



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.028/1
van 19 oktober 2020

avis 68.028/1
du 19 octobre 2020

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
optimalisatie van de maritieme
arbeidsbepalingen'

un avant-projet de loi 'visant à
optimiser les dispositions
relatives au travail maritime'

Op 14 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 oktober 2020.

*

Le 14 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 8 octobre 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 Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 octobre 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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van een aantal maritieme arbeidsbepalingen, meer bepaald in de wet van 3 juni 2007 ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’ en in de wet van 13 juni 2014 ‘tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006’.

De ontworpen wijzigingen strekken in hoofdzaak tot de omzetting van de amendementen bij het Verdrag betreffende Maritieme Arbeid 2006 (hierna ook: MLC-Verdrag) en tot het vervangen van bepaalde onderdelen van de voormelde wet van 13 juni 2014 door machtigingen aan de Koning om in de plaats daarvan een regeling tot stand te brengen.

VORMVEREISTEN

3. In het advies 19/2020 van 21 februari 2020 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’ heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit eveneens het voorliggende voorontwerp van wet bij haar onderzoek betrokken. In dat advies werd onder meer opgemerkt dat artikel 47 van de wet van 13 juni 2014, dat betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, zou moeten worden aangepast. Met artikel 29 van het voorontwerp wordt aan dat voorstel gevolg gegeven. Er kan dan ook worden aangenomen dat met betrekking tot het voorliggende voorontwerp voldaan is aan de verplichting tot raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het voorontwerp voorziet in de opheffing van talrijke onderdelen van de wet van 13 juni 2014. Het ontworpen artikel 6 van die wet (artikel 16 van het voorontwerp) bevat een machtiging aan de Koning om de in bedoelde onderdelen geregelde aangelegenheden te regelen bij een nog aan te nemen koninklijk besluit.

In zoverre daarbij rekening wordt gehouden met de grondwettelijke beginselen inzake de onderscheiden bevoegdheden van de wetgevende en de uitvoerende macht, rijst er in beginsel geen bezwaar tegen de beoogde werkwijze.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De aan te nemen wet, met inbegrip van de verschillende opheffingsbepalingen, treedt in werking op 26 december 2020 (artikel 43 van het voorontwerp). Teneinde een leemte in de betrokken regelgeving te vermijden, moet er over gewaakt worden dat het nog aan te nemen koninklijk besluit eveneens op die datum in werking treedt. In voorkomend geval zullen de aan te nemen wet en koninklijk besluit gelijktijdig op een latere datum in werking moeten treden.

Artikel 2

5. Artikel 2 van het voorontwerp vervangt het begrip “zeebrief” in artikel 28, 1°, van de wet van 3 juni 2007. Dat begrip komt echter ook voor in artikel 28, 2°, van voormelde wet. De gemachtigde bevestigde dat ook die bepaling zal worden aangepast.

Artikel 5

6. In het (facultatief) advies van het Paritair Comité Koopvaardij van 7 oktober 2020 wordt voorgesteld om in de bij artikel 5 van het voorontwerp ontworpen bepaling de woorden “en met een maximale duur van 7 maanden” weg te laten. Voor zover door de steller van het voorontwerp gevolg zou worden gegeven aan dat voorstel tot weglating, zijn hierbij als zodanig geen opmerkingen te maken. Door die weglating bevat artikel 5 van het voorontwerp echter niet langer een inhoudelijke wijziging aan artikel 33, eerste lid, van de wet van 3 juni 2007, zodat artikel 5 in zijn geheel zou komen te vervallen.

Artikel 6

7. Artikel 6 van het voorontwerp voegt in artikel 37 van de wet van 3 juni 2007 onder meer het begrip “de Scheepvaartcontrole” in. Dat begrip wordt evenwel niet gedefinieerd in de wet van 3 juni 2007. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 28 zal worden aangevuld met de volgende definitie:

8° Scheepvaartcontrole: het onderdeel van de federale overheid zoals bedoeld in artikel 1.1.1.2, 4° van het Belgisch Scheepvaartwetboek;”

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 8

8. In de Nederlandse tekst van artikel 8 van het voorontwerp moet het woord “alineea” telkens worden vervangen door het woord “lid”.

Artikel 10

9. Artikel 10 van het voorontwerp voorziet in de opheffing van artikel 72, 4°, van de wet van 3 juni 2007, dat bepaalt dat “de verbintenissen voortspruitende uit de door deze wet

geregelde arbeidsovereenkomsten een einde [nemen] door: [...] het ontschepen van de zeevarende wegens ziekte of verwonding”.

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de op te heffen bepaling “overbodig [is] aangezien deze reeds in algemene bewoording in artikel 65 van de wet van 3 juni 2007” is opgenomen. Laatstgenoemd artikel bepaalt, onder meer, dat de zeevarende “ten laste van de reder recht [heeft] op de betaling van de geneeskundige, heelkundige, farmaceutische en verplegingskosten die nodig zijn in geval van ziekte of ongeval overkomen tijdens de zeereis”.

Ondervraagd over de op het eerste gezicht verschillende draagwijdte van de artikelen 65 en 72, 4°, van de wet van 3 juni 2007, en de verduidelijking in dat verband in de memorie van toelichting, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Op basis van artikel 65 van de wet van 3 juni 2007 is de reder de betaling van een reeks kosten in geval van ziekte of ongeval (ook de kosten die ontstaan na de ontschepping van de zeevarende). De draagwijdte van beide artikelen verschilt inderdaad. Het ophouden van het bestaan van de arbeidsovereenkomst wegens scheepsdienst als gevolg van de ontschepping van de zeevarende wegens ziekte of ongeval overeenkomstig, heeft geen impact op de verplichtingen voor de reder vervat in het huidige artikel 72, 4°. Het artikel 10 zal worden geschrapt.”

Met de weglating van artikel 10 uit het voorontwerp kan worden ingestemd.

Artikel 12

10. Artikel 12, 2°, van het voorontwerp vervangt artikel 3, 2°, van de wet van 13 juni 2014, dat de definitie van het begrip “schip” bevat. De ontworpen definitie luidt:

“elk schip dat niet uitsluitend vaart op de binnenwateren of op wateren gelegen in het binnenland of in de nabijheid van beschutte wateren of gebieden waar een havenreglementering van toepassing is; schepen met een brutotonnenmaat van minder dan 200 die reizen nabij de kust en waarvan de bemanning niet aan boord slaapt, worden eveneens niet beschouwd als schip”.

Gevraagd om de uitsluiting van schepen met een brutotonnenmaat van minder dan 200 die reizen nabij de kust en waarvan de bemanning niet aan boord slaapt, toe te lichten rekening houdend met de overeenstemmende bepaling in het MLC-Verdrag, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dit is opgenomen in artikel II.1 (i) van het MLC-Verdrag: ‘schip: een schip anders dan een schip dat uitsluitend vaart op binnenwateren of wateren binnen, of dicht grenzend aan, beschutte wateren of gebieden waar havenvoorschriften gelden;’ Onze technische experts hebben deze schepen omschreven als schepen die ‘reizen maken nabij de kust’, dit is in Europese wetgeving beschreven als 30 nautische mijl.

Bovendien heeft het paritair comité 316 voor de Koopvaardij, dat in België de organisaties van reders en zeevarenden vertegenwoordigt, op basis van artikel II.5 van het MLC-Verdrag (uitsluiting schepen in geval van twijfel) als advies gegeven dat schepen waar de bemanning niet aan boord van het schip slapen, niet onder het MLC-Verdrag vallen. Deze zienswijze wordt in dit project opgenomen in de Belgische wetgeving.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over het nodige inzicht in de betrokken aangelegenheid om een sluitend oordeel te kunnen vellen over de door de gemachtigde aangevoerde argumentatie inzake de overeenstemming van de ontworpen definitie met de definitie in het MLC-Verdrag.

Het verdient in elk geval aanbeveling om de door de gemachtigde verstrekte verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

Artikel 13

11. Artikel 13, 1°, van het voorontwerp voorziet in het vervangen van het woord “zeelieden” door “zeevarenden” in artikel 4, § 2, van de wet van 13 juni 2014. Een dergelijke wijziging is evenwel reeds doorgevoerd bij artikel 13 van de wet van 6 maart 2017 ‘tot wijziging van de wet van 3 juni 2007 betreffende diverse arbeidsbepalingen en de wet van 13 juni 2014 tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006’.

Artikel 13, 1°, dient dan ook uit het voorontwerp te worden weggelaten. Hetzelfde geldt voor artikel 14, 1°, van het voorontwerp dat in een identieke wijziging voorziet.

Artikel 16

12. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 6 van de wet van 13 juni 2014 schrijve men “met inachtneming van” (niet: “onder voorbehoud van”).

13. In de Nederlandse tekst van hetzelfde ontworpen artikel dient “§ 1” te worden weggelaten.

Artikel 23

14. Voor zover uit het MLC-Verdrag niet de verplichting voortvloeit om ook de officiële versie van de daarin bedoelde certificaten en documenten op te stellen in het Engels, rijst de vraag naar een verantwoording voor het vervangen van de huidige regeling in artikel 28 van de wet van 13 juni 2014, waarbij de certificaten en documenten naar keuze van de reder worden opgesteld in het Nederlands of het Frans, vergezeld van een vertaling in het Engels, door een regeling waarbij die certificaten en documenten enkel² kunnen worden opgesteld in het Engels, met desgevallend, op vraag van de reder, een vertaling in het Nederlands of het Frans. Het verdient aanbeveling om die verantwoording weer te geven in de memorie van toelichting. In het ontworpen artikel 28 van de wet van 13 juni 2014 dient bovendien te worden geschreven “Op vraag van de reder, wordt een vertaling naar het Frans of het Nederlands toegevoegd” (niet: “(...) kan (...) worden toegevoegd”). De gemachtigde heeft immers bevestigd dat de reder, op verzoek, recht heeft op een Franse of Nederlandse vertaling van de certificaten en documenten.

² Vgl. ook met artikel 11 van de wet van 12 juni 2020 ‘betreffende werk in de visserijsector’, dat luidt: “Het certificaat wordt in het Frans of het Nederlands, naar keuze van de reder, en in het Engels opgesteld”.

Artikel 29

15. In het ontworpen artikel 47, § 2, van de wet van 13 juni 2014 wordt verwezen naar “het Directoraat”.

Thans bevat artikel 3, 9°, van de wet van 13 juni 2014 een definitie van het begrip “Directoraat-generaal Scheepvaart”. Die bepaling wordt echter bij artikel 12, 6°, van het voorontwerp vervangen door een definitie van het begrip “vertegenwoordigers van zeevarenden en reders”.

Aan de wet van 13 juni 2014 zal bijgevolg een nieuwe definitie moeten worden toegevoegd waarbij wordt bepaald welke instelling wordt bedoeld met “het Directoraat”.

Artikelen 38 tot 40

16. Het ontworpen artikel 71 van de wet van 13 juni 2014 bepaalt dat “[m]et een geldboete van 200 tot 100.000 euro wordt gestraft, de reder, zijn lasthebber of aangestelde en/of de kapitein of zijn vertegenwoordiger van een schip onder Belgische vlag die, zelfs buiten België, de bepalingen van deze wet alsook de bepalingen van de ter uitvoering van deze wet genomen besluiten heeft overtreden”.

Het ontworpen artikel 74 van de wet van 13 juni 2014 voorziet eveneens in de voornoemde straf voor “de reder, zijn lasthebber of aangestelde en/of de kapitein of zijn vertegenwoordiger van een schip dat onder vreemde vlag vaart die een overtreding van het MLC-Verdrag met inbegrip van de rechten van de zeevarenden, begaat”.

16.1. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken³ houdt in dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en de mogelijkerwijs op te lopen straf kan kennen. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling, van de straf of van de strafrechtspleging zelf te regelen. Meer bepaald staat het niet eraan in de weg dat de wetgever aan de rechter of aan het openbaar ministerie een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wettelijke bepalingen, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.⁴

16.2. In een advies van 29 mei 2020 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ondervraagd door het Grondwettelijk Hof van Armenië, over een strafbaarstelling door middel van zogenaamde “wetgeving bij verwijzing”, als volgt geoordeeld:

“La Cour est donc d’avis que recourir à la technique de ‘législation par référence’ pour incriminer des actions ou omissions n’est pas en soi incompatible avec les exigences de l’article 7 de la Convention. Lues conjointement, la norme référente et la norme référée doivent permettre à la personne concernée de déterminer, en s’entourant au besoin de

³ Zie o.m. artikel 12 van de Grondwet en artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

⁴ Zie o.m. GwH 6 december 2018, nr. 174/2018, B.19.3.

conseils éclairés, quel comportement est propre à engager sa responsabilité pénale. Cette exigence vaut également lorsque la norme référée a dans l'ordre juridique concerné un rang hiérarchique ou un niveau d'abstraction plus élevés que la norme référente.

La manière la plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité d'une incrimination conçue sur ce modèle est de faire en sorte que la référence soit explicite et que la norme référente définisse les éléments constitutifs de l'infraction. En outre, les normes référées ne doivent pas étendre la portée de l'incrimination telle qu'elle est définie par la norme référente. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale appliquant à la fois la norme référente et la norme référée d'apprécier si l'engagement d'une responsabilité pénale était prévisible dans les circonstances de l'espèce.”

De vraag rijst of de strafbaarstellingen door verwijzing in de ontworpen artikelen 71 en 74 van de wet van 13 juni 2014 als voldoende nauwkeurig en concreet kunnen worden beschouwd in het licht van de zo-even aangehaalde beginselen en bepalingen.

16.3. Daarnaast lijken de ontworpen strafbepalingen betrekking te hebben op zeer uiteenlopende feiten en inbreuken. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds eerder opgemerkt dat een op die wijze opgestelde strafbaarstelling “betrekking lijkt te hebben op onderling zeer verschillende gedragingen, zodat de vraag kan rijzen of ze verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, met het beginsel van de evenredigheid van de straffen, dat inhoudt dat de zwaarte van de opgelegde straf in verhouding dient te staan met de ernst van de strafbaar gestelde feiten, en met het mede uit het legaliteitsbeginsel in strafzaken voortvloeiende vereiste van de voorzienbaarheid van de straffen. De omstandigheid dat de rechter kan kiezen binnen de vork van de minimum- en maximumstraffen maakt het hem weliswaar mogelijk om in zekere mate een aangepaste straf op te leggen, maar die mogelijkheid neemt de bezwaren toch niet helemaal weg.”⁵

16.4. Gewezen op de voornoemde bezwaren, heeft de gemachtigde nog de volgende toelichting verstrekt:

“Het legaliteitsbeginsel komt niet in gedrang. In de scheepvaartwetgeving, oude en nieuwe, wordt er gewerkt met ruime minimum en maximum bedragen. Dit komt omdat de Havenstaatcontrole rechtstreeks controleert op de internationale verdragen (KB van 14 juli 2020 inzake de handhaving van scheepvaartregelgeving). Voor schepen onder vreemde vlag hebben deze directe werking in België en moeten zij niet zijn omgezet in Belgisch recht. Daarom kunnen de inbreuken die zij vaststellen zeer uiteenlopend zijn. Het MLC-verdrag is vergelijkbaar met bijvoorbeeld het SOLAS-Verdrag in de scheepvaart(veiligheid vereisten van schepen). Het MLC bestaat uit vele voorschriften en standaarden. Er kunnen bij wijze van spreken duizenden inbreuken op worden gemaakt. We hebben rekening gehouden met de kleinere en zwaardere inbreuken die kunnen worden gemaakt en op deze basis de vork vastgesteld. Het waken over een correcte uniforme toepassing gebeurt in een latere fase door de gerechtelijke of administratiefrechtelijke sanctie-autoriteit die ook steeds gebonden is door een motiveringsverplichting.”

⁵ Adv.RvS 50.585/3 van 6 december 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren’, opmerking 5. In dezelfde zin: adv.RvS 48.026/1 van 13 april 2010 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verplichte verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst met betrekking tot de eenvoudige risico’s’, opmerking bij artikel 11.

Al kan begrip worden opgebracht voor het standpunt van de gemachtigde, verdient het niettemin aanbeveling om de ontworpen artikelen 71 en 74 van de wet van 13 juni 2014 in het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen, meer bepaald wat betreft de gehanteerde strafbaarstelling door verwijzing en de bepaling van de vork van minimum- en maximumstraffen.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier un certain nombre de dispositions relatives au travail maritime, figurant notamment dans la loi du 3 juin 2007 'portant des dispositions diverses relatives au travail' et dans la loi du 13 juin 2014 'd'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006'.

Les modifications en projet visent principalement à transposer les amendements à la Convention du travail maritime 2006 (ci-après également : Convention MLC) et à remplacer certains éléments de la loi du 13 juin 2014, précitée, par des délégations permettant au Roi d'élaborer des dispositions qui s'y substituent.

FORMALITÉS

3. Dans l'avis 19/2020 du 21 février 2020 concernant un projet d'arrêté royal 'visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime', l'Autorité de protection des données a également tenu compte, dans le cadre de son examen, de l'avant-projet soumis pour avis. Il y avait notamment été observé que l'article 47 de la loi du 13 juin 2014, qui concerne le traitement de données à caractère personnel, devrait être adapté. L'article 29 de l'avant-projet donne suite à cette proposition. Il est dès lors permis de considérer, qu'en ce qui concerne l'avant-projet soumis pour avis, il a été satisfait à l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. L'avant-projet prévoit l'abrogation de nombreux éléments de la loi du 13 juin 2014. L'article 6, en projet, de cette loi (article 16 de l'avant-projet) habilite le Roi à régler par un arrêté royal encore à élaborer les matières régies dans les éléments visés.

Dans la mesure où il est tenu compte, à cet égard, des principes constitutionnels relatifs aux compétences respectives des pouvoirs législatif et exécutif, le procédé visé ne soulève en principe aucune objection.

La loi à adopter, y compris les différentes dispositions abrogatoires, entre en vigueur le 26 décembre 2020 (article 43 de l'avant-projet). Afin d'éviter toute lacune dans la

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

législation concernée, il faut veiller à ce que l'arrêté royal qui doit encore être élaboré entre également en vigueur à cette date. Le cas échéant, la loi et à adopter et l'arrêté royal à élaborer devront entrer en vigueur simultanément à une date ultérieure.

Article 2

5. L'article 2 de l'avant-projet remplace la notion de « lettre de mer » figurant à l'article 28, 1°, de la loi du 3 juin 2007. Cette notion apparaît cependant aussi à l'article 28, 2°, de la loi précitée. Le délégué a confirmé que cette disposition sera également adaptée.

Article 5

6. Dans l'avis (facultatif) de la Commission paritaire pour la marine marchande du 7 octobre 2020, il est proposé d'omettre les mots « , avec un maximum de 7 mois » de la disposition en projet de l'article 5 de l'avant-projet. Dans la mesure où l'auteur de l'avant-projet donnerait suite à cette proposition, il n'y aurait aucune observation en tant que telle à formuler sur ce point. Cette omission a cependant pour effet que l'article 5 de l'avant-projet ne comporte plus de modification substantielle de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juin 2007, de sorte que cet article 5 viendrait à disparaître dans son ensemble.

Article 6

7. L'article 6 de l'avant-projet ajoute notamment dans l'article 37 de la loi du 3 juin 2007 la notion de « Contrôle de la navigation ». Cette notion n'est cependant pas définie dans la loi du 3 juin 2007. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 28 zal worden aangevuld met de volgende definitie:

8° Scheepvaartcontrole: het onderdeel van de federale overheid zoals bedoeld in artikel 1.1.1.2, 4° van het Belgisch Scheepvaartwetboek; ».

On peut se rallier à cette proposition.

Article 8

8. Dans le texte néerlandais de l'article 8 de l'avant-projet, on remplacera chaque fois le mot « alinea » par le mot « lid ».

Article 10

9. L'article 10 de l'avant-projet prévoit l'abrogation de l'article 72, 4°, de la loi du 3 juin 2007, qui dispose que « les engagements résultant des contrats d'engagement régis par la présente loi prennent fin par : [...] le débarquement du marin pour cause de maladie ou de blessure ».

L'exposé des motifs précise que la disposition à abroger « est superflue vu qu'elle est déjà reprise dans la formulation générale de l'article 65 de la loi du 3 juin 2007 ». Ce dernier article dispose notamment que le marin « a droit au paiement, par l'armateur, des frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques et infirmiers à exposer en cas de maladie ou d'accident survenu au cours du voyage en mer ».

Interrogé sur la portée, à première vue différente, des articles 65 et 72, 4°, de la loi du 3 juin 2007, et de la précision apportée à cet égard dans l'exposé des motifs, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Op basis van artikel 65 van de wet van 3 juni 2007 is de reder de betaling van een reeks kosten in geval van ziekte of ongeval (ook de kosten die ontstaan na de ontschepping van de zeevarende). De draagwijdte van beide artikelen verschilt inderdaad. Het ophouden van het bestaan van de arbeidsovereenkomst wegens scheepsdienst als gevolg van de ontschepping van de zeevarende wegens ziekte of ongeval overeenkomstig, heeft geen impact op de verplichtingen voor de reder vervat in het huidige artikel 72, 4°. Het artikel 10 zal worden geschrapt ».

La proposition visant à omettre l'article 10 de l'avant-projet peut être accueillie.

Article 12

10. L'article 12, 2°, de l'avant-projet remplace l'article 3, 2°, de la loi du 13 juin 2014, qui définit la notion de « navire ». La définition en projet est rédigée comme suit :

« tout navire ne naviguant pas exclusivement dans les eaux intérieures ou dans des eaux situées à l'intérieur ou au proche voisinage d'eaux abritées ou de zones où s'applique une réglementation portuaire; les navires avec une jauge brute inférieure à 200 qui effectuent des voyages à proximité du littoral et dont l'équipage ne dort pas à bord, ne sont également pas considérés comme navire ».

Invité à commenter l'exclusion des navires avec une jauge brute inférieures à 200 qui effectuent des voyages à proximité du littoral et dont l'équipage ne dort pas à bord, en tenant compte de la disposition correspondante de la Convention MLC, le délégué a répondu ce qui suit :

« Dit is opgenomen in artikel II.1 (i) van het MLC-Verdrag: 'schip: een schip anders dan een schip dat uitsluitend vaart op binnenwateren of wateren binnen, of dicht grenzend aan, beschutte wateren of gebieden waar havenvoorschriften gelden;' Onze technische experts hebben deze schepen omschreven als schepen die 'reizen maken nabij de kust', dit is in Europese wetgeving beschreven als 30 nautische mijl.

Bovendien heeft het paritair comité 316 voor de Koopvaardij, dat in België de organisaties van reders en zeevarenden vertegenwoordigt, op basis van artikel II.5 van het MLC-Verdrag (uitsluiting schepen in geval van twijfel) als advies gegeven dat schepen waar de bemanning niet aan boord van het schip slapen, niet onder het MLC-Verdrag vallen. Deze zienswijze wordt in dit project opgenomen in de Belgische wetgeving ».

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des connaissances nécessaires relatives à la matière concernée pour apprécier de manière concluante

l'argumentation avancée par le délégué en ce qui concerne la conformité de la définition en projet avec celle de la Convention MLC.

Il est en tout cas recommandé d'inscrire la précision fournie par le délégué dans l'exposé des motifs de l'avant-projet.

Article 13

11. L'article 13, 1°, de l'avant-projet prévoit de remplacer le mot « zeelieden » par le mot « zeevarenden » à l'article 4, § 2, de la loi du 13 juin 2014. Une telle modification a cependant déjà été introduite par l'article 13 de la loi du 6 mars 2017 'modifiant la loi du 3 juin 2007 portant des dispositions diverses relatives au travail et la loi du 13 juin 2014 d'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006'.

L'article 13, 1°, sera dès lors omis de l'avant-projet. Il en sera de même en ce qui concerne l'article 14, 1°, de l'avant-projet, qui prévoit une modification identique.

Article 16

12. Dans la phrase liminaire de l'article 6, en projet, de la loi du 13 juin 2014, on écrira « dans le respect de » (et non : « Sous réserve de »).

13. Dans le texte néerlandais du même article en projet, on omettra la mention « § 1 ».

Article 23

14. Dans la mesure où la Convention MLC n'emporte pas l'obligation de rédiger également en anglais la version officielle des certificats et documents qui y sont visés, la question se pose de savoir comment se justifie le remplacement du régime actuel de l'article 28 de la loi du 13 juin 2014, selon lequel les certificats et documents sont rédigés en français ou en néerlandais au choix de l'armateur, accompagnés d'une traduction en anglais, par un régime selon lequel ces certificats et documents peuvent uniquement² être rédigés en anglais, avec, le cas échéant, à la demande de l'armateur, une traduction en français ou en néerlandais. Il est recommandé d'inscrire cette justification dans l'exposé des motifs. À l'article 28, en projet, de la loi du 13 juin 2014, il convient en outre d'écrire « À la demande de l'armateur, une traduction est ajoutée en français ou en néerlandais » (et non: « (...) peut être ajoutée (...) »). Le délégué a en effet confirmé que l'armateur, sur demande, a droit à une traduction en français ou en néerlandais des certificats et documents.

² Voir également l'article 11 de la loi du 12 juin 2020 'relative au travail dans la pêche', qui dispose : « Le certificat est rédigé en français ou en néerlandais, au choix de l'armateur, et en anglais ».

Article 29

15. L'article 47, § 2, en projet, de la loi du 13 juin 2014 fait référence à « la Direction ».

Actuellement, l'article 3, 9°, de la loi du 13 juin 2014 comporte une définition de la notion de « Direction générale Navigation ». L'article 12, 6°, de l'avant-projet remplace cependant cette disposition par une définition de la notion de « représentants des marins et des armateurs ».

Il faudra par conséquent ajouter à la loi du 13 juin 2014 une nouvelle définition précisant quelle institution est visée par « la Direction ».

Articles 38 à 40

16. L'article 71, en projet, de la loi du 13 juin 2014 dispose que « [e]st puni d'une amende de 200 à 100.000 euros, l'armateur, son mandataire ou préposé et/ou le capitaine ou son représentant d'un navire battant pavillon belge qui, même en dehors de la Belgique, a contrevenu aux dispositions de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de cette loi ».

L'article 74, en projet, de la loi du 13 juin 2014 prévoit également la peine précitée pour « l'armateur, son mandataire ou préposé et/ou le capitaine ou son représentant d'un navire battant pavillon étranger qui enfreint la Convention MLC, y compris les droits des gens de mer ».

16.1. Le principe de légalité en matière pénale³ implique que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, si ce comportement est punissable ou non et la peine éventuellement encourue. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination, de la peine ou de la procédure pénale. Il n'empêche pas, plus précisément, que le législateur attribue un pouvoir d'appréciation au juge ou au ministère public. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des dispositions législatives, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment⁴.

16.2. Dans un avis du 29 mai 2020, la Cour européenne des droits de l'homme, interrogée par la Cour constitutionnelle d'Arménie, a jugé ce qui suit au sujet d'une incrimination par la voie de « législation par référence » :

« La Cour est donc d'avis que recourir à la technique de 'législation par référence' pour incriminer des actions ou omissions n'est pas en soi incompatible avec les exigences de l'article 7 de la Convention. Lues conjointement, la norme référente et la norme référée doivent permettre à la personne concernée de déterminer, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, quel comportement est propre à engager sa responsabilité pénale. Cette

³ Voir notamment l'article 12 de la Constitution et l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁴ Voir notamment C.C., 6 décembre 2018, n° 174/2018, B.19.3.

exigence vaut également lorsque la norme référée a dans l'ordre juridique concerné un rang hiérarchique ou un niveau d'abstraction plus élevés que la norme référente.

La manière la plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité d'une incrimination conçue sur ce modèle est de faire en sorte que la référence soit explicite et que la norme référente définisse les éléments constitutifs de l'infraction. En outre, les normes référées ne doivent pas étendre la portée de l'incrimination telle qu'elle est définie par la norme référente. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale appliquant à la fois la norme référente et la norme référée d'apprécier si l'engagement d'une responsabilité pénale était prévisible dans les circonstances de l'espèce ».

La question se pose des savoir si les incriminations par référence prévues aux articles 71 et 74, en projet, de la loi du 13 juin 2014 peuvent être considérées comme suffisamment précises et concrètes au regard des principes et dispositions précités.

16.3. En outre, les dispositions pénales en projet paraissent concerner des faits et infractions d'une grande variété. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà antérieurement observé qu'une incrimination ainsi rédigée (*traduction*) « paraît viser des comportements très variés, de sorte qu'on peut se demander si elle se concilie avec le principe de proportionnalité des peines, qui implique que le taux de la peine imposée doit être proportionnel à la gravité des faits érigés en infraction, et avec l'impératif de la prévisibilité des sanctions découlant également du principe de la légalité des peines. Certes, la circonstance que le juge peut fixer son choix à l'intérieur d'une fourchette de peines minimales et maximales lui permet, dans une certaine mesure, d'infliger une peine adaptée, mais cette faculté ne répond pas tout à fait à cette objection »⁵.

16.4. Son attention ayant été attirée sur les objections précitées, le délégué a encore fourni les précisions suivantes :

« Het legaliteitsbeginsel komt niet in gedrang. In de scheepvaartwetgeving, oude en nieuwe, wordt er gewerkt met ruime minimum en maximum bedragen. Dit komt omdat de Havenstaatcontrole rechtstreeks controleert op de internationale verdragen (KB van 14 juli 2020 inzake de handhaving van scheepvaartregelgeving). Voor schepen onder vreemde vlag hebben deze directe werking in België en moeten zij niet zijn omgezet in Belgisch recht. Daarom kunnen de inbreuken die zij vaststellen zeer uiteenlopend zijn. Het MLC-verdrag is vergelijkbaar met bijvoorbeeld het SOLAS-Verdrag in de scheepvaart(veiligheid vereisten van schepen). Het MLC bestaat uit vele voorschriften en standaarden. Er kunnen bij wijze van spreken duizenden inbreuken op worden gemaakt. We hebben rekening gehouden met de kleinere en zwaardere inbreuken die kunnen worden gemaakt en op deze basis de vork vastgesteld. Het waken over een correcte uniforme toepassing gebeurt in een latere fase door de gerechtelijke of administratiefrechtelijke sanctie-autoriteit die ook steeds gebonden is door een motiveringsverplichting ».

⁵ Avis C.E. 50.585/3 du 6 décembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 6 juillet 2012 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren', observation 5. Dans le même sens : avis C.E. 48.026/1 du 13 avril 2010 sur un avant-projet de loi 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile extracontractuelle en matière d'incendie concernant les risques simples', observation relative à l'article 11.

Bien que l'on puisse comprendre le point de vue du délégué, il est néanmoins recommandé de soumettre les articles 71 et 74, en projet, de la loi du 13 juin 2014, à un examen complémentaire au regard des observations formulées ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'utilisation de l'incrimination par référence et la fixation d'une fourchette de peines minimales et maximales.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME