



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.297/1
van 4 juni 2014

avis 56.297/1
du 4 juin 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
klachtenprocedure aan boord
van schepen die onder
Belgische vlag varen en tot
vaststelling van het model van
klachtenformulier'

un projet d'arrêté royal
'déterminant la procédure de
plainte à bord des navires
battant pavillon belge et fixant
le modèle de formulaire de
plainte'

Op 5 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de klachtenprocedure aan boord van schepen die onder Belgische vlag varen en tot vaststelling van het model van klachtenformulier’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2014.

*

Le 5 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘déterminant la procédure de plainte à bord des navires battant pavillon belge et fixant le modèle de formulaire de plainte’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 mai 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juin 2014.

*

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het verloop van de klachtenprocedure voor de zeelieden aan boord van schepen die onder Belgische vlag varen te regelen (de artikelen 2 en 4 tot en met 14 van het ontwerp) en het model van klachtenformulier vast te stellen (artikel 7 van het ontwerp). Daarnaast legt artikel 3 van het ontwerp vast welke (bijkomende) vermeldingen moeten worden opgenomen in het document dat de toepasselijke klachtenprocedure aan boord beschrijft, en bepaalt het dat aan de zeeman geen enkele bijkomende verplichting mag worden opgelegd.

4. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de artikelen 65, § 2 en 66, § 2, van de wet ‘tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006’¹.

Voor artikel 3, eerste lid, wordt rechtsgrond gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 66, § 1, van dezelfde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Aan de aanhef van het ontwerp dient voor het eerste lid een lid te worden ingevoegd, dat luidt als volgt: “Gelet op de Grondwet, artikel 108;”

¹ Het ontwerp van wet ‘tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006’ werd op 3 april 2014 aangenomen in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers, maar werd nog niet bekrachtigd en afgekondigd (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3390/4).

Artikel 3

6. In de Nederlandse tekst van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp dienen de woorden “dienen volgende informatie” te worden vervangen door de woorden “dient de volgende informatie”.

7. Het verdient aanbeveling om de inhoud en de draagwijdte van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp duidelijker te formuleren en duidelijk te maken dat in het kader van de klachtenprocedure geen bijkomende verplichtingen mogen worden opgelegd. Aangezien deze bepaling een algemene draagwijdte heeft wat betreft de klachtenprocedure en niet enkel betrekking heeft op de vermeldingen in het document waarin de klachtenprocedure wordt beschreven, wordt ze bovendien het best in een afzonderlijk artikel opgenomen.

Artikel 6

8. In de Nederlandse tekst van artikel 6, eerste lid, van het ontwerp dienen de woorden “naar een hoger niveau verheft worden” te worden vervangen door de woorden “op een hoger niveau behandeld worden”.

Artikel 7

9. In de Nederlandse tekst van artikel 7, eerste lid, van het ontwerp dient het woord “maken” te worden vervangen door het woord “uitmaken”.

In de Nederlandse tekst van artikel 7, vierde lid, van het ontwerp dient het woord “motivatie” te worden vervangen door het woord “motivering”.

10. Uit artikel 65, § 3, 3°, van de wet ‘tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006’ blijkt dat de klachtenprocedure onder meer minstens moet voorzien in “3° de aanwijzing van één of meer personen die de zeelieden vertrouwelijk kunnen adviseren betreffende de procedures die zij kunnen instellen, en de klager bij elk onderhoud of hoorzitting met betrekking tot de reden van het geschil kunnen bijstaan”.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat leidde tot de vermelde wet, wordt artikel 65, § 3, 3°, als volgt toegelicht: “De verplichting zoals bedoeld in artikel 65, § 2, 3° tot aanduiding van één of meerdere vertrouwenspersonen als minimaal te respecteren voorwaarde tijdens de uitwerking van de klachtenprocedure aan boord is één van de maatregelen aanbevolen door de MLC 2006 om het slachtofferschap van de zeeman die de klacht heeft ingediend te voorkomen.”²

Deze regeling is onvoldoende uitgewerkt in het ontwerp. Uit artikel 7, vijfde lid, 4°, van het ontwerp blijkt enkel dat “de naam en de voornaam van de persoon of personen die de zeelieden vertrouwelijk kunnen adviseren betreffende de procedures die zij kunnen instellen, en

² *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3390/1, 32.

de klager bij elk onderhoud of hoorzitting met betrekking tot de reden van de klacht” dient te worden vermeld op het klachtenformulier. Dit kan eveneens worden opgemaakt uit de bijlage (d.i. het model van klachtenformulier).

Gelet op artikel 65, § 3, 3°, van de voornoemde wet moet in het ontwerp uitdrukkelijk worden bepaald dat één of meer vertrouwenspersonen moeten worden aangewezen. Het is raadzaam de algemene principes vast te leggen van de procedure die moet gevolgd worden bij het aanwijzen van één of meer vertrouwenspersonen, te bepalen wie deze personen kan aanwijzen, alsook welke de precieze rechten en verplichtingen (bvb. onpartijdigheid en vertrouwelijkheid) van deze vertrouwenspersonen zijn.

Artikel 9

11. In de Nederlandse tekst van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp moet het woord “maken” vervangen worden door het woord “uitmaken”.

Artikel 13

12. In artikel 13, eerste lid, van het ontwerp moet de verwijzing naar “artikel 10” vervangen worden door een verwijzing naar “artikel 12”.

Artikel 14

13. In de Nederlandse tekst van artikel 14 van het ontwerp moeten de woorden “de Directoraat-generaal Maritiem” vervangen worden door de woorden “het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer” (zie artikel 2, 2° van het ontwerp).

*

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler le déroulement de la procédure de plainte pour les marins à bord des navires battant pavillon belge (articles 2 et 4 à 14 du projet) et de fixer le modèle de formulaire de plainte (article 7 du projet). En outre, l'article 3 du projet détermine les mentions (supplémentaires) qui doivent figurer dans le document décrivant la procédure de plainte à bord applicable et dispose qu'aucune obligation supplémentaire ne peut être imposée au marin.

4. Le fondement juridique du projet est procuré par les articles 65, § 2 et 66, § 2, de la loi 'd'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006'¹.

L'article 3, alinéa 1^{er}, trouve un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tient de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 66, § 1^{er}, de la même loi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule du projet sera précédé d'un alinéa formulé comme suit : « Vu la Constitution, l'article 108; ».

¹ Le projet de loi 'd'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006' a été adopté le 3 avril 2014 en séance plénière de la Chambre des représentants, mais n'a pas encore été sanctionné ni promulgué (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3390/4).

Article 3

6. Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera les mots « dienen volgende informatie » par les mots « dient de volgende informatie ».

7. Il est recommandé de formuler plus clairement la teneur et la portée de l'article 3, alinéa 2, du projet et de préciser qu'aucune obligation supplémentaire ne peut être imposée dans le cadre de la procédure de plainte. Dès lors que cette disposition a une portée générale en ce qui concerne la procédure de plainte et qu'elle ne porte pas uniquement sur les mentions figurant dans le document décrivant cette procédure, mieux vaudrait en outre l'insérer dans un article distinct.

Article 6

8. Dans le texte néerlandais de l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera les mots « naar een hoger niveau verheft worden » par les mots « op een hoger niveau behandeld worden ».

Article 7

9. Dans le texte néerlandais de l'article 7, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera le mot « maken » par le mot « uitmaken ».

Dans le texte néerlandais de l'article 7, alinéa 4, du projet, on remplacera le mot « motivatie » par le mot « motivering ».

10. Il ressort de l'article 65, § 3, 3°, de la loi 'd'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006' que la procédure de plainte doit notamment à tout le moins prévoir « 3° la désignation d'une ou de plusieurs personnes pouvant, à titre confidentiel, conseiller les marins sur les procédures auxquelles ils peuvent avoir recours et assister le plaignant à tout entretien ou audience se rapportant au motif du litige ».

L'exposé des motifs du projet devenu la loi précitée commente l'article 65, § 3, 3°, comme suit : « L'obligation visée à l'article 65, § 2, 3° de désigner une ou de plusieurs personnes de confiance comme condition minimale à respecter lors de l'élaboration de la procédure de plainte à bord est une des mesures recommandées par la MLC 2006 visant à prévenir la victimisation du marin qui a porté plainte »².

Cette règle n'est pas suffisamment explicitée dans le projet. Il ressort uniquement de l'article 7, alinéa 5, 4°, du projet que « les nom et prénom de la ou des personne(s) pouvant, à titre confidentiel, conseiller les marins sur les procédures auxquelles il peut avoir recours et assister le plaignant à tout entretien ou audience se rapportant au motif de la plainte » doivent être

² *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3390/1, 32.

mentionnés sur le formulaire de plainte. C'est ce qui peut également se déduire de l'annexe (à savoir le modèle de formulaire de plainte).

Compte tenu de l'article 65, § 3, 3°, de la loi précitée, le projet doit expressément prévoir qu'une ou plusieurs personnes de confiance doivent être désignées. Il est recommandé de fixer les principes généraux de la procédure à suivre lors de la désignation d'une ou de plusieurs personnes de confiance, de déterminer qui peut désigner ces personnes et de préciser les droits et obligations de ces personnes (par ex. impartialité et confidentialité).

Article 9

11. Dans le texte néerlandais de l'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera le mot « maken » par le mot « uitmaken ».

Article 13

12. À l'article 13, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera la référence à « l'article 10 » par une référence à « l'article 12 ».

Article 14

13. Dans le texte néerlandais de l'article 14 du projet, on remplacera les mots « de Directoraat-generaal Maritiem » par les mots « het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer » (voir l'article 2, 2° du projet).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME