



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.362/1
van 11 juni 2021

avis 69.362/1
du 11 juin 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot optimalisatie van de
maritieme arbeidsbepalingen'

un projet d'arrêté royal 'visant
à optimiser les dispositions
relatives au travail maritime'

Op 7 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 11 juni 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2021.

*

Le 7 mai 2021, 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, prorogé jusqu'au 11 juin 2021, sur un projet d'arrêté royal ‘visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2021.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit sluit aan op de wijziging van de wet van 13 juni 2014 ‘tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006’ bij de recent tot stand gebrachte wet ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’¹ en vooral op de vervanging van artikel 6 van de wet van 13 juni 2014 door de laatstgenoemde wet. Meer algemeen heeft de wetgever er bij de laatste wetwijziging voor geopteerd om de wet van 13 juni 2014 af te slanken door een aantal taken aan de Koning te delegeren. Het om advies voorgelegde ontwerp herneemt om die reden diverse bepalingen die in de wet van 13 juni 2014 waren opgenomen² en groepeert daarnaast diverse bepalingen die tot op heden verspreid zijn over uiteenlopende koninklijke besluiten waarvan hoofdstuk 6 van het ontwerp de opheffing beoogt. Het ontwerp bevat, benevens een aantal inhoudelijk nieuwe bepalingen, dus in hoofdzaak bepalingen die voordien reeds in al dan niet aangepaste vorm bestonden.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 6 van de wet van 13 juni 2014, na de vervanging ervan bij de wet ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’, luidende:

“De Koning bepaalt met inachtneming van het MLC-Verdrag³:

1° de certificaten en andere documenten die aan boord van schepen dienen te zijn, de overheid die bevoegd is voor de afgifte, de voorwaarden voor de uitgifte alsmede de

¹ De wijzigende wet werd op 6 mei 2021 door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1769/9, met verwijzing naar *Parl.St.* Kamer, 2020-21, nr. 55-1769/7) maar is tot heden nog niet bekendgemaakt.

² De wijzigende wet voorziet in de opheffing van bepalingen die in het ontwerp van koninklijk besluit worden overgenomen (vergelijk bijv. de artikelen 11 e.v. van de wet van 13 juni 2014 met de artikelen 7 e.v. van het ontwerp). Daarnaast worden in het ontwerp van koninklijk besluit bepalingen opgeheven waarvan de rechtsgrond biedende bepalingen in de wet van 13 juni 2014 werden opgeheven. Zo draagt bijv. artikel 10 van de wet van 13 juni 2014 de Koning op om het model van maritiem arbeidscertificaat op te stellen. Daaraan is uitvoering gegeven bij het koninklijk besluit van 4 augustus 2014 ‘tot vaststelling van het model van het maritiem arbeidscertificaat, en de conformiteitsverklaring voor maritieme arbeid bedoeld in Titel 2 van de wet van 13 juni 2014 tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006’, dat bij artikel 86 van het ontwerp wordt opgeheven.

³ Verdrag betreffende maritieme arbeid (*Maritime Labour Convention*). De gemachtigde heeft aan de hand van een overzichtstabel voor de verschillende onderdelen van het ontwerp weergegeven welke bepalingen van het MLC-Verdrag daarmee overeenstemmen.

regels betreffende de inhoud, de bekendmaking en de geldigheid van de certificaten en andere documenten;

2° welke schepen onderworpen zijn aan de bepalingen onder 1°;

3° de inspectie van schepen;

4° de klachtenprocedure”.

Voor bepaalde onderdelen van het ontwerp moet bijkomend beroep worden gedaan op de algemene bevoegdheid die de Koning put uit artikel 108 van de Grondwet om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met de aangehaalde wetsbepaling. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regeling inzake het hoger beroep, in artikel 4, vijfde en zesde lid, van het ontwerp, of de publicatie van een “jaarlijks verslag betreffende de inspecties van de schepen die onder Belgische vlag varen”, zoals voorgeschreven in artikel 40, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

4.1. Artikel 2, 3°, van het ontwerp, definieert de “aangewezen ambtenaar”. Het betreft de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van en de controle op de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de wet van 13 juni 2014 en haar uitvoeringsbesluiten. Deze bepaling komt in de plaats van het koninklijk besluit van 4 augustus 2014 ‘tot aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet van 13 juni 2014 tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006 en haar uitvoeringsbesluiten’, dat bij artikel 84 van het ontwerp wordt opgeheven.

Deze bepaling houdt geen verband met de in artikel 6 van de wet van 13 juni 2014 opgesomde aangelegenheden, die aan de Koning worden toevertrouwd. Zij vindt evenwel rechtsgrond in artikel 3, 6°, van de wet van 13 juni 2014, dat op heden als volgt luidt:

“Voor de toepassing van deze wet verstaat men onder:

(...)

6° ‘de aangewezen ambtenaar’: de ambtenaar, aangewezen door de Koning, belast met het toezicht van de naleving op de wet, de uitvoeringsbesluiten ervan en van de MLC 2006”.

De voormelde wet ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’ houdt deze rechtsgrondbepaling in stand en vervangt in artikel 3, 6°, enkel de woorden “de MLC 2006” door de woorden “het MLC-Verdrag”.

4.2. Artikel 4, tweede en derde lid, van het ontwerp, luiden:

“Op verzoek van de reder aan de aangewezen ambtenaar is dit hoofdstuk ook van toepassing op om het even welk ander schip dat onder Belgische vlag vaart.

Deze schepen vallen ook onder de bepalingen van de wet MLC en hoofdstuk 3 van dit besluit.”

In het ontwerp kan op grond van artikel 6, 2°, van de wet van 13 juni 2014, worden bepaald dat op verzoek van de reder het hoofdstuk over de certificatie ook van toepassing is op andere schepen die onder Belgische vlag varen. De wet van 13 juni 2014 bevat echter geen bepaling die de Koning machtigt om het toepassingsgebied van die wet te regelen. In zoverre artikel 4, derde lid, van het ontwerp inhoudt dat onderdelen van die wet van toepassing worden gemaakt op de betrokken schepen, ontbeert deze bepaling de vereiste rechtsgrond.

4.3. Bepaalde onderdelen van het ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Zo betreft artikel 40 het register van de inspecties, waarbij onder meer de aard, de bezwaartermijn en de verwerkingsverantwoordelijke worden vastgesteld. Artikel 57 van het ontwerp regelt de inhoud van de klacht die “bij voorkeur” wordt ingediend door middel van het formulier waarvan het model als bijlage bij het ontwerp is gevoegd.

In advies 68.936/AV⁴ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot regelingen die de verwerking van persoonsgegevens tot voorwerp hebben, het volgende opgemerkt:

“101. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel^(...) dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁵

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”

Uit het voorgaande volgt dat met betrekking tot de betrokken onderdelen van het ontwerp vooraf in een wettelijk kader voor de verwerking van de daarmee verband houdende persoonsgegevens moet worden voorzien, waarbij dan alle hiervoor genoemde essentiële elementen moeten worden geregeld. Tot dan kunnen de betrokken onderdelen van het ontwerp geen doorgang vinden.

⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

⁵ Voetnoot 175 van het aangehaalde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

4.4.1. Wat de wijzigings- en de opheffingsbepalingen in respectievelijk de hoofdstukken 5 en 6 van het ontwerp betreft, verwijst de gemachtigde naar, enerzijds, artikel 108 van de Grondwet, namelijk “voor de bepalingen in de artikelen 70 en volgende waar ‘geneesheer’ vervangen wordt [door] het genderneutrale ‘arts’” en, anderzijds, artikel 6 van de wet van 13 juni 2014, wat de overige bepalingen betreft.

In dat verband moet evenwel in herinnering worden gebracht dat, om beroep te kunnen doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet, die bepaling steeds in samenhang dient te kunnen worden gelezen met een andere, specifieke wet of wetsbepaling. Bovendien kunnen lang niet alle wijzigingen waarin het ontwerp voorziet in verband worden gebracht met artikel 6 van de wet van 13 juni 2014. Zelfs wanneer de wijzigingen betrekking hebben op “certificaten” betreft het niet noodzakelijk certificaten in de zin van artikel 6 van de wet van 13 juni 2014, ermee rekening houdend dat die bepaling moet worden begrepen in het licht van artikel 2 van de voornoemde wet.⁶

Het is zaak om voor de bepalingen van het ontwerp die van de hoofdstukken 5 en 6 deel uitmaken ofwel een specifieke wetsbepaling in te roepen, waarbij in beginsel moet worden uitgegaan van de concrete draagwijdte van de betrokken wijzigingsbepaling en de rechtsgrond waarop destijds een beroep werd gedaan voor de te wijzigen bepalingen, ofwel zich te baseren op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning gelezen in samenhang met een wetsbepaling waaraan door middel van de algemene uitvoeringsbevoegdheid nadere invulling wordt gegeven.

Alhoewel de afdeling Wetgeving in het kader van deze adviesaanvraag geen exhaustieve lijst van bepalingen zal opstellen die rechtsgrond kunnen bieden voor de in de hoofdstukken 5 en 6 van het ontwerp opgenomen wijzigings- en opheffingsbepalingen, kan wat dat betreft niettemin worden opgemerkt wat hierna volgt.

4.4.2. Wat de artikelen van het ontwerp betreft waaraan uitsluitend de bedoeling ten grondslag ligt om, in de Nederlandse tekst van sommige bepalingen, het woord “geneesheer” te vervangen door het woord “arts”, kan een beroep worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015, waarin de betrokken terminologie in de Nederlandse tekst op dezelfde wijze wordt aangepast.

⁶ Artikel 2 van de wet van 13 juni 2014 luidt: “Deze wet heeft tot doel een systeem te creëren om, overeenkomstig voorschrift 5.1. en 5.2. van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006, de naleving te waarborgen van de bepalingen van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006 en van de wettelijke, reglementaire en conventionele bepalingen tot uitvoering ervan in het interne rechtsbestel, meer bepaald door regelmatige inspecties, door de invoering van een systeem van certificatie en van een conformiteitsverklaring, door de opstelling van verslagen, door opvolgingsmaatregelen en door een doeltreffend sanctiesysteem”.

4.4.3. Bepaalde onderdelen van het te wijzigen koninklijk besluit van 20 juli 1973 ‘houdende zeevaartinspectiereglement’ en de bijlagen daarbij waren, wat hun rechtsgrond betreft, gesteund op onderdelen van artikel 4 van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’.⁷ Die wetsbepaling is echter sinds 1 september 2020 opgeheven bij artikel 67 van de wet van 8 mei 2019 ‘tot invoering van het Belgisch Scheepvaartwetboek’. Artikel 2.2.3.9, “Uitvoeringsbesluiten”, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, heeft evenwel een gelijkaardige draagwijdte als destijds artikel 4 van de wet van 5 juni 1972. Met name artikel 2.2.3.9, 1°, f) en h), en 2°, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, vormen een dienstige rechtsgrond voor een deel van de wijzigingsbepalingen die in hoofdstuk 5 van het ontwerp zijn opgenomen.⁸

4.4.4. Als rechtsgrond voor de wijzigingsbepalingen die betrekking hebben op de certificaten van deugdelijkheid (zie de artikelen 68 en 80 tot 82 van het ontwerp) kan een beroep worden gedaan op artikel 2.2.3.10, § 2, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, dat de Koning opdraagt om de voorwaarden te bepalen “waaronder het certificaat van deugdelijkheid wordt aangevraagd en uitgereikt, alsook de inhoud en de geldigheidsduur ervan”.

4.4.5. Wat de opheffingsbepalingen betreft die zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het ontwerp kan erop worden gewezen dat de artikelen 83, 85 en 86 van het ontwerp strekken tot het opheffen van koninklijke besluiten die een aangelegenheid betreffen die door de Koning kan worden geregeld op basis van artikel 6 van de wet van 13 juni 2014, zoals dit wordt vervangen, wat trouwens in het om advies voorgelegde ontwerp gebeurt. De desbetreffende opheffingsbepalingen vinden bijgevolg rechtsgrond in het voornoemde artikel 6 van de wet van 13 juni 2014.

Artikel 84 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, 3°, van de wet van 13 juni 2014 (zie ook opmerking 4.1 in dit advies).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

5. Het ontworpen koninklijk besluit moet worden gelezen in samenhang met de wet van 13 juni 2014 zoals die wordt gewijzigd bij de reeds vernoemde wet ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’. Niet enkel biedt deze laatste wet rechtsgrond voor diverse bepalingen van het ontwerp, maar worden als gevolg van die wet tevens bepaalde onderdelen uit

⁷ Zie bijv. recent nog adv.RvS 67.153/1 van 22 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 16 juni 2020 ‘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’, opm. 3.2.

⁸ In artikel 2.2.3.9 van het Belgisch Scheepvaartwetboek wordt de Koning onder meer opgedragen om “de lichamelijke geschiktheid, de brevetten, vergunningen en andere soortgelijke attesten, welke kunnen vereist worden van de kapitein en van de bemanning, het aantal bemanningsleden, alsook de samenstelling van de bemanning” (1°, f)), te bepalen alsook “de bewoonbaarheid van de inrichtingen, de hygiëne en de gezondheidsvoorwaarden” (1°, h)), en “de voorwaarden waaronder de scheepvaartcontroleurs, in bijzondere gevallen, ontheffing kunnen verlenen van de toepassing van een of meer bepalingen van de uitvoeringsbesluiten” (2°).

de wet van 13 juni 2014 gelicht die nu worden hernomen in het ontwerp van koninklijk besluit. Het spreekt dan ook voor zich dat de inwerkingtreding van de regeling die is vervat in de wet ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’ en die van het ontworpen koninklijk besluit onderling op elkaar zullen moeten worden afgestemd.⁹

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet de vermelding van “artikel 105 van de Grondwet” worden vervangen door de vermelding van “artikel 108 van de Grondwet”.

7. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 6 van de wet van 13 juni 2014. Deze wetsbepaling strekt evenwel de ontworpen regeling enkel tot rechtsgrond in de mate dat zij wordt vervangen bij de wet ‘tot optimalisatie van de maritieme arbeidsbepalingen’. In het tweede lid van de aanhef moet dus zeker nog worden gerefereerd aan deze laatste wijzigende wet. Rekening houdend met hetgeen in dit advies over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt, zal de verwijzing naar de wet van 13 juni 2014 tevens moeten worden aangevuld met de andere bepalingen van die wet die voor de ontworpen regeling rechtsgrond bieden. In de aanhef zal bovendien ook nog moeten worden verwezen naar bepalingen van andere wetten die rechtsgrond bieden voor sommige onderdelen van het ontwerp.

Artikel 1

8. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd werd richtlijn 2013/38/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013, waarvan melding wordt gemaakt na het eerste gedachtestreepje van artikel 1 van het ontwerp, al omgezet door een ander koninklijk besluit.¹⁰ De vermelding van die richtlijn moet derhalve worden weggelaten in artikel 1 van het ontwerp.

⁹ De adviesaanvraag doet ervan blijken dat de adviesaanvrager zich daarvan bewust is waar wordt vermeld dat “het wetsontwerp en het ontwerp van koninklijk besluit gelijktijdig gepubliceerd en in werking [dienen] te treden om leemtes in de wetgeving te vermijden”.

¹⁰ Zie de artikelen 4.1 tot 4.29 van het koninklijk besluit van 14 juli 2020 ‘inzake de handhaving van scheepvaartregelgeving’.

Artikel 2

9. Volgens artikel 2, 3°, a), van het ontwerp, valt het “Directoraat”¹¹ als “aangewezen ambtenaar” te beschouwen. Anders dan wat het geval is in artikel 2, 3°, b), c) en d), van het ontwerp, waarin telkens een categorie ambtenaren wordt omschreven, wordt in artikel 2, 3°, a), naar een dienst verwezen. Het is niet duidelijk of met artikel 2, 3°, a), van het ontwerp, effectief alle personeelsleden verbonden aan het directoraat worden bedoeld en, zo niet, welke dan wel. Vraag is of de loutere verwijzing naar een dienst voor het aanwijzen van ambtenaren niet tot onduidelijkheden dreigt te leiden en of artikel 2, 3°, a), van het ontwerp, niet het best op een andere wijze wordt geformuleerd.¹²

*

¹¹ Het “Directoraat” is volgens artikel 2, 2°, van het ontwerp, “het Directoraat-generaal Scheepvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer”.

¹² In artikel 1, 1°, van het op te heffen koninklijk besluit van 4 augustus 2014 ‘tot aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet van 13 juni 2014 tot uitvoering en controle van de toepassing van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006 en haar uitvoeringsbesluiten’ komt alvast ook een omschrijving van een categorie ambtenaren voor, namelijk die van “de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer die daartoe zijn aangewezen overeenkomstig het koninklijk besluit van 4 december 2012 tot aanwijzing van de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van en de controle op de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de scheepvaart en tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 juni 2003 tot vaststelling van het model van legitimatiekaart waaruit de hoedanigheid van de ambtenaren belast met de scheepvaartcontrole blijkt”.

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis fait suite à la modification de la loi du 13 juin 2014 'd'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006' par la loi 'visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime' ¹, récemment élaborée, et surtout au remplacement de l'article 6 de la loi du 13 juin 2014 par la dernière loi mentionnée. Plus généralement, le législateur a choisi, lors de la dernière modification de loi, de réduire la loi du 13 juin 2014 en déléguant un certain nombre de tâches au Roi. Le projet soumis pour avis reproduit pour cette raison plusieurs dispositions qui figuraient dans la loi du 13 juin 2014 ² et regroupe en outre diverses dispositions qui étaient jusqu'ici dispersées entre différents arrêtés royaux que le chapitre 6 du projet vise à abroger. Outre un certain nombre de dispositions nouvelles quant au fond, le projet comporte donc essentiellement des dispositions qui existaient déjà précédemment sous une forme adaptée ou non.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Sous réserve de ce qui sera observé ci-dessous, on peut considérer que le règlement en projet trouve son fondement juridique dans l'article 6 de la loi du 13 juin 2014, après son remplacement par la loi 'visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime', selon lequel :

« Dans le respect de la Convention MLC, le Roi détermine ³ :

1° les certificats et autres documents qui doivent être à bord des navires ainsi que l'autorité chargée de la délivrance, les conditions pour la délivrance et les règles concernant le contenu, la publication et la validité des certificats et autres documents ;

2° quels navires sont soumis au 1°;

¹ La loi modificative a été adoptée le 6 mai 2021 par l'assemblée plénière de la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre 2020-21, n° 55-1769/9, renvoyant à *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1769/7), mais n'a pas encore été publiée à ce jour.

² La loi modificative abroge des dispositions reproduites dans le projet d'arrêté royal (comparer par exemple les articles 11 et suivants de la loi du 13 juin 2014 avec les articles 7 et suivants du projet). Par ailleurs, le projet d'arrêté royal abroge des dispositions dont les dispositions procurant un fondement juridique ont été abrogées dans la loi du 13 juin 2014. Ainsi, par exemple, l'article 10 de la loi du 13 juin 2014 charge le Roi d'établir le modèle du certificat de travail maritime. Cette règle a été mise en œuvre par l'arrêté royal du 4 août 2014 'fixant le modèle du certificat de travail maritime et de la déclaration de conformité du travail maritime visés au Titre 2 de la loi du 13 juin 2014 d'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006', lequel est abrogé par l'article 86 du projet.

³ Convention du travail maritime (*Maritime Labour Convention*). Le délégué a utilisé un tableau récapitulatif pour indiquer quelles dispositions de la Convention MLC correspondent aux différentes parties du projet.

- 3° l'inspection des navires ;
- 4° la procédure de plainte. »

Pour certaines parties du projet, il faut en outre invoquer le pouvoir général que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution pour exécuter les lois, combiné avec la disposition légale précitée. Cela vaut, par exemple, pour les règles relatives au recours, inscrites à l'article 4, alinéas 5 et 6, du projet, ou pour la publication d'un « rapport annuel portant sur les inspections des navires battant pavillon belge », prescrite par l'article 40, § 1^{er}, alinéa 2, du projet.

4.1. L'article 2, 3°, du projet définit le « fonctionnaire désigné ». Il s'agit des fonctionnaires qui sont chargés de l'exécution et du contrôle des dispositions légales et réglementaires concernant la loi du 13 juin 2014 et ses arrêtés d'exécution. Cette disposition se substitue à l'arrêté royal du 4 août 2014 'portant désignation des fonctionnaires chargés de la surveillance du respect de la loi du 13 juin 2014 d'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006 et de ses arrêtés d'exécution', qui est abrogé par l'article 84 du projet.

Cette disposition est sans rapport avec les matières énumérées à l'article 6 de la loi du 13 juin 2014, qui sont confiées au Roi. Elle trouve toutefois son fondement juridique à l'article 3, 6°, de la loi du 13 juin 2014 qui s'énonce actuellement comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

(...)

6° 'le fonctionnaire désigné' : le fonctionnaire, désigné par le Roi, chargé de la surveillance du respect de la loi, de ses arrêtés d'exécution et de la MLC 2006. »

La loi précitée 'visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime' maintient cette disposition procurant le fondement juridique et remplace uniquement les mots « MLC 2006 » par les mots « Convention MLC » à l'article 3, 6°.

4.2. L'article 4, alinéas 2 et 3, du projet dispose :

« Le présent titre (lire: 'chapitre') s'applique également à tout autre navire battant pavillon belge sur demande de l'armateur au fonctionnaire désigné.

Ces navires tombent également sous le champ d'application de la loi MLC et du chapitre 3 du présent arrêté. »

En vertu de l'article 6, 2°, de la loi du 13 juin 2014, le projet peut prévoir que sur demande de l'armateur, le chapitre relatif à la certification peut également s'appliquer à d'autres navires battant pavillon belge. La loi du 13 juin 2014 ne comporte toutefois aucune disposition habilitant le Roi à régler le champ d'application de cette loi. Dans la mesure où l'article 4, alinéa 3, du projet implique que des parties de cette loi sont rendues applicables aux navires concernés, cette disposition est dépourvue du fondement juridique requis.

4.3. Certaines parties du projet portent sur le traitement de données à caractère personnel. Ainsi, l'article 40 concerne le registre des inspections, pour lequel sont notamment déterminés la nature, le délai de réclamation et le responsable de traitement. L'article 57 du projet règle le contenu de la plainte qui est déposée « de préférence » au moyen d'un formulaire dont le modèle est joint en annexe du projet.

Dans son avis 68.936/AG ⁴, le Conseil d'État, section de législation, a formulé l'observation suivante concernant les dispositifs qui ont pour objet le traitement de données à caractère personnel :

« 101. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle (...).

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ⁵.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ».

Il découle de ce qui précède qu'en ce qui concerne les parties concernées du projet, il y a lieu de prévoir préalablement un cadre légal pour le traitement des données à caractère personnel y afférentes, dans lequel tous les éléments essentiels mentionnés ci-dessus doivent être réglés. En attendant, les parties concernées du projet ne peuvent pas se concrétiser.

4.4.1. En ce qui concerne les dispositions modificatives et abrogatoires, figurant respectivement dans les chapitres 5 et 6 du projet, le délégué se réfère, d'une part, à l'article 108 de la Constitution, à savoir pour les dispositions énoncées aux articles 70 et suivants, dans lesquelles le mot « geneesheer » est remplacé par le terme « arts », neutre au regard du genre et, d'autre part, à l'article 6 de la loi du 13 juin 2014, en ce qui concerne les autres dispositions.

À cet égard, il faut toutefois rappeler que pour pouvoir invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, cette disposition doit toujours pouvoir se lire en combinaison avec une autre loi ou disposition de loi spécifique. En outre, les modifications prévues par le projet sont loin de pouvoir toutes être mises en rapport avec

⁴ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119.

⁵ *Note de bas de page 175 de l'avis cité* : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle: voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

l'article 6 de la loi du 13 juin 2014. Même si les modifications portent sur des « certificats », il ne s'agit pas nécessairement de certificats au sens de l'article 6 de la loi du 13 juin 2014, compte tenu du fait que cette disposition doit s'entendre à la lumière de l'article 2 de la loi précitée ⁶.

Il s'agit, pour les dispositions du projet qui font partie des chapitres 5 et 6, soit d'invoquer une disposition légale spécifique, en tenant compte en principe de la portée concrète de la disposition modificative en question et du fondement juridique invoqué à l'époque pour les dispositions à modifier, soit de se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné à une disposition légale dont les modalités de mise en œuvre sont fixées en vertu du pouvoir général d'exécution.

Même si, dans le cadre de la présente demande d'avis, la section de législation n'établira pas de liste exhaustive de dispositions pouvant procurer un fondement juridique aux dispositions modificatives et abrogatoires mentionnées dans les chapitres 5 et 6 du projet, les observations suivantes peuvent néanmoins être formulées à cet égard.

4.4.2. En ce qui concerne les articles du projet dont la seule intention est de remplacer, dans le texte néerlandais de certaines dispositions, le mot « geneesheer » par le mot « arts », on peut invoquer l'article 108 de la Constitution dont le Roi tire le pouvoir général d'exécuter les lois, combiné avec la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015, dans laquelle la terminologie concernée est adaptée de la même manière dans le texte néerlandais.

4.4.3. Certaines parties de l'arrêté royal du 20 juillet 1973 'portant règlement sur l'inspection maritime', à modifier, et ses annexes s'appuyaient, en ce qui concerne leur fondement juridique, sur des éléments de l'article 4 de la loi du 5 juin 1972 'sur la sécurité des bâtiments de navigation' ⁷. Depuis le 1^{er} septembre 2020, cette disposition de loi a cependant été abrogée par l'article 67 de la loi du 8 mai 2019 'introduisant le Code belge de la Navigation'. L'article 2.2.3.9, « Arrêtés d'exécution », du Code belge de la navigation a toutefois une portée similaire à celle qu'avait l'article 4 de la loi du 5 juin 1972 à l'époque. L'article 2.2.3.9, 1^o, f) et h), et 2^o, du Code belge de la navigation, notamment, constitue un fondement juridique approprié pour certaines des dispositions modificatives contenues dans le chapitre 5 du projet ⁸.

⁶ L'article 2 de la loi du 13 juin 2014 énonce : « La présente loi a pour objectif de créer un système propre à assurer le respect conformément aux règles 5.1. et 5.2. de la Convention du travail maritime 2006, des prescriptions de la Convention du travail maritime 2006 et des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles leur donnant effet dans l'ordre juridique interne, notamment par des inspections régulières, par l'introduction d'un système de certification et de déclaration de conformité, par la rédaction de rapports, par des mesures de suivi et par un système efficace de sanctions. »

⁷ Voir par exemple, récemment encore, l'avis C.E.67.153/1 du 22 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juin 2020 'transposant 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 1912 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)', observation. 3.2.

⁸ L'article 2.2.3.9 du Code belge de la navigation charge notamment le Roi de déterminer « l'aptitude physique, [les] brevets, permis et autres attestations de même nature, qui peuvent être exigés du capitaine et de l'équipage, [le] nombre de membres d'équipage, ainsi qu[e] (...) la composition de l'équipage » (1^o, f)), « l'habitabilité des aménagements, (...) l'hygiène et (...) la salubrité (1^o, h)) », et « les conditions dans lesquelles les contrôleurs de la

4.4.4. À titre de fondement juridique des dispositions modificatives relatives aux certificats de navigabilité (voir les articles 68 et 80 à 82 du projet), on peut invoquer l'article 2.2.3.10, § 2, du Code belge de la navigation, qui charge le Roi de fixer les conditions « dans lesquelles le certificat de navigabilité est demandé et délivré, ainsi que la teneur et la durée de la validité de celui-ci ».

4.4.5. En ce qui concerne les dispositions abrogatoires qui figurent au chapitre 6 du projet, on peut souligner que les articles 83, 85 et 86 du projet ont pour objet d'abroger des arrêtés royaux qui concernent une matière pouvant être régie par le Roi sur la base de l'article 6 de la loi du 13 juin 2014, tel qu'il est remplacé, ce qui est d'ailleurs le cas dans le projet soumis pour avis. Les dispositions abrogatoires en question trouvent dès lors leur fondement juridique dans l'article 6 précité de la loi du 13 juin 2014.

L'article 84 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, 3°, de la loi du 13 juin 2014 (voir aussi l'observation 4.1 dans le présent avis).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

5. Il y a lieu de lire l'arrêté royal en projet en combinaison avec la loi du 13 juin 2014, telle qu'elle est modifiée par la loi précitée 'visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime'. Outre que cette dernière loi fournit un fondement juridique à diverses dispositions du projet, certaines parties sont, consécutivement à cette loi, également distraites de la loi du 13 juin 2014 pour être à présent reproduites dans le projet d'arrêté royal. Il va dès lors de soi que l'entrée en vigueur du règlement contenu dans la loi 'visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime' et celle de l'arrêté royal en projet devront être harmonisées⁹.

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule du projet, il y a lieu de remplacer la mention « l'article 105 de la Constitution » par la mention « l'article 108 de la Constitution ».

7. Le deuxième alinéa du préambule se réfère à l'article 6 de la loi du 13 juin 2014. Cette disposition légale ne procure toutefois un fondement juridique au dispositif en projet que dans la mesure où elle est remplacée par la loi 'visant à optimiser les dispositions relatives au travail maritime'. Le deuxième alinéa du préambule doit donc certainement encore faire référence

navigation peuvent, dans des cas particuliers, accorder une dispense d'une ou de plusieurs dispositions des arrêtés d'exécution » (2°).

⁹ Il ressort de la demande d'avis que le demandeur en est conscient puisqu'il est mentionné que le projet de loi et le projet d'arrêté royal doivent être publiés et doivent entrer en vigueur en même temps afin d'éviter des lacunes dans la législation.

à cette dernière loi modificative. Compte tenu des observations formulées dans le présent avis au sujet du fondement juridique du projet, la référence à la loi du 13 juin 2014 devra également être complétée par les autres dispositions de cette loi qui fournissent un fondement juridique au dispositif en projet. Le préambule devra en outre aussi faire mention de dispositions d'autres lois qui procurent un fondement juridique à certaines parties du projet.

Article 1^{er}

8. Ainsi que l'a confirmé le délégué, la directive 2013/38/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013, dont il est fait mention en regard du premier tiret de l'article 1^{er} du projet, a déjà été transposée par un autre arrêté royal ¹⁰. Il y a dès lors lieu d'omettre la référence à cette directive dans l'article 1^{er} du projet.

Article 2

9. Selon l'article 2, 3°, a), du projet, la « Direction » ¹¹ doit être considérée comme étant le « fonctionnaire désigné ». À la différence de ce qui prévaut à l'article 2, 3°, b), c) et d), du projet, où une catégorie de fonctionnaires est chaque fois définie, l'article 2, 3°, a), fait référence à un service. Il n'apparaît pas clairement si l'article 2, 3°, a), du projet vise effectivement tous les membres du personnel liés à la direction et, dans le cas contraire, quels membres il vise alors. La question se pose de savoir si la simple référence à un service pour désigner des fonctionnaires ne risque pas d'être source d'ambiguïté et s'il ne vaudrait pas mieux formuler autrement l'article 2, 3°, a), du projet ¹².

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Voir les articles 4.1 à 4.29 de l'arrêté royal du 14 juillet 2020 'concernant le contrôle du respect de la réglementation relative à la navigation'.

¹¹ Selon l'article 2 2°, du projet, la « Direction » est « la Direction générale Navigation du Service Public Fédéral Mobilité et Transports ».

¹² L'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 4 août 2014 'portant désignation des fonctionnaires chargés de la surveillance du respect de la loi du 13 juin 2014 d'exécution et de contrôle de l'application de la Convention du travail maritime 2006 et de ses arrêtés d'exécution', à abroger, comporte assurément aussi une définition d'une catégorie de fonctionnaires, à savoir celle des « agents chargés du contrôle de la navigation de la Direction générale Transport maritime du Service public fédéral Mobilité et Transport désignés à cet effet conformément à l'arrêté royal du 4 décembre 2012 portant désignation des agents chargés de l'exécution et du contrôle des dispositions légales et réglementaires concernant la navigation et modifiant l'arrêté royal du 4 juin 2003 établissant le modèle de la carte de légitimation justifiant la qualité des agents chargés du contrôle de la navigation ».