



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.691/1
van 27 oktober 2014

avis 56.691/1
du 27 octobre 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 december 1971 tot
vaststelling van de bijzondere
regelen inzake toepassing van
de arbeidsongevallenwet van
10 april 1971 op de zeelieden'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
28 décembre 1971 fixant les
règles spéciales d'application
aux gens de mer de la loi du
10 avril 1971 sur les accidents
du travail'

Op 1 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1971 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake toepassing van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 op de zeelieden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 oktober 2014.

*

Le 1^{er} octobre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 1971 fixant les règles spéciales d'application aux gens de mer de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 octobre 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 octobre 2014.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 28 december 1971 ‘tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake toepassing van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 op de zeelieden’.

De ontworpen wijzigingen zijn in essentie van tweeërlei aard.

Aangezien het koninklijk besluit van 10 juni 1998¹ met ingang van 1 juli 2005 werd opgeheven, wordt de verwijzing naar dat besluit in het koninklijk besluit van 28 december 1971 vervangen door een verwijzing naar het koninklijk besluit van 13 januari 2014² (artikel 1 van het ontwerp).

Daarnaast wordt een bijzondere premie ingevoerd ten laste van de reders ter koopvaardij voor de financiering van de vergoeding door het Fonds voor Arbeidsongevallen van mogelijke arbeidsongevallen in gebieden met piraterij- en terrorismerisico's (artikel 2).

2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 81, tweede lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, dat luidt:

“De Koning bepaalt het bedrag van de premies die de reders aan het Fonds verschuldigd zijn, alsmede de grondslag waarop die premies worden berekend en de wijze waarop zij worden geïnd.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Rekening houdend met hetgeen *sub* 2 over de rechtsgrond is opgemerkt, vervangen men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp de vermelding van “artikel 81” door die van “artikel 81, tweede lid”.

4. Er heeft met betrekking tot het ontworpen besluit op facultatieve wijze een regelgevingsimpactanalyse plaatsgevonden. Hiervan wordt het best melding gemaakt in een apart lid van de aanhef dat dient te volgen op de leden waarin wordt gerefereerd aan de naleving van de rechtens verplichte vormvereisten en dat aanvangt met de woorden “Overwegende de regelgevingsimpactanalyse uitgevoerd op ...;”.³

¹ Koninklijk besluit van 10 juni 1998 ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit van 18 april 1997 houdende maatregelen ter bevordering van de tewerkstelling in de koopvaardij in toepassing van artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’.

² Koninklijk besluit van 13 januari 2014 ‘houdende vrijstelling van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sector van de koopvaardij en de zeesleepvaartsector’.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 35, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be). Zie ook J. VAN NIEUWENHOVE, “De vermelding van de federale RIA in de aanhef van besluiten”, *TVW* 2014, p. 226-227.

5. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten valt af te leiden dat het ontwerp ook het voorwerp heeft uitgemaakt van een overleg in de Ministerraad. Men vulle derhalve de formule van voordracht aan met de woorden “en op het advies van de in Raad vergaderde Ministers,”.

Artikel 1

6. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet ook nog melding worden gemaakt van het wijzigende koninklijk besluit van 20 december 1993.

Artikel 2

7. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1971 (artikel 2, 1°, van het ontwerp), wordt melding gemaakt van zones met risico “ingevolge piraterij of terrorisme”. In het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, eerste streepje, wordt evenwel melding gemaakt van een high-risk zone “piraterij”, terwijl na het tweede streepje, blijkbaar in een meer algemene zin, wordt verwezen naar een “extended-risk” zone, zonder nadere specificering dat deze op piraterij, dan wel op terrorisme, of de beide, zou betrekking hebben. Vraag is of in het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, eerste streepje, ter wille van de duidelijkheid de verwijzing naar “piraterij” niet het best zou worden weggelaten. In ieder geval doen de stellers van het ontwerp er goed aan om de wijze van vermelding van de zones, bedoeld in het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, eerste en tweede streepje, aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

8. Aan het einde van de beide streepjes in het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1971 schrappe men de zinsnede “zoals afgebakend in collectieve arbeidsovereenkomst”. Uit het bestaande artikel 6*bis*, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit valt immers af te leiden dat de geografische afbakening van de risicozones van piraterij of terrorisme zaak is van het Beheerscomité van het Fonds voor Arbeidsongevallen, na advies van het Technisch Comité voor de koopvaardij. Aangezien in het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, wordt bepaald dat die afbakening bij collectieve arbeidsovereenkomst gebeurt, is de regeling op dat punt bijgevolg niet coherent. De gemachtigde heeft bevestigd dat het effectief de bedoeling is om de verwijzing naar de collectieve arbeidsovereenkomst weg te laten in het ontworpen artikel 6*bis*, tweede lid, eerste en tweede streepje.

9. Rekening houdend met de ontworpen invoeging van een lid in artikel 6*bis* van het koninklijk besluit van 28 december 1971 (artikel 2, 1°, van het ontwerp), schrijve men in artikel 2, 2°, van het ontwerp, “in het vroegere tweede lid, dat het derde lid wordt, worden ...”. Ook de redactie van artikel 2, 3° tot 7°, van het ontwerp, moet dienovereenkomstig worden aangepast.

10. In verband met het ontworpen artikel 6*bis*, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1971 (artikel 2, 4°, van het ontwerp) rijzen diverse vragen. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk welke de rechtsgevolgen zijn van een beslissing tot aanpassing van de betrokken

percentages door het Beheerscomité van het Fonds voor Arbeidsongevallen die niet binnen zes maanden bij koninklijk besluit wordt bekrachtigd: zal de gewijzigde premiehoogte dan gedurende die beperkte periode van zes maanden rechtsgeldig kunnen worden toegepast of dient deze toepassing met terugwerkende kracht ongedaan te worden gemaakt wanneer de bekrachtiging niet tijdig plaatsvindt?

De gemachtigde werd om nadere toelichting verzocht met betrekking tot deze en een aantal andere vragen die het ontworpen artikel 6*bis*, vijfde lid, doet rijzen. Mede op basis van deze toelichting wordt de stellers van het ontwerp ter overweging gegeven om het ontworpen artikel 6*bis*, vijfde lid, te redigeren als volgt:

“Wanneer de geografische afbakening van een risicozone van piraterij of terrorisme wordt gewijzigd, kan het Beheerscomité van het Fonds, na advies van het Technisch Comité voor de koopvaardij, de percentages bedoeld in het tweede lid in functie van het gewijzigd risico aanpassen. Als de aangepaste percentages niet binnen zes maanden na de vaststelling ervan worden bekrachtigd bij koninklijk besluit worden de percentages bedoeld in het tweede lid geacht nooit te zijn aangepast. De bekrachtiging werkt terug tot op de datum waarop de aangepaste percentages door het Beheerscomité van het Fonds werden vastgesteld.”

11. Artikel 2, 5°, van het ontwerp lijkt te moeten worden vervolledigd met de volgende woorden: “en worden aan het einde van het tweede streepje de woorden ‘of in een risicozone van piraterij of terrorisme’ toegevoegd”.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 28 décembre 1971 'fixant les règles spéciales d'application aux gens de mer de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail'.

Les modifications en projet sont essentiellement de deux types.

L'arrêté royal du 10 juin 1998¹ ayant été abrogé avec effet au 1^{er} juillet 2005, il convient de remplacer la référence à cet arrêté figurant dans l'arrêté royal du 28 décembre 1971 par une référence à l'arrêté royal du 13 janvier 2014² (article 1^{er} du projet).

Par ailleurs, une prime spéciale est instaurée à la charge des armateurs de la marine marchande en vue de financer l'indemnité versée par le Fonds des accidents du travail pour d'éventuels accidents du travail survenus dans des zones à risque de piraterie et de terrorisme (article 2).

2. Le dispositif en projet peut être réputé trouver son fondement juridique dans l'article 81, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi détermine le taux des primes dont les armateurs sont redevables au Fonds ainsi que leur base de calcul et leurs modalités de perception ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Eu égard à l'observation formulée au point 2 concernant le fondement juridique, on remplacera, à la fin du premier alinéa du préambule du projet, la mention de « l'article 81 » par celle de « l'article 81, alinéa 2 ».

4. En ce qui concerne l'arrêté en projet, une analyse d'impact de la réglementation a été réalisée de manière facultative. Il est préférable d'en faire mention dans un alinéa distinct du préambule qui sera inséré à la suite des alinéas faisant référence au respect des formalités légalement requises et qui commencera par les mots « Considérant l'analyse d'impact de la réglementation réalisée le ...; »³.

¹ Arrêté royal du 10 juin 1998 'portant exécution de l'arrêté royal du 18 avril 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans la marine marchande en application de l'article 7, § 2, la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité'.

² Arrêté royal du 13 janvier 2014 'comportant dispense de certaines cotisations patronales et cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur de la marine marchande et du remorquage en mer'.

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 35, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be). Voir aussi J. VAN NIEUWENHOVE, « De vermelding van de federale RIA in de aanhef van besluiten », *TVW* 2014, pp. 226-227.

5. Il découle des documents joints à la demande d'avis que le projet a également fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. On complétera dès lors la formule de proposition par les mots « et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil, » .

Article 1^{er}

6. Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, il convient de mentionner en outre l'arrêté royal modificatif du 20 décembre 1993.

Article 2

7. Dans la phrase liminaire de l'article 6*bis*, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 28 décembre 1971 (article 2, 1^o, du projet), il est fait mention de zones à risque « de piraterie ou de terrorisme ». L'article 6*bis*, alinéa 2, premier tiret, en projet, fait toutefois état d'une zone à haut risque de « piraterie », alors que dans le second tiret, il est manifestement question, dans un sens plus général, d'une zone « extended-risk », sans qu'il soit précisé si celle-ci porterait sur la piraterie ou le terrorisme, ou bien les deux. La question est de savoir si, dans un souci de clarté, il ne serait pas préférable d'omettre la mention de « piraterie » dans l'article 6*bis*, alinéa 2, premier tiret, en projet. En tout cas, les auteurs du projet seraient bien avisés de réexaminer la manière dont sont mentionnées les zones visées dans l'article 6*bis*, alinéa 2, premier et second tirets, en projet.

8. À la fin des deux tirets de l'article 6*bis*, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 28 décembre 1971, on supprimera le membre de phrase « telle que définie par convention collective de travail ». En effet, il découle de l'article 6*bis*, alinéa 3, existant, de l'arrêté royal précité que la délimitation géographique des zones à risque de piraterie ou de terrorisme relève du Comité de gestion du Fonds des accidents du travail, après avis du Comité technique pour les marins de la marine marchande. L'article 6*bis*, alinéa 2, en projet, disposant que cette délimitation est effectuée par convention collective de travail, le dispositif n'est donc pas cohérent sur ce point. Le délégué a confirmé que l'intention est effectivement d'omettre la référence à la convention collective de travail dans l'article 6*bis*, alinéa 2, premier et second tirets, en projet.

9. Compte tenu de l'insertion en projet d'un alinéa dans l'article 6*bis* de l'arrêté royal du 28 décembre 1971 (article 2, 1^o, du projet), on écrira à l'article 2, 2^o, du projet, “dans l'ancien alinéa 2, qui devient l'alinéa 3, les mots ... ». Il faudra aussi adapter en conséquence la formulation de l'article 2, 3^o à 7^o, du projet.

10. En ce qui concerne l'article 6*bis*, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 28 décembre 1971 (article 2, 4^o, du projet), plusieurs questions se posent. Ainsi, par exemple, on n'aperçoit pas clairement quels sont les effets juridiques d'une décision d'adaptation des pourcentages concernés par le Comité de gestion du Fonds des accidents du travail, qui n'est pas confirmée par arrêté royal dans un délai de six mois : le taux modifié de la prime pourra-t-il être valablement appliqué pendant cette période limitée de six mois ou cette application devra-t-elle être annulée avec effet rétroactif si la confirmation n'intervient pas dans le délai prévu ?

Des précisions ont été demandées au délégué sur ce point ainsi que sur une série d'autres questions soulevées par l'article 6*bis*, alinéa 5, en projet. Compte tenu, notamment, de ces précisions, il est suggéré aux auteurs du projet de formuler l'article 6*bis*, alinéa 5, en projet, comme suit :

« En cas de modification de la délimitation géographique d'une zone à risque de piraterie ou de terrorisme, le Comité de gestion du Fonds peut, après avis du Comité technique pour les marins de la marine marchande, adapter les pourcentages visés à l'alinéa 2 en fonction du risque modifié. Si les pourcentages adaptés ne sont pas confirmés par arrêté royal dans les six mois de leur fixation, les pourcentages visés à l'alinéa 2 sont réputés n'avoir jamais été adaptés. La confirmation rétroagit à la date à laquelle les pourcentages adaptés ont été fixés par le Comité de gestion du Fonds ».

11. Conformément au texte néerlandais, on rédigera l'article 2, 5°, du projet comme suit : « 5° à l'alinéa 5, les mots 'en zone de guerre ou en zone à risque de piraterie ou de terrorisme' sont insérés entre le mot 'prévu' et les mots 'en mentionnant' et les mots 'ou en zone à risque de piraterie ou de terrorisme' sont ajoutés à la fin du deuxième tiret ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME