

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 30 mars 1999, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et de la pêche maritime, en conformité avec la convention 105 de l'O.I.T. de 1957 concernant l'abolition du travail forcé et avec l'article 1er, paragraphe 2, de la Charte Sociale européenne", a donné le 7 juin 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 30 maart 1999 door de Minister van Vervoer verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 5 juni 1928 van het Tucht- en Strafwetboek voor de Koopvaardij en de Zeevisserij in overeenstemming met het I.A.O.-Verdrag nr. 105 van 1957 betreffende de afschaffing van de dwangarbeid en met artikel 1 paragraaf 2 van het Europees Sociaal Handvest", heeft op 7 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Dans ses conclusions XIV-1, le Comité d'experts indépendants mis en place dans le cadre de la Charte sociale européenne faite à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, "regrette", pour ce qui concerne la Belgique, "qu'aucun progrès ne soit signalé dans l'élaboration d'une législation abrogeant les dispositions du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime qui autorise des sanctions pénales pour certains manquements à la discipline professionnelle. Il espère que l'abrogation de ces textes, qu'il considère comme incompatibles avec les exigences de la Charte (Conclusions XIII-2, p. 241 et XIII-4, p. 352), interviendra rapidement" et se considère comme tenu d'adopter, à nouveau, une conclusion négative en ce qui concerne l'interdiction du travail forcé. Sur le vu de ces conclusions, le Comité gouvernemental a, dans son 14e rapport, décidé d'adresser un avertissement à la Belgique afin que les dispositions critiquées soient rapidement abrogées.

Sont principalement visés les articles 10, 22, 25, alinéas 1er et 2, 26, alinéa 1er, 27, et 28 du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime en ce qu'ils punissent d'emprisonnement certains manquements à la discipline commis par des marins.

Selon la jurisprudence constante du Comité d'experts indépendants, des mesures pénales à l'encontre de marins ne peuvent se justifier que lorsqu'elles sont appliquées dans des cas où l'acte incriminé a mis en danger la sécurité d'un navire ou la vie ou la santé des personnes à bord.

.../...

L'objet de l'avant-projet est d'adapter la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime afin de se conformer aux recommandations du Comité d'experts indépendants précité.

### EXAMEN DU PROJET

#### Article 2

L'article 2 du projet remplace l'article 10 de la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime par une disposition rédigée comme suit :

"Art. 10. Les hommes d'équipage qui se rendent coupables d'une faute de discipline dans l'année qui suit une condamnation passée en force de chose jugée pour faute de discipline, seront punis, en application de la procédure visée à l'article 76, d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de vingt-six francs à trois cents francs, s'il est prouvé qu'une des fautes commises a eu pour effet de mettre en péril la sécurité du navire ou des personnes embarquées."

Le régime répressif que cette disposition instaure consiste à ériger en infraction pénale deux fautes disciplinaires successives dont au moins une a eu pour effet de mettre en péril la sécurité du navire ou des personnes embarquées. Il pourrait se déduire de la référence faite à la procédure visée à l'article 76 de la loi du 5 juin 1928 précitée, que la sanction pénale serait prononcée par l'autorité disciplinaire compétente aux termes des articles 71 et 72 de la même loi. Ainsi interprétée, la

.../...

disposition envisagée serait manifestement contraire à la Constitution belge qui réserve au juge judiciaire le pouvoir de prononcer les sanctions pénales, et singulièrement la peine d'emprisonnement.

Le pouvoir de prononcer la peine serait-il même réservé au juge pénal que la disposition n'échapperait pas à toute critique. C'est que le pouvoir d'appréciation que la disposition examinée lui accorde, quant à la réunion des éléments constitutifs de l'infraction pénale, est contenue dans des limites à ce point étroites que sa compatibilité avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales apparaît des plus douteuses.

La constatation des fautes de discipline énumérées à l'article 9 de la loi et les décisions prises à cet égard par l'autorité disciplinaire compétente, sans recours comme le précise l'article 71 de la susdite loi, s'imposent en effet à lui, avec une force que le texte en projet qualifie - de manière inexacte mais combien significative - de "force de chose jugée"; la seule marge d'appréciation qui lui soit laissée consiste à apprécier, selon les règles propres à la procédure pénale, si l'une des fautes disciplinaires "a eu pour effet de mettre en péril la sécurité du navire ou des personnes embarquées". Il pourrait, certes, être argué de la spécificité du droit disciplinaire et du droit pénal pour la marine marchande et la pêche maritime; on doute cependant que cette spécificité suffise à justifier une entorse aussi importante au principe du procès équitable. La section de législation ne peut dès lors qu'inviter le pouvoir législatif à ne pas mêler directement le

.../...

droit disciplinaire et le droit pénal mais plutôt à ériger en infractions pénales distinctes certains comportements ayant ou pouvant avoir pour effet de mettre en péril la sécurité du navire ou des personnes embarquées, la preuve tant de la matérialité des faits que de leur imputabilité au marin étant alors apportée selon les règles et principes qui gouvernent l'administration de la preuve en matière pénale (1).

### Article 3

1. La disposition à remplacer est l'article 22, non l'article 21, car l'objet de l'article en projet correspond à celui de l'article 22. Il convient de corriger cet article en conséquence.

Dans la même perspective, à l'article 8, il convient d'abroger l'article 21 de la loi, au lieu d'abroger l'article 22.

2. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison l'article en projet ne prend en considération que les opérations d'appareillage d'un navire situé dans un port étranger ?

---

(1) Comparez "l'ivresse sans désordre en service", visée à l'article 9, alinéa 1er, 5°, de la loi du 5 juin 1928 précitée, qui constitue exclusivement une faute disciplinaire faisant l'objet d'une sanction disciplinaire, avec "l'ivresse avec désordre à bord ou en service", visée à l'article 11 de la même loi, qui constitue un délit sanctionné pénalement.

Par ailleurs, on se demande s'il ne conviendrait pas de compléter cette disposition en prévoyant une peine d'amende comme le laissent supposer les termes "ou l'une de ces peines seulement", à l'instar de l'actuel article 22 de la loi du 5 juin 1928, précitée.

#### Article 5

Dans le souci d'une certaine cohérence terminologique, il est préférable de faire référence dans l'article 26 en projet aux impératifs de sécurité tant du navire que des personnes embarquées.

-----

Het Comité van onafhankelijke deskundigen, opgericht in het kader van het Europees Sociaal Handvest, dat is opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961 en is goedgekeurd bij de wet van 11 juli 1990, "betreurt" in zijn conclusie XIV-1 dat, wat België betreft, "nog geen enkele vooruitgang is gemeld in de uitwerking van een wetgeving waarbij de bepalingen van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij worden opgeheven, een wetboek dat het mogelijk maakt strafrechtelijke straffen op te leggen voor bepaalde tekortkomingen op het stuk van de beroepstucht. Het Comité hoopt dat die bepalingen, die het onverenigbaar acht met de voorschriften van het Handvest (Conclusie XIII-2, blz. 241 en conclusie XIII-4, blz. 352), snel zullen worden opgeheven" en voelt zich genoopt opnieuw een negatieve conclusie betreffende het verbod van dwangarbeid aan te nemen. Op basis van die conclusies heeft het Regeringscomité in zijn 14e rapport besloten om België een waarschuwing te geven opdat de gewraakte bepalingen snel worden opgeheven.

Het gaat in hoofdzaak om de artikelen 10, 22, 25, eerste en tweede lid, 26, eerste lid, 27 en 28 van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij, in zoverre bepaalde tekortkomingen van scheepsgezellen op het stuk van de tucht volgens die artikelen met een gevangenisstraf worden gestraft.

Volgens de vaste rechtspraak van het Comité van onafhankelijke deskundigen zijn strafmaatregelen tegen scheepsgezellen alleen gewettigd als ze worden toegepast in gevallen dat de veiligheid van een schip of het leven of de gezondheid van de opvarenden door de strafbare handeling in gevaar is gebracht.

.../...

Het voorontwerp strekt ertoe de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij in overeenstemming te brengen met de aanbevelingen van het voornoemde Comité van onafhankelijke deskundigen.

### ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

#### Artikel 2

Bij artikel 2 van het ontwerp wordt artikel 10 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij vervangen door een bepaling die als volgt luidt :

"Art. 10. Schepelingen die zich binnen het jaar na een van in kracht van gewijsde getreden veroordeling wegens een tuchtvergrijp schuldig maken aan een vergrijp tegen de tucht kunnen, met toepassing van de rechtspleging voorzien bij artikel 76 worden gestraft : indien bewezen is dat één der gepleegde vergrijpen de veiligheid van het schip of zijn opvarenden in gevaar heeft gebracht, met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand, en met een geldboete van zesentwintig frank tot driehonderd frank."

De strafrechtelijke regeling die bij deze bepaling wordt ingesteld, bestaat erin dat twee opeenvolgende vergrijpen tegen de tucht, waarbij op zijn minst één daarvan de veiligheid van het schip of van de opvarenden in gevaar heeft gebracht, een strafbaar feit in strafrechtelijke zin worden. Uit de verwijzing naar de rechtspleging vermeld in artikel 76 van de voornoemde wet van 5 juni 1928 zou kunnen

.../...

worden opgemaakt dat de strafrechtelijke straf wordt uitgesproken door de tuchtoverheid die luidens de artikelen 71 en 72 van diezelfde wet bevoegd is. Zo opgevat is de beoogde bepaling kennelijk strijdig met de Belgische Grondwet, die bepaalt dat alleen de justitiële rechter bevoegd is om strafrechtelijke straffen en inzonderheid gevangenisstraffen uit te spreken.

Zelfs mocht de bevoegdheid om de straf uit te spreken uitsluitend aan de strafrechter worden toevertrouwd, dan nog zou de bepaling voor kritiek vatbaar zijn. De beoordelingsbevoegdheid die de onderzochte bepaling met betrekking tot de vraag of de bestanddelen van het strafbare feit verenigd zijn aan de strafrechter verleent, is immers zodanig beperkt dat ten zeerste kan worden betwijfeld of ze wel verenigbaar is met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De vaststelling van de vergrijpen tegen de tucht opgesomd in artikel 9 van de wet en de beslissingen die de bevoegde tuchtoverheid terzake neemt, waartegen geen beroep kan worden ingesteld zoals in artikel 71 van de voornoemde wet wordt vermeld, is immers bindend voor hem en zelfs met een kracht die in de ontworpen regeling verkeerdelijk maar veelbetekenend als "kracht van gewijsde" wordt gekwalificeerd; de enige beoordelingsvrijheid die hem wordt gelaten, bestaat erin te beoordelen, volgens de specifieke regels van de strafrechtspleging, of één van de vergrijpen tegen de tucht "de veiligheid van het schip of zijn opvarenden in gevaar heeft gebracht". Weliswaar zou de

.../...

eigenheid van het tuchtrecht en het strafrecht voor de koopvaardij en de zeevisserij kunnen worden aangevoerd, maar het valt te betwijfelen of deze eigenheid een afdoende reden kan zijn om een zo belangrijke schending van het beginsel van een eerlijk proces te wettigen. De afdeling wetgeving kan de wetgevende macht dan ook alleen maar aanbevelen het tuchtrecht en het strafrecht niet rechtstreeks met elkaar te combineren en in plaats daarvan bepaalde gedragingen die de veiligheid van het schip of de opvarenden ervan in gevaar brengen of kunnen brengen, tot onderscheiden strafbare feiten in strafrechtelijke zin te maken. Zowel de feiten zelf als de omstandigheid dat ze aan de scheepsgezel te wijten zijn, moeten dan bewezen worden volgens de regels en beginselen die van toepassing zijn op de bewijsvoering in strafzaken (1).

### Artikel 3

1. De te vervangen bepaling is artikel 22, en niet artikel 21, want het onderwerp van het ontworpen artikel stemt overeen met dat van artikel 22. Dat artikel moet dienovereenkomstig worden verbeterd.

---

(1) Vergelijk "dronkenschap tijdens de dienst, zonder rustverstoring", vermeld in artikel 9, eerste lid, 5°, van de voornoemde wet van 5 juni 1928, wat uitsluitend een vergrijp tegen de tucht is waarop een tuchtstraf staat, met "dronkenschap aan boord of tijdens de dienst, met rustverstoring", vermeld in artikel 11 van dezelfde wet, wat een wanbedrijf is dat strafrechtelijk gestraft wordt.

Volgens diezelfde gedachtegang behoort in artikel 8 niet artikel 22, maar artikel 21 van de wet te worden opgeheven.

2. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom het ontworpen artikel alleen betrekking heeft op de afvaartverrichtingen van een schip dat in een vreemde haven gelegen is.

Voorts rijst de vraag of in die bepaling niet ook in een geldboete zou moeten voorzien, zoals uit de bewoordingen "of met een van die straffen alleen" kan worden opgemaakt, naar het voorbeeld van het huidige artikel 22 van de voornoemde wet van 5 juni 1928.

#### Artikel 5

Ter wille van enige eenvormigheid in de terminologie is het verkieslijk in het ontworpen artikel 26 te verwijzen naar de dwingende voorschriften op het gebied van de veiligheid van zowel het schip als de opvarenden ervan.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs  
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,  
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la  
section de législation,  
assessoren van de  
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame  
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,  
griffier.

Le rapport a été présenté par  
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La  
note du Bureau de coordination a  
été rédigée et exposée par  
M. C. AMELYNCK, référendaire.

Het verslag werd  
u i t g e b r a c h t d o o r  
Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur.  
De nota van het Coördinatie-  
bureau werd opgesteld en toege-  
licht door de H. C. AMELYNCK,  
referendaris.

La concordance entre la version  
française et la version néerlandai-  
se a été vérifiée sous le contrôle  
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de  
Franse en de Nederlandse tekst  
werd nagezien onder toezicht van  
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN