitation de la responsabilité personnelle des pilotes ne peuvent être considérées, même en tant que la loi rétroagit, comme ne satisfaisant pas aux exigences des articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

*En ce qui concerne le troisième moyen invoqué dans l'affaire n° 114 et en ce qui concerne le moyen unique invoqué dans les affaires numéros 112 et 115 à 131 du rôle*

9.A.1. Les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 invoquent un troisième moyen, formulé comme suit :

« Pris de la violation de l'article 6 de la Constitution;

En ce que, en son § 2, la loi attaquée dispose qu'elle " a un effet rétroactif dans le temps pour une période de trente ans à compter de ce jour ";

Alors que le principe d'égalité, qui est consacré dans l'article 6 de la Constitution, suppose que les personnes se trouvant dans une situation identique doivent être soumises à un traitement identique, sauf exception dûment justifiée;

Que la loi attaquée crée une discrimination entre les victimes de fautes commises par les membres des services de pilotage qui avaient vu consacrer leurs droits par une

décision juridictionnelle coulée en force de chose jugée à la date en vigueur de la loi attaquée et les autres;

Que, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'avait à juste titre souligné dans son avis sur le projet de loi, le texte de la loi " recevra une application rétroactive, non pas en se référant à une date précise et aisément identifiable, mais en tenant compte de l'existence de litiges qui n'ont pas encore été définitivement jugés. Ce faisant, le texte crée non seulement l'insécurité juridique, mais une discrimination injustifiée : la solution aboutit à organiser, pour des situations identiques, deux systèmes juridiques différents. Seule la célérité que les parties ou les juges auront mise à résoudre le litige sera de nature à les départager "; qu'il n'entend pas, relève encore le Conseil d'Etat, " à proprement parler donner à ses dispositions une portée rétroactive, mais il veut seulement que dans les litiges en cours, une solution de droit puisse prévaloir "; (*Doc. parl., Sénat, 1985-1986, n° 369/1, p. 15*);

Que contrairement à ce qu'énonce l'exposé des motifs de la loi attaquée, l'indication d'une date n'a pas suffi à énerver les pertinentes observations du Conseil d'Etat;

Que la rétroactivité de trente ans ne s'explique en effet que par la volonté de faire échec à toute nouvelle condamnation juridictionnelle pour des fautes commises avant la publication de la loi et donc à toutes procédures juridictionnelles en cours mettant en cause la responsabilité de la partie adverse pour un fait ou une omission d'un de ses pilotes;

Qu'il en va d'autant plus ainsi que depuis la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles, entrée en vigueur le 1er janvier 1989, la partie adverse n'est plus compétente en matière de services de pilotage;

Qu'aucun motif constitutionnellement admissible et matériellement exact ne saurait justifier la discrimination ainsi créée par la loi attaquée entre les victimes d'une faute d'un pilote de la partie adverse en fonction de la seule célérité mise par elles ou leurs juges à résoudre le litige, d'autant moins qu'aux termes de l'article 11 de la Constitution, nul ne peut être privé de sa propriété que moyennant une juste et préalable indemnité;

Alors du moins que, notamment pour les raisons qui ont été exposées plus haut à l'occasion du premier moyen, aucun des buts poursuivis par le législateur ne suffisent à justifier constitutionnellement la discrimination ici dénoncée.

De sorte qu'en instaurant une discrimination arbitraire, la loi attaquée a violé l'article 6 de la Constitution. »

9.A.2. La requérante dans l'affaire portant le numéro de rôle 112 invoque un moyen, formulé comme suit :

« Violation des articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

En ce que l'article unique de la loi du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer insère un article 3*bis* dans la loi du 3 novembre 1967; le § 1er de cette nouvelle disposition instaure une réglementation qui exonère l'organisateur d'un service de pilotage de sa responsabilité pour les fautes d'un membre de son personnel ou pour les vices des appareils appartenant au service de pilotage ou utilisés par celui-ci et qui limite la responsabilité individuelle de chaque membre du personnel; le § 2 dispose que le § 1er entre en vigueur le jour de la publication de la loi du 30 août 1988 au *Moniteur belge*, soit le 17 septembre 1988, et qu'il a un effet rétroactif dans le temps pour une période de trente

ans à compter de ce jour, c'est-à-dire jusqu'au 17 septembre 1958; la loi du 30 août 1988 institue donc un régime de responsabilité qui est applicable à tous les litiges non encore tranchés portant sur des demandes en réparation nées après le 17 septembre 1958; par contre, cette loi n'est pas applicable aux litiges qui ont déjà fait l'objet d'un règlement par une décision ayant acquis force de chose jugée au plus tard le 17 septembre 1988 ou contre laquelle il n'y a plus à cette date aucune voie de recours ordinaire qui soit encore ouverte; la loi opère ainsi une distinction qui dépend du moment où les juges statuent ou ont statué sur les demandes dont ils ont été saisis;

Alors que les articles 6 et 6*bis* de la Constitution garantissent l'égalité devant la loi et la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés; la loi du 30 août 1988 institue pour des situations identiques des régimes de responsabilité différents et fait dépendre l'applicabilité de l'un ou de l'autre de ces régimes de la célérité que les parties ou les juges auront mise à résoudre le litige; la distinction ainsi opérée est dépourvue de toute justification objective et raisonnable et constitue dès lors une discrimination;

En sorte que la loi du 30 août 1988, dans la mesure où elle insère un article 3*bis*, § 2, dans la loi du 3 novembre 1967, viole les articles 6 et 6*bis* de la Constitution. »

9.A.3. Les requérantes dans les affaires portant les numéros de rôle 115 à 131 invoquent tous un moyen identique. Celui-ci est formulé comme suit :

« Violation des articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

En ce que l'article unique de la loi du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer insère un article 3*bis* dans la loi du

3 novembre 1967; le § 1er de cette nouvelle disposition instaure une réglementation qui exonère l'organisateur d'un service de pilotage de sa responsabilité pour les fautes d'un membre de son personnel ou pour les vices des appareils appartenant au service de pilotage ou utilisés par celui-ci et qui limite la responsabilité individuelle de chaque membre du personnel; le § 2 dispose que le § 1er entre en vigueur le jour de la publication de la loi du 30 août 1988 au *Moniteur belge*, soit le 17 septembre 1988, et qu'il a un effet rétroactif dans le temps pour une période de trente ans à compter de ce jour, c'est-à-dire jusqu'au 17 septembre 1958; la loi du 30 août 1988 institue donc un régime de responsabilité qui est applicable à tous les litiges non encore tranchés portant sur des demandes en réparation nées après le 17 septembre 1958; par contre, cette loi n'est pas applicable aux litiges qui ont déjà fait l'objet d'un règlement par une décision ayant acquis force de chose jugée au plus tard le 17 septembre 1988 ou contre laquelle il n'y a plus à cette date aucune voie de recours ordinaire qui soit encore ouverte; la loi opère ainsi une distinction qui dépend du moment où les juges statuent ou ont statué sur les demandes dont ils ont été saisis;

Alors que les articles 6 et 6bis de la Constitution garantissent l'égalité devant la loi et la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés; la loi du 30 août 1988 institue pour des situations identiques des régimes de responsabilité différents et fait dépendre l'applicabilité de l'un ou de l'autre de ces régimes de la célérité que les parties ou les juges auront mise à résoudre le litige; la distinction ainsi opérée est dépourvue de toute justification objective et raisonnable et constitue dès lors une discrimination;

En sorte que la loi du 30 août 1988, dans la mesure où elle insère un article 3bis, § 2, dans la loi du 3 novembre 1967, viole les articles 6 et 6bis de la Constitution. »

9.A.4. Dans son mémoire, le Conseil des Ministres observe que dans l'affaire portant le numéro de rôle 114, seule la violation de l'article 6 de la Constitution est invoquée, alors que dans les autres affaires, tant la violation de l'article 6 que de l'article 6*bis* est dénoncée. L'argumentation des requérantes respectives est toutefois largement parallèle.

Le principe d'égalité suppose que toutes les personnes se trouvant dans une situation identique soient soumises à un traitement identique, mais ceci n'exclut nullement qu'une distinction puisse être opérée entre des catégories déterminées de personnes, pourvu qu'une telle distinction ne soit pas arbitraire. Il y a lieu de vérifier si les critères sur lesquels repose cette distinction entre des catégories déterminées de personnes doivent ou non être considérés comme arbitraires.

La loi incriminée n'instaure pas la différenciation dont les requérantes contestent la légalité. Le régime de responsabilité concernant les services de pilotage contenu dans l'article 3, § 1er, a un effet rétroactif dans le temps, conformément au § 2, pour une période de trente ans à compter de la date de publication de la loi querellée. Le fait de conférer un effet rétroactif à une norme légale vise essentiellement à étendre l'application de cette norme à des relations juridiques qui sont nées définitivement avant l'entrée en vigueur de cette norme. Pour autant que la norme attaquée introduise une quelconque distinction, cette dernière porte uniquement sur le moment précis auquel le législateur fait rétroagir la loi.

Les requérantes soutiennent à tort que la distinction introduite par l'article 3, § 2, se rapporte à l'état de procédures éventuelles visant à l'indemnisation d'un dommage. La distinction visée n'est d'ailleurs en aucune

manière propre aux lois rétroactives. Toute disposition légale qui fixe la date à laquelle la norme légale en question entre en vigueur introduit semblable distinction entre, d'une part, des relations juridiques qui sont nées définitivement avant l'entrée en vigueur de la loi et, d'autre part, des relations juridiques qui sont nées ultérieurement.

Les requérantes pensent à tort pouvoir fonder leur argumentation sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le projet qui est devenu la loi. Les remarques du Conseil d'Etat se rapportent directement à la formulation de la disposition telle qu'elle lui fut soumise à l'époque. Le gouvernement a suivi la proposition du Conseil d'Etat de conférer purement et simplement une portée rétroactive aux dispositions incriminées; à cet effet, il a fixé une date précise et aisément identifiable dans le passé.

Tant pour l'application de la technique de l'effet rétroactif que pour l'application de la technique de la loi interprétative, il est admis en droit transitoire que la rétroactivité s'applique bien aux litiges pendants, mais non aux « *causae finitae* ». Dans le cas d'une loi interprétative, les procédures dans lesquelles un pourvoi en cassation a été introduit ou peut encore l'être font partie des « *causae pendentes* ». Dans le cas d'une loi ayant un simple effet rétroactif, les pourvois en cassation pendants ne font pas partie des « *causae pendentes* ». Le rejet à l'article 2 du Code civil de l'effet rétroactif de la loi ne constitue qu'une recommandation destinée au législateur, qui ne lie cependant nullement ce dernier. Il n'entre pas dans les compétences de la Cour d'arbitrage d'apprécier l'opportunité de la décision du législateur. Le moyen doit dès lors être rejeté.

9.A.5. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand souligne lui aussi que le législateur peut déroger à l'interdiction

de l'effet rétroactif fixée à l'article 2 du Code civil. La loi incriminée instaure un régime de responsabilité qui est applicable à toutes les situations juridiques non encore réglées. Elle ne concerne pas les litiges qui ont déjà fait l'objet d'une décision judiciaire ayant acquis force de chose jugée au plus tard le 17 septembre 1988. Elle n'est pas davantage applicable aux décisions judiciaires contre lesquelles seul un pourvoi en cassation reste ouvert à cette date. Même une loi avec effet immédiat institue une distinction entre les situations couvertes par le champ d'application de l'ancienne loi et celles couvertes par le champ d'application de la nouvelle loi. Dans cette hypothèse, ce sont donc également deux régimes juridiques différents qui sont appliqués à des situations identiques.

Selon les requérantes, la loi incriminée aurait également dû remettre en question les litiges terminés. La rétroactivité « restitutive » doit toutefois être expressément spécifiée par le législateur. Une rétroactivité aussi poussée est nettement plus dommageable. Certes, on abolit de la sorte la distinction entre « *causae pendentes* » et « *causae finitae* », mais cela signifie en revanche la déstabilisation de tout l'appareil juridique.

Le législateur dispose, pour appliquer la règle d'égalité, d'un large pouvoir discrétionnaire. La Cour ne mettra à néant des inégalités de traitement que si elles sont manifestement discriminatoires. La distinction entre les litiges pendants et les litiges déjà réglés, qui résulte nécessairement de la loi, est justifiée et elle est inhérente à une loi ayant effet rétroactif, la même distinction se retrouvant d'ailleurs nécessairement aussi dans le cas des lois à effet immédiat.

9.A.6. Le Président de la Chambre des représentants déclare dans son mémoire que le principe de non-rétroactivité ne constitue qu'une recommandation solennelle

faite au législateur, un précepte de haute déontologie auquel celui-ci peut déroger. Il appartient au législateur d'apprécier en chaque circonstance s'il convient de s'écarter de cette règle. L'économie de la loi, la fin d'intérêt général qu'elle poursuit, l'efficacité des mesures qu'elle arrête pour atteindre cette fin peuvent requérir la rétroactivité de la loi.

En l'espèce, l'objectif poursuivi par le législateur ne consiste pas uniquement en l'intérêt budgétaire de l'Etat. Il s'agit essentiellement, pour les dispositions critiquées par les requérants, de mettre fin à un revirement de jurisprudence résultant de l'arrêt de la Cour de cassation du 15 décembre 1983 et dès lors d'interpréter en quelque sorte de manière authentique la loi du 3 novembre 1967. La seule différence avec une loi interprétative réside dans le fait qu'une rétroactivité plus longue, à savoir trente ans, est prévue. Toute loi rétroactive crée une différence entre les décisions passées en force de chose jugée auxquelles elle ne peut s'appliquer et les litiges en cours. Le projet de loi a été adapté en fonction des critiques formulées par le Conseil d'Etat puisqu'il a été assorti d'une date précise.

La loi ne renferme dès lors aucune discrimination, puisque toutes les situations identiques - à savoir toutes les affaires non encore définitivement jugées avant cette date - sont soumises à la même règle. Le législateur peut en outre, sur la base de l'article 28 de la Constitution, adopter à tout moment une loi interprétative qui est par nature rétroactive.

9.A.7. Dans leur mémoire, les requérantes dans l'affaire portant le numéro de rôle 114 réfutent la position des parties adverses.

La loi incriminée n'est pas une loi interprétative mais

bien une loi rétroactive. Le législateur aurait pu procéder à l'interprétation de la loi. Il ne l'a pas fait, peut-être parce qu'il ne pouvait couvrir par une loi interprétative un certain nombre de dispositions du projet et notamment celle qui limite la responsabilité personnelle du pilote.

Par ailleurs, la Cour d'arbitrage est également compétente pour apprécier la conformité des lois interprétatives discriminatoires.

Bien qu'il appartienne au législateur de conférer à une loi un effet rétroactif ou non, la doctrine estime que ce droit ne peut être exercé que dans des circonstances exceptionnelles et qu'il doit l'être avec une très grande prudence. L'effet rétroactif est une technique dangereuse et malsaine. La décision de créer un tel effet doit être prise en respectant la lettre et l'esprit de la Constitution et plus précisément l'article 6, lequel exige une certaine proportionnalité entre le but recherché et les moyens utilisés. La Cour d'arbitrage n'est pas compétente pour apprécier l'opportunité de cette décision, mais bien pour annuler une loi qui, en raison de sa rétroactivité ou de son étendue, viole une disposition sur laquelle elle exerce un pouvoir de contrôle.

La section de législation du Conseil d'Etat a estimé que le projet de loi portait atteinte non seulement au principe de la séparation des pouvoirs mais également au principe d'égalité.

Le texte définitif de la loi n'échappe pas davantage à cette critique. Le seul objectif de l'effet rétroactif de la loi consiste à exercer une influence sur le déroulement des litiges pendants devant les juridictions et, en outre, de tous les litiges qui pourraient être portés devant ces juridictions. On ne peut trouver d'autre explication pour l'effet rétroactif de trente ans correspondant au délai de

prescription usuel des actions civiles. L'application de la loi incriminée a exactement l'effet discriminatoire que le Conseil d'Etat avait incriminé.

Dans toutes les affaires qui ont été clôturées par une décision passée en force de chose jugée avant que la loi ne soit en vigueur, on a pu constater la responsabilité de l'Etat pour les erreurs des pilotes. Mais pour tous les litiges qui, pour des raisons qui sont souvent indépendantes de la volonté des parties, ne pouvaient être clôturés définitivement avant que cette loi n'entre en vigueur, les propriétaires de navire seront les seuls à devoir supporter le dommage qui a été éventuellement causé par des pilotes.

La discrimination incriminée est d'autant moins acceptable qu'elle s'oppose à l'article 11 de la Constitution et, de plus, à l'article 1er du Protocole additionnel de la C.E.D.H.

9.A.8. Dans leur mémoire en réplique, les requérantes dans les affaires portant les numéros de rôle 112 et 115 à 131, estiment que les articles 6 et 6*bis*, première phrase, de la Constitution ne s'opposent pas à un traitement différencié de personnes. Toutefois, une distinction entre certaines catégories de personnes ne se justifie que si cette distinction n'est pas elle-même interdite par une autre règle constitutionnelle ou internationale et si elle n'est pas arbitraire, c'est-à-dire si elle peut être justifiée.

Contrairement à ce qui est soutenu par le Conseil des Ministres, la disposition légale incriminée introduit effectivement la différenciation critiquée. La défense du Conseil des Ministres part du principe qu'une loi n'établit une distinction que si cette distinction est établie explicitement dans la loi même. Toutefois, les requérantes estiment que le traitement différencié peut ressortir non

seulement des termes de la loi mais également des effets qui résultent nécessairement de l'application de cette loi. En l'espèce, la distinction découle des principes généraux relatifs à l'effet de la loi dans le temps et à la distinction que celle-ci entraîne entre des « *causae finitae* » et des « *causae pendentes* ».

Pour qu'une distinction ne soit pas arbitraire, il faut qu'elle satisfasse à un certain nombre de conditions : le critère en fonction duquel la distinction est établie doit être objectif et raisonnable; la distinction établie doit poursuivre un but légitime qui doit être constitué par l'aspect concret ou les aspects concrets du bien-être général qu'en l'occurrence l'autorité se propose de réaliser ou de promouvoir; le critère de distinction doit être en relation avec l'objet et le but de la loi qui instaure la distinction; il faut qu'existe un lien de proportionnalité raisonnable entre le but poursuivi et les moyens utilisés.

Les requérantes constatent qu'aucun des défendeurs ne conteste que la distinction litigieuse est effectivement fonction de la diligence des juges et des parties. Aucun des défendeurs ne tente de défendre l'objectivité et le bien-fondé de ce critère. Les défendeurs ne démontrent pas que, dans la mesure où elle confère un effet rétroactif au nouveau régime de responsabilité, la loi incriminée poursuit un but légitime.

En effet, le fait d'empêcher des particuliers ou des personnes morales, en particulier de nationalité étrangère, d'exercer une action en justice, sans prévoir aucune indemnisation des intéressés, équivaut à une « privation de propriété » au sens de l'article 1er du premier Protocole annexé à la C.E.D.H., avec lequel les dispositions de cet article sont incompatibles.

En outre, en promulguant une loi rétroactive, l'Etat

belge intervient directement dans les conditions dans lesquelles les juges doivent se prononcer sur les litiges auxquels l'Etat est partie. L'Etat belge méconnaît donc les impératifs d'indépendance du juge et d'« égalité des armes » des parties à une cause, de sorte qu'il pose un acte qui est contraire aux articles 6.1., de la C.E.D.H. et 14.1, de la Convention internationale de sauvegarde des droits civils et politiques.

Les requérants soulignent que les buts qui ont pu inciter le législateur à instaurer un nouveau régime de responsabilité ne peuvent en aucun cas être invoqués pour justifier la disposition spécifique concernant la rétroactivité. Même si le but poursuivi par la rétroactivité était légitime (*quod non*), il faut en tout état de cause souligner que les moyens servant à atteindre ce but sont nettement disproportionnés par rapport à celui-ci.

La rétroactivité de trente ans dépasse en soi les limites du raisonnable; c'est d'autant plus flagrant qu'elle a pour conséquence que les dispositions de la loi incriminée ont un effet rétroactif plus lointain que la loi du 3 novembre 1967, c'est-à-dire la loi même dans laquelle elle est incorporée.

Le préjudice subi par chacune des requérantes est disproportionné par rapport à l'avantage que l'Etat belge s'octroie.

9.B.1. Le moyen dirigé contre le § 2 de l'article unique de la loi attaquée critique, non pas l'effet rétroactif de la loi en lui-même, mais seulement la circonstance que la loi aurait ainsi pour effet d'établir une distinction entre, d'une part, les personnes qui, dans une contestation mettant en cause la responsabilité du service de pilotage ou du pilote, pouvaient se prévaloir, le 17 septembre 1988, d'une décision passée en force de chose

jugée et, d'autre part, celles dont les actions en responsabilité pour cause de dommages qui seraient dus à une faute du service ou du pilote n'ont pas encore été tranchées définitivement.

9.B.2. Que la loi soit rétroactive ou non, elle crée, en fixant le moment où elle produit ses effets, une distinction entre les rapports juridiques qui tombent dans son champ d'application et les rapports qui y échappent. Cette distinction n'implique pas en soi de violation des articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

La Cour ne peut annuler la disposition incriminée que si l'effet rétroactif entraîne une distinction qui n'est ni objective ni raisonnable.

9.B.3. Les requérants affirment que la loi incriminée introduit une distinction injustifiée entre, d'une part, les litiges terminés (*causae finitae*) qui ne tombent pas dans le champ d'application de la loi et, d'autre part, les litiges en cours (*causae pendentes*) qui tombent, eux, dans le champ d'application de la loi.

L'octroi d'un effet rétroactif à une règle de droit signifie en principe que cette règle s'applique aux rapports juridiques nés et définitivement accomplis avant son entrée en vigueur; cette règle ne peut alors être applicable qu'à des litiges en cours et futurs et n'a aucune influence sur des litiges terminés.

Selon un principe fondamental de notre ordre juridique, les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en oeuvre de voies de recours. En limitant selon la distinction critiquée l'effet de la loi dans le passé, le législateur a voulu respecter ce principe et n'a donc pas établi de distinction contraire aux articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

9.B.4. Les requérants invoquent encore la violation de l'article 11 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En vertu de l'article 6*bis* de la Constitution, la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.

Il appartient à la Cour de contrôler la conformité des lois, décrets et ordonnances au prescrit de l'article 6*bis* de la Constitution; dans le cas d'espèce, la Cour peut donc vérifier si la législation incriminée introduit une discrimination dans la jouissance du droit à la propriété, accordé par l'article 11 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la C.E.D.H.

En modifiant un régime légal d'indemnisation de dommages sans remettre en cause les créances dont le titre est une décision judiciaire, le législateur n'introduit aucune distinction injustifiée, la protection assurée par les dispositions précitées ne couvrant que la propriété déjà acquise.

Par ces motifs,

la Cour

1. dit les recours recevables;
2. déclare les recours non fondés et les rejette.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la

loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 juillet 1990.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

J. Delva