

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.941/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.941/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 oktober 2003 door de Minister van Werk verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voorwaarden en modaliteiten van de erkenning van havenarbeiders in het havengebied van Oostende en Nieuwpoort", heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 2 octobre 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conditions et aux modalités de la reconnaissance des ouvriers portuaires dans la zone portuaire d'Ostende et de Nieuport", a donné le 14 octobre 2003 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de voorwaarden en de nadere regelen te bepalen met betrekking tot de erkenning van de havenarbeiders in het havengebied van Oostende en Nieuwpoort.

De ontworpen regeling gaat uit van de indeling van de havenarbeiders in twee contingenten, namelijk het algemeen en het logistiek contingent, en komt in de plaats van de regeling die tot op heden is vervat in het overeenkomstige koninklijk besluit van 22 december 1977, waarvan artikel 11 van het ontwerp de opheffing beoogt.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in, eensdeels, artikel 49, eerste lid, van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités en, anderdeels, artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid.

Artikel 49, eerste lid, van de wet van 5 december 1968 draagt de Koning op de werkwijze van de paritaire comités en subcomités te bepalen. Krachtens artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 juni 1972 bepaalt de Koning de voorwaarden en de nadere regelen van de erkenning van de havenarbeiders, op advies van het voor het betrokken havengebied bevoegde paritair comité.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Om taalkundige redenen vervange men in de Nederlandse tekst van het opschrift het woord "modaliteiten" door de woorden "de nadere regelen".

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient de vermelding van artikel 38 van de wet van 5 december 1968 te worden geschrapt, ermee rekening houdend dat die wetsbepaling de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt.

2. Op het einde van het tweede lid van de aanhef precisere men de rechtsgrond als volgt: "..., inzonderheid op artikel 3, eerste lid;". Indien de algemene verwijzing naar artikel 3 van de wet van 8 juni 1972 zou worden behouden, dient tevens melding te worden gemaakt van de wijzigende wet van 2 augustus 2002.

3. In het derde lid van de aanhef moet melding worden gemaakt van het wijzigende koninklijk besluit van 7 november 1988.

4. De verwijzing naar het koninklijk besluit van 15 maart 1979, in het vierde lid van de aanhef, moet worden weggelaten. Het betrokken koninklijk besluit strekt de ontworpen regeling uiteraard niet tot rechtsgrond en wordt erdoor niet gewijzigd. De vermelding van het betrokken koninklijk besluit is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

5. Men passe de redactie van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State aan als volgt:

"Gelet op advies 35.941/1 van de Raad van State, gegeven op 14 oktober 2003;".

Artikel 1

1. Er wordt niet bepaald welk orgaan de voorzitter en de ondervoorzitter (artikel 1, § 2, eerste lid, 1°) en de secretaris of secretarissen (artikel 1, § 2, eerste lid, 4°)

.../...

van de administratieve commissie dient aan te wijzen, noch of de betrokkenen aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen of een specifieke hoedanigheid dienen te hebben.

2. De draagwijdte van artikel 1, § 2, tweede lid, van het ontwerp is niet duidelijk. Zo rijst de vraag of die bepaling inhoudt dat de leden van het paritair subcomité van rechtswege lid zijn van de administratieve commissie. Ook kan worden getwijfeld aan de precieze draagwijdte van het woord "uitsluitend".

De stellers van het ontwerp dienen de redactie van artikel 1, § 2, tweede lid, zodanig aan te passen dat erin op een voldoende klare wijze uitdrukking wordt gegeven aan hun precieze bedoeling.

Artikel 2

Indien uit het verschil in redactie tussen artikel 2, tweede en derde lid, van het ontwerp, moet worden afgeleid dat de havenarbeiders van het logistiek contingent geen havenarbeid in de strikte zin van het woord kunnen verrichten, in tegenstelling tot de havenarbeiders van het algemeen contingent, rijst de vraag of de algemene verwijzing naar "havenarbeid in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 januari 1973" tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf, in artikel 2, derde lid, correct is.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat zowel de havenarbeiders van het algemeen contingent als de havenarbeiders van het logistiek contingent worden erkend "voor onbepaalde of voor bepaalde duur".

Het uiteindelijke oordeel omtrent de duur van de erkenning komt blijkbaar toe aan de administratieve commissie die met de erkenning is belast. In het ontwerp zouden minstens de criteria moeten worden aangegeven met toepassing waarvan de administratieve commissie zal kunnen oordelen omtrent de duur van de erkenning. Op

.../...

die wijze wordt niet enkel vermeden dat aan de administratieve commissie een te onbepaalde, niet-afgebakende bevoegdheid wordt gelaten die bezwaarlijk toelaatbaar kan worden geacht, doch wordt tevens beter aangesloten bij het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 juni 1972, naar luid waarvan het de Koning is die de voorwaarden en de nadere regelen van de erkenning van de havenarbeiders vaststelt. Een te onbepaalde delegatie met betrekking tot een essentieel onderdeel van de erkenningsregeling - namelijk de duur van de erkenning - is daarmee niet in overeenstemming.

Tot slot moet worden vastgesteld dat artikel 3 van het ontwerp niet uitsluit dat op het vlak van de duur van de erkenning in de praktijk een onderscheid wordt gemaakt tussen de havenarbeiders van het algemeen contingent en die van het logistiek contingent. Dergelijk onderscheid dient dan, om in overeenstemming te zijn met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, uiteraard te zijn gesteund op objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven. Niettemin dreigt - afgezien van de reeds geformuleerde bezwaren - dergelijke regeling, die een te ruime beoordelingsbevoegdheid laat aan de administratieve commissie, aanleiding te geven tot een casuïstische benadering welke niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 3 van het ontwerp dient te worden herzien.

Artikel 4

1. De Franse tekst van de inleidende zin van artikel 4, § 1, van het ontwerp dient te worden aangevuld met de woorden "du contingent général".

2. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 1, 4°, van het ontwerp moeten de woorden "het te voeren werk" worden vervangen door de woorden "het uit te voeren werk".

3. In artikel 4, § 2, 4°, van het ontwerp is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse ("werkdagen") en de Franse tekst ("jours"). Deze discordantie moet worden verholpen.

Artikel 5

Luidens de eerste volzin van artikel 5 van het ontwerp dienen de erkende havenarbeiders te voldoen aan "zekere minimumprestatienormen zoals verder bepaald in artikel 7 van dit besluit". Bedoeld worden allicht de prestaties over de referteperiode die wordt beoogd in artikel 7, eerste lid, 1°, van het ontwerp, en die door de Koning moet worden bepaald.

Aangezien door het opleggen van zulke normen de vrijheid van arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid, gewaarborgd door artikel 23, derde lid, van de Grondwet, worden ingeperkt, is het noodzakelijk dat de betrokken normen nauwkeurig worden omschreven, waarbij erop moet worden toegezien dat die normen noch de essentie van dat grondwettelijk recht aantasten, noch verder gaan dan hetgeen nodig is om de beoogde doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken.

Artikel 6

In de Franse tekst van artikel 6, eerste lid, van het ontwerp moet worden geschreven: "... peut exceptionnellement être engagé pour le contingent général à condition ..."

Artikel 7

1. In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 7, eerste lid, van het ontwerp dient, naar analogie van de Nederlandse tekst, te worden geschreven "... comme ouvrier portuaire du contingent général et du contingent logistique:" in plaats van "... comme ouvrier portuaire du contingent logistique:".

2. Artikel 7, derde lid, van het ontwerp luidt:

"De procedure van intrekking en verdediging van de havenarbeider voor de administratieve commissie wordt door Ons geregeld na advies van het Paritair Subcomité."

Het verdient aanbeveling dat de procedure van intrekking van de erkenning als havenarbeider en de te waarborgen rechten van de verdediging, in het ontworpen besluit zelf zouden worden geregeld, veeleer dan dat de Koning zichzelf hiertoe een opdracht verleent.

Een gelijkaardige opmerking geldt, met betrekking tot de procedure van schorsing van voornoemde erkenning, ten aanzien van artikel 8, derde lid, van het ontwerp.

Artikel 8

Terwijl in de Franse tekst van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp de term "individuellement" (niet: Individuellement) wordt gebruikt, komt in de parallelle bepaling van artikel 8, tweede lid, het woord "séparément" voor. Het spreekt voor zich dat, zoals in de Nederlandse tekst het geval is, ook een eenvormige terminologie moet worden gehanteerd in de Franse tekst.

Artikel 12

Men passe de redactie van artikel 12 van het ontwerp aan als volgt:

"Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2004."

PORTÉE ET FONDEMENT LÉGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer les conditions et les modalités concernant la reconnaissance des ouvriers portuaires dans la zone portuaire d'Ostende et de Nieuport.

Les règles en projet se fondent sur le classement des ouvriers portuaires en deux contingents, à savoir le contingent général et le contingent logistique, et remplacent les dispositions contenues jusqu'à ce jour dans l'arrêté royal analogue du 22 décembre 1977, que l'article 11 du projet vise à abroger.

2. Le projet trouve son fondement légal, d'une part, dans l'article 49, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires et, d'autre part, dans l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire.

L'article 49, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 décembre 1968 confie au Roi le soin de déterminer le fonctionnement des commissions et des sous-commissions paritaires. En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 1972, le Roi fixe les conditions et les modalités de reconnaissance des ouvriers portuaires, sur avis de la commission paritaire compétente pour la zone portuaire concernée.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Par souci de correction de la langue, on remplacera, dans le texte néerlandais de l'intitulé, le mot "modaliteiten" par les mots "de nadere regelen".

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il conviendrait de supprimer la référence à l'article 38 de la loi du 5 décembre 1968, cette disposition législative ne procurant pas de fondement juridique à la réglementation en projet.

2. À la fin du deuxième alinéa du préambule, il convient de préciser le fondement légal comme suit: "..., notamment l'article 3, alinéa 1^{er}";. Si la référence générale à l'article 3 de la loi du 8 juin 1972 est maintenue, il faut faire mention, également, de la loi modificative du 2 août 2002.

3. Le troisième alinéa du préambule doit mentionner l'arrêté royal modificatif du 7 novembre 1988.

4. La référence, au quatrième alinéa du préambule, à l'arrêté royal du 15 mars 1979 sera omise. De toute évidence, l'arrêté royal visé ne procure pas de fondement légal à la réglementation en projet et n'est pas modifié par celle-ci. La mention de cet arrêté royal n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet.

5. On rédigera comme suit l'alinéa du préambule qui mentionne l'avis du Conseil d'État:

"Vu l'avis 35.941/1 du Conseil d'État, donné le 14 octobre 2003;".

Article 1^{er}

1. Il n'est pas précisé quel est l'organe qui doit désigner le président et le vice-président (article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o) et le ou les secrétaire(s) (article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o) de la commission administrative, ni si les intéressés doivent remplir certaines conditions ou posséder une qualité spécifique.

2. La portée de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, du projet n'apparaît pas clairement. C'est ainsi que l'on peut se demander si cette disposition implique que les membres de la sous-commission paritaire sont de plein droit membres de la commission administrative. On peut également émettre des doutes sur la portée précise du mot "exclusivement".

Les auteurs du projet adapteront le texte de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, de manière à ce qu'il exprime leurs intentions avec suffisamment de clarté et de précision.

Article 2

S'il faut déduire de la différence de formulation entre l'article 2, alinéas 2 et 3, du projet, que les ouvriers portuaires du contingent logistique ne peuvent effectuer de travail portuaire au sens strict de ce terme, contrairement aux ouvriers portuaires du contingent général, la question se pose de savoir si la référence générale, dans l'article 2, alinéa 3, au "travail portuaire dans le sens de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 12 janvier 1973" instituant la Commission paritaire des ports et fixant sa dénomination et sa compétence, est exacte.

Article 3

L'article 3 du projet prévoit que tant les ouvriers portuaires du contingent général que les ouvriers portuaires du contingent logistique sont reconnus "pour une durée indéterminée ou déterminée".

De toute évidence, c'est à la commission administrative, chargée de la reconnaissance, qu'il revient en définitive de fixer la durée de celle-ci. Le projet devrait à tout le moins indiquer les critères sur la base desquels la commission administrative pourra fixer cette durée. Ainsi, on évitera non seulement de confier à la commission administrative une compétence trop vague, non délimitée, qui ne peut guère être jugée admissible, mais on rendra également le texte plus conforme à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 1972, selon lequel il appartient au Roi de fixer les conditions et les modalités de reconnaissance des ouvriers portuaires. Une délégation trop vague à l'égard d'un élément essentiel des dispositions réglant la reconnaissance - à savoir la durée de celle-ci - n'est pas en conformité avec l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 1972 précité.

Enfin, il faut constater que l'article 3 du projet n'exclut pas que sur le plan de la durée de la reconnaissance, une distinction soit faite dans la pratique entre les ouvriers portuaires du contingent général et ceux du contingent logistique. Pour être en conformité avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, pareille distinction doit toutefois, à l'évidence, s'appuyer sur des motifs objectifs et raisonnablement justifiés. Or, une réglementation qui accorde un pouvoir d'appréciation trop étendu à la commission administrative risque - indépendamment des objections formulées ci-dessus - de conduire à une approche casuistique qui ne contribue pas à la sécurité juridique.

Il résulte de ce qui précède que l'article 3 du projet doit être remanié.

Article 4

1. Le texte français de la phrase introductive de l'article 4, § 1^{er}, du projet sera complété par les mots "du contingent général".
2. Dans le texte néerlandais de l'article 4, § 1^{er}, 4°, du projet, les mots "het te voeren werk" seront remplacés par les mots "het uit te voeren werk".

.../...

3. À l'article 4, § 2, 4°, du projet, il y a une discordance entre le texte néerlandais ("werkdagen") et français ("jours"). Il faut éliminer cette discordance.

Article 5

Selon la première phrase de l'article 5 du projet, les ouvriers portuaires reconnus doivent remplir "certaines normes de prestations minimales comme fixées à l'article 7 du présent arrêté". Sont sans doute visées les prestations calculées sur la période de référence visée à l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, du projet, et qui doit être fixée par le Roi.

Étant donné qu'imposer de telles normes a pour effet de limiter la liberté de travail et le libre choix d'une activité professionnelle, garantis par l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, il s'avère nécessaire de définir avec précision les normes visées, en veillant à ce qu'elles ne portent pas atteinte à l'essence de ce droit constitutionnel et n'aillent au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis.

Article 6

Dans le texte français de l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet, il y aurait lieu d'écrire: "... peut exceptionnellement être engagé pour le contingent général à condition ...".

Article 7

1. Dans le texte français de la phrase introductive de l'article 7, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira par analogie avec le texte néerlandais " ... comme ouvrier portuaire du contingent général et du contingent logistique:" au lieu de " ... comme ouvrier portuaire du contingent logistique:".

2. L'article 7, alinéa 3, du projet est rédigé comme suit:

"La procédure de retrait et de défense de l'ouvrier portuaire devant la commission administrative est réglée par Nous, après avis de la Sous-commission paritaire."

Il serait préférable que la procédure de retrait de la reconnaissance de la qualité d'ouvrier portuaire, d'une part, et les droits de la défense qu'il y a lieu de garantir, d'autre part, soient réglés dans le projet même plutôt que de prévoir que le Roi s'attribue cette mission.

L'article 8, alinéa 3, du projet appelle une observation identique en ce qui concerne la procédure de suspension de la reconnaissance précitée.

Article 8

Le texte français de l'article 7, alinéa 2, du projet utilise le mot "individuellement" (pas: "Individuellement"), alors que la disposition parallèle de l'article 8, alinéa 2, fait état de "séparément". Il va sans dire, qu'à l'instar du texte néerlandais, le texte français doit également utiliser une terminologie uniforme.

Article 12

On adaptera la formulation de l'article 12 du projet comme suit:

"Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004."

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M.GOOSSENS

M. VAN DAMME