



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.153/1
van 22 april 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘ter omzetting van de Richtlijn (EU) 2017/159 van de Raad van 19 december 2016 tot uitvoering van de op 21 mei 2012 door het Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de Europese Unie (COGECA), de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) en de Vereniging van de nationale organisaties van visserijondernemingen in de Europese Unie (Europêche) gesloten Overeenkomst betreffende de uitvoering van het Verdrag betreffende werk in de visserijsector van de Internationale Arbeidsorganisatie uit 2007’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.153/1
du 22 avril 2020

sur

un projet d’arrêté royal ‘transposant la Directive 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l’Accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l’Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l’Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l’Association des organisations nationales d’entreprises de pêche de l’Union européenne (Europêche)’

Op 24 maart 2020 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 ‘ter omzetting van de Richtlijn (EU) 2017/159 van de Raad van 19 december 2016 tot uitvoering van de op 21 mei 2012 door het Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de Europese Unie (COGECA), de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) en de Vereniging van de nationale organisaties van visserijondernemingen in de Europese Unie (Europêche) gesloten Overeenkomst betreffende de uitvoering van het Verdrag betreffende werk in de visserijsector van de Internationale Arbeidsorganisatie uit 2007’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 april 2020.

*

Le 24 mars 2020, 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 ‘transposant la Directive 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l'Accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche)’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 avril 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 avril 2020.

*

1. 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2017/159 van de Raad van 19 december 2016 ‘tot uitvoering van de op 21 mei 2012 door het Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de Europese Unie (COGECA), de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) en de Vereniging van de nationale organisaties van visserijondernemingen in de Europese Unie (Europêche) gesloten Overeenkomst betreffende de uitvoering van het Verdrag betreffende werk in de visserijsector van de Internationale Arbeidsorganisatie uit 2007’ (hierna: richtlijn 2017/159).

Met dat oogmerk worden bij de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp wijzigingen aangebracht in diverse koninklijke besluiten.

3. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, artikel 4, 1°, f en h, en 4°, van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’ en artikel 24 van de wet van 3 mei 2003 ‘tot regeling van de arbeidsovereenkomst wegens scheepsdienst voor de zeevisserij en tot verbetering van het sociaal statuut van de zeevisser’.

3.1. Artikel 105 van de Grondwet bepaalt dat de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. Uit deze bepaling volgt weliswaar dat de wetgever aan de Koning bepaalde opdrachten en bevoegdheden kan toekennen, maar zij biedt als dusdanig geen rechtsgrond voor het te nemen besluit.

3.2. De artikelen 2¹ tot 6 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan artikel 4, 1°, f en h, en 4°, van de wet van 5 juni 1972. Luidens deze bepaling bepaalt de Koning met inachtneming van de dienst en de vaart waartoe het schip is bestemd, de voorwaarden waaraan het schip moet voldoen om in staat van veiligheid te zijn, inzonderheid de voorschriften betreffende de lichamelijke geschiktheid, de brevetten, vergunningen en andere soortgelijke attesten, welke kunnen vereist worden van de kapitein en van de bemanning, alsmede het aantal bemanningsleden, de bewoonbaarheid van de inrichtingen, de hygiëne en de gezondheidsvoorwaarden en de verplichtingen van de kapiteins en andere opvarenden alsook van de eigenaars in verband met de veiligheid van schepen.

¹ Het ontworpen artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 december 1957 vult de actueel geldende versie van die bepaling aan met de verplichting dat de levensmiddelen en het drinkwater door de reder “gratis ter beschikking” worden gesteld tot het einde van de aanmonstering van de bemanningsleden en houdt m.a.w. een precisering in van de reeds bestaande verplichting.

3.3. Artikel 7 van het ontwerp voorziet in een wijziging van artikel 4, 1°, van het koninklijk besluit van 17 februari 2005 ‘tot uitvoering van de bepalingen van de wet van 3 mei 2003 tot regeling van de arbeidsovereenkomst wegens scheepsdienst voor de zeevisserij en tot verbetering van het sociaal statuut van de zeevisser’.

De actueel geldende versie van artikel 4, 1°, van dat koninklijk besluit bepaalt dat de werknemers die minimum 18 jaar zijn of voldaan hebben aan de deeltijdse leerplicht in aanmerking komen voor de erkenning als zeevisser.

Artikel 7 van het ontwerp voorziet in de opheffing van de woorden “of voldaan hebben aan de deeltijdse leerplicht”.

Deze bepaling houdt echter geen verband met de aangelegenheid die wordt geregeld in artikel 24 van de wet van 3 mei 2003, waarbij de reder er dient voor te zorgen dat de zeevissers kunnen beschikken over de gebruikelijke beschermingskledij, dat deze in voldoende aantal aan boord is, dat ze beschikken over voldoende materiaal om hun taak uit te voeren en dat dit materiaal in goede staat is.

Voor de ontworpen wijziging kan wel rechtsgrond worden gevonden in artikel 3, tweede lid, van de voornoemde wet. Luidens deze bepaling mogen alleen erkende zeevissers als bemanningslid in het kader van een arbeidsovereenkomst wegens scheepsdienst voor de zeevisserij op een vissersschip worden tewerkgesteld en bepaalt de Koning, op advies van het Paritair Comité voor de zeevisserij, de voorwaarden en de nadere regelen met betrekking tot de erkenning, de schorsing en de intrekking van de erkenning van de zeevissers en bepaalt hij daarin tevens de gevallen waarin een zeevisser tijdelijk en op uitzonderlijke wijze zonder erkenning op een vissersschip kan worden tewerkgesteld.

VORMVEREISTEN

4. Aangezien voor artikel 7 van het ontwerp rechtsgrond moet worden gezocht in artikel 3, tweede lid, van de wet van 3 mei 2003 is het advies van het paritair comité voor de zeevisserij vereist.

Noch uit de aanhef van het ontwerp, noch uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt dat een dergelijk advies reeds werd ingewonnen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Het voorliggende ontwerp strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2017/159. Aan die richtlijn wordt ook gedeeltelijk omzetting verleend bij het koninklijk besluit van 3 december 2019 ‘betreffende de accommodatie van vissersvaartuigen’ en bij het voorontwerp van wet ‘betreffende werk in de visserijsector’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 25 februari 2020 advies 66.920/1 heeft uitgebracht.²

Gelet op deze gefragmenteerde omzetting van richtlijn 2017/159 en het gegeven dat bij de adviesaanvraag bijvoorbeeld geen concordantietabel betreffende de omzetting is gevoegd, wordt in het kader van onderhavige adviesaanvraag de volledigheid van de omzetting van richtlijn 2017/159 niet onderzocht. Het staat aan de adviesaanvrager om over een volledige omzetting te waken, temeer nu de omzettingstermijn reeds is verstreken.³

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen is opgemerkt *sub* 3 tot 3.3 omtrent de rechtsgrond.

In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 105 van de Grondwet te worden geschrapt.

In het derde lid van de aanhef dient een verwijzing naar artikel 3, tweede lid, van de wet van 3 mei 2003 te worden toegevoegd en dient de verwijzing naar artikel 24 van dezelfde wet te worden geschrapt.

Artikel 2

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 december 1957 dienen de woorden “de drinkwater” te worden vervangen door de woorden “het drinkwater”.

*

² Een deel van de ontworpen bepalingen is evenwel niet beperkt tot de visserijactiviteit.

³ Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 2017/159 dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan deze richtlijn te voldoen uiterlijk op 15 november 2019 in werking te doen treden.

1. 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

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend transposer partiellement la directive (UE) 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 'portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche)' (ci-après : la directive 2017/159).

À cette fin, les articles 2 à 5 du projet apportent des modifications dans divers arrêtés royaux.

3. Selon le préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans les articles 105 et 108 de la Constitution, l'article 4, 1^o, f et h, et 4^o, de la loi du 5 juin 1972 'sur la sécurité des bâtiments de navigation' et l'article 24 de la loi du 3 mai 2003 'portant réglementation du contrat d'engagement maritime pour la pêche maritime et améliorant le statut social du marin pêcheur'.

3.1. L'article 105 de la Constitution dispose que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que Lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. Il découle de cette disposition que le législateur peut, certes, attribuer certaines missions et compétences au Roi, mais elle ne procure pas en tant que telle de fondement juridique à l'arrêté envisagé.

3.2. Les articles 2¹ à 6 du projet puisent un fondement juridique dans l'article 4, 1^o, f et h, et 4^o, de la loi du 5 juin 1972. Conformément à cette disposition, le Roi fixe, en fonction du service et de la navigation auxquels un navire est destiné, les conditions dans lesquelles un navire doit se trouver pour être en état de sécurité, et notamment les prescriptions relatives aux aptitudes physiques, aux brevets, aux licences et aux autres attestations similaires, qui peuvent être exigés du capitaine et de l'équipage, ainsi qu'au nombre des membres de l'équipage, à l'habitabilité des aménagements, à l'hygiène et à la salubrité, de même que les obligations des capitaines et des autres personnes embarquées ainsi que des propriétaires, relatives à la sécurité des navires.

¹ L'article 2, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 1957 complète la version actuellement en vigueur de cette disposition par l'obligation pour l'armateur de « fourni[r] gratuitement » les vivres et l'eau potable jusqu'à la fin de l'engagement des membres de l'équipage et, autrement dit, précise l'obligation déjà existante.

3.3. L'article 7 du projet modifie l'article 4, 1°, de l'arrêté royal du 17 février 2005 'portant exécution des dispositions de la loi du 3 mai 2003 portant réglementation du contrat d'engagement maritime pour la pêche maritime et améliorant le statut social du marin pêcheur'.

La version actuellement en vigueur de l'article 4, 1°, de cet arrêté royal dispose que les travailleurs âgés de 18 ans minimum ou qui ont satisfait à l'obligation scolaire à temps partiel entrent en ligne de compte pour l'agrément comme marin pêcheur.

L'article 7 du projet prévoit l'abrogation des mots « ou avoir satisfait à l'obligation scolaire à temps partiel ».

Toutefois, cette disposition n'a aucun lien avec la matière réglée à l'article 24 de la loi du 3 mai 2003, conformément auquel l'armateur doit veiller à ce que les marins pêcheurs puissent disposer des tenues de protection habituelles, à ce que celles-ci soient en nombre suffisant à bord, à ce que les marins pêcheurs disposent d'un matériel suffisant pour qu'ils puissent accomplir leurs tâches et à ce que ce matériel soit en bon état.

La modification en projet peut, par contre, trouver un fondement juridique dans l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée. Selon cette disposition, seuls les marins pêcheurs agréés peuvent être occupés sur un navire de pêche en qualité de membre d'équipage dans le cadre d'un contrat d'engagement pour la pêche maritime et le Roi fixe, sur l'avis de la commission paritaire de la pêche maritime, les conditions et les modalités relatives à l'agrément, à la suspension ou au retrait de l'agrément des marins pêcheurs, et précise également les cas dans lesquels un marin pêcheur peut travailler, temporairement et à titre exceptionnel, sans agrément sur un navire de pêche.

FORMALITÉS

4. Dès lors que le fondement juridique de l'article 7 doit être recherché dans l'article 3, alinéa 2, de la loi du 3 mai 2003, l'avis de la commission paritaire de la pêche maritime est requis.

Il ne ressort ni du préambule du projet ni des documents annexés à la demande d'avis qu'un tel avis a déjà été recueilli.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Le projet à l'examen vise à transposer partiellement la directive 2017/159. Cette directive a également été transposée partiellement par l'arrêté royal du 3 décembre 2019 'concernant le logement à bord des navires de pêche' et par l'avant-projet de loi 'relative au travail dans la pêche' sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné, le 25 février 2020, l'avis 66.920/1 ².

Compte tenu de cette transposition fragmentée de la directive 2017/159 et de la circonstance qu'aucun tableau de concordance relatif à la transposition, par exemple, n'a été joint à la demande d'avis, il ne sera pas examiné, dans le cadre de la présente demande d'avis, si la transposition de la directive précitée est complète. Il appartient au demandeur d'avis de veiller à une transposition intégrale, d'autant plus que le délai de transposition a déjà expiré ³.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. On adaptera le préambule conformément aux observations formulées aux points 3 à 3.3 à propos du fondement juridique.

Au premier alinéa du préambule, on supprimera la référence à l'article 105 de la Constitution.

Le troisième alinéa du préambule sera complété par une référence à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 3 mai 2003 et la référence à l'article 24 de la même loi sera supprimée.

Article 2

7. Dans le texte néerlandais de l'article 2, en projet, de l'arrêté royal du 12 décembre 1957, on remplacera les mots « de drinkwater » par les mots « het drinkwater ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Une partie des dispositions en projet ne se limitent toutefois pas l'opération de pêche.

³ Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2017/159, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 15 novembre 2019.