



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.199/4
du 12 octobre 2021

advies 70.199/4
van 12 oktober 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux ressources essentielles à
bord des navires'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'inzake essentiële
middelen aan boord van
schepen'

Le 16 septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux ressources essentielles à bord des navires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 octobre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Raphaël BORN, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 octobre 2021.

*

Op 16 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'inzake essentiële middelen aan boord van schepen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Raphaël BORN, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 oktober 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme l'indique la demande d'avis adressée à la section de législation :

« Het ontwerp [...] heeft als doel richtlijn 2019/1834 van de Commissie van 24 oktober 2019 tot wijziging van de bijlagen II en IV bij Richtlijn 92/29/EEG van de Raad met betrekking tot zuiver technische aanpassingen om te zetten in Belgisch recht. Hiervoor is een wijziging van het koninklijk besluit van 7 januari 1998 betreffende medische hulpverlening aan boord van schepen noodzakelijk. Het koninklijk besluit van 12 december 1957 betreffende de levensmiddelen aan boord van schepen is sterk gelinkt met het voormelde besluit. Doordat voor beide besluiten de rechtsgrond recent werd gewijzigd door de inwerkingtreding van het Belgisch Scheepvaartwetboek werd beslist om deze twee besluiten samen te voegen in één besluit ».

Pour s'assurer que cette opération de remplacement et de fusion des arrêtés royaux du 7 janvier 1998 'relatif à l'assistance médicale à bord des navires' et du 12 décembre 1957 'concernant les vivres à bord des navires belges', par l'arrêté en projet, ne porte pas atteinte à la transposition de la directive 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 'concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires' et de la directive 1999/63/CE du Conseil du 21 juin 1999 'concernant l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer, conclu par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST)', telles que modifiées à ce jour, il convient de dresser des tableaux de transposition de ces deux directives indiquant, pour chacune de leurs dispositions, la disposition de droit belge qui en assure la transposition et, dans l'autre sens, la disposition de droit européen éventuellement transposée par chacune des dispositions du projet et de ses annexes.

Il en va d'autant plus ainsi que la transposition de la directive 1999/63/CEE qu'opère le projet, n'est que partielle.

De tels tableaux de transpositions ne figurent toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Un nouvel alinéa, consacré au visa de l'avis de l'Autorité de protection des données n° 151/2021 du 10 septembre 2021, sera inséré dans le préambule.

DISPOSITIF

Article 1.1

Au paragraphe 1^{er}, 1^{er} tiret, il convient de mentionner également le règlement (UE) 2019/1243 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle', parmi les textes modificatifs de la directive 92/29/CEE.

Article 2.1

Le paragraphe 1^{er}, 1^o, alinéa 2, dispose que les navires sont classés en trois catégories. Le paragraphe 2, 4^o, mentionne cependant une 4^e catégorie, reprenant les embarcations de sauvetage.

La cohérence sera rétablie entre ces deux paragraphes.

Article 2.2

Au paragraphe 4, alinéa 2, le renvoi à l'article 2.7, §§ 3 et 4, sera corrigé. Ce dernier ne comporte en effet pas de paragraphe 4.

Article 2.8

L'article 2.8 traite des centres médicaux et des médecins habilités à fournir gratuitement une assistance radiomédicale aux travailleurs¹. Il charge le Ministre de leur désignation (paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}), prévoit l'obligation de conserver à bord des navires la liste de ces centres d'assistance radiomédicale (paragraphe 1^{er}, alinéa 2) et organise le traitement des données médicales à caractère personnel des travailleurs par ces centres (paragraphe 2).

¹ Tels que définis à l'article 2.1, § 1^{er}, 2^o, du projet.

Interrogé sur le fondement légal de cette disposition, le Fonctionnaire délégué a répondu :

« De medische toestand van bemanningsleden hebben een effect op de veiligheid van het zeeschip. Onmiddellijk geholpen kunnen worden door assistentie vanaf land indien de bemanning niet over de nodige ervaring of kennis beschikt, is onontbeerlijk om de veiligheid van het bemanning en het schip te kunnen waarborgen. Dit valt onder de delegatie aan de Koning die vervat zit in artikel 2.2.3.9, 1^o, f), van het BSW ».

Les habilitations données au Roi par l'article 2.2.3.9, 1^o, a) à k), du Code belge de la Navigation ne concernent toutefois que la détermination de prescriptions relatives au navire lui-même, ainsi qu'à son équipage. L'habilitation prévue à l'article 2.2.3.9, 4^o, ne concerne, pour sa part, que la détermination des « obligations des commandants et autres personnes embarquées, ainsi que des propriétaires de navires, relatives à la sécurité des navires en mer ».

Parmi les différentes règles prévues à l'article 2.8, seule l'obligation de conserver à bord des navires la liste des centres d'assistance radiomédicale (paragraphe 1^{er}, alinéa 2) peut dès lors trouver un fondement légal dans l'article 2.3.2.9, 1^o, f), et 4^o, du Code belge de la Navigation.

En ce qu'ils visent à assurer la transposition de l'article 6 de la directive 92/29/CEE, ² les paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, peuvent toutefois trouver un fondement légal dans l'article 1.1.2.3, § 1^{er}, du Code belge de la Navigation, lequel dispose :

« Exécution des conventions et actes internationaux

§ 1^{er}. Le Roi peut, par arrêté, délibérer en Conseil des Ministres, en matière de transport par mer ou via les voies navigables, prendre toutes les mesures requises en vue de l'exécution des obligations qui découlent des conventions internationales et des actes internationaux fixés en vertu des conventions ».

La mise en œuvre de cette habilitation exige toutefois l'adoption d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Conformément à sa jurisprudence constante, la section de législation s'abstient dès lors d'examiner plus avant cette disposition.

Article 4.2

À l'article 99, en projet, de l'arrêté royal du 20 juillet 1973 'portant règlement sur l'inspection maritime', la référence faite à l'article 1.7, de l'arrêté en projet sera remplacée par une référence à son article 2.6.

² Ainsi que la mise en œuvre des obligations découlant du la norme A4-1, paragraphe 4, d), du Code de la Convention du travail maritime 2006, qui dispose :

« d) l'autorité compétente prend les mesures voulues pour que des consultations médicales par radio ou par satellite, y compris des conseils de spécialistes, soient possibles pour les navires en mer, à toute heure. Ces consultations médicales, y compris la transmission par radio ou par satellite de messages médicaux entre un navire et les personnes à terre donnant des conseils, sont assurées gratuitement à tous les navires, quel que soit leur pavillon ».

Article 4.3

À l'article 13, point 1, en projet, de l'annexe XIV de l'arrêté royal du 20 juillet 1973, la référence faite à l'article 1.2, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté en projet sera remplacée par une référence à son article 2.1, § 1^{er}, 1^o.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

In de adviesaanvraag die aan de afdeling Wetgeving gericht is, staat het volgende:

“Het ontwerp (...) heeft als doel richtlijn 2019/1834 van de Commissie van 24 oktober 2019 tot wijziging van de bijlagen II en IV bij Richtlijn 92/29/EEG van de Raad met betrekking tot zuiver technische aanpassingen om te zetten in Belgisch recht. Hiervoor is een wijziging van het koninklijk besluit van 7 januari 1998 betreffende medische hulpverlening aan boord van schepen noodzakelijk. Het koninklijk besluit van 12 december 1957 betreffende de levensmiddelen aan boord van schepen is sterk gelinkt met het voormelde besluit. Doordat voor beide besluiten de rechtsgrond recent werd gewijzigd door de inwerkingtreding van het Belgisch Scheepvaartwetboek werd beslist om deze twee besluiten samen te voegen in één besluit.”

Om er zeker van te zijn dat de bij het ontwerpbesluit doorgevoerde vervanging en samenvoeging van de koninklijke besluiten van 7 januari 1998 ‘betreffende de medische hulpverlening aan boord van schepen’ en van 12 december 1957 ‘betreffende de levensmiddelen aan boord van Belgische schepen’ geen afbreuk doet aan de omzetting van richtlijn 92/29/EEG van de Raad van 31 maart 1992 ‘betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid ter bevordering van een betere medische hulpverlening aan boord van schepen’ en van richtlijn 1999/63/EG van de Raad van 21 juni 1999 ‘inzake de overeenkomst betreffende de organisatie van de arbeidstijd van zeevarenden, gesloten door de Associatie van reders van de Europese Gemeenschap (ECSA) en de Federatie van de bonden voor het vervoerspersoneel in de Europese Unie (FST)’, zoals die tot op heden gewijzigd zijn, dienen omzettingstabellen van die twee richtlijnen te worden opgesteld waarin voor elke bepaling ervan wordt opgegeven bij welke bepaling van Belgisch recht deze wordt omgezet en waarin, in omgekeerde zin, wordt opgegeven welke bepaling van Europees recht eventueel wordt omgezet bij elk van de bepalingen van het ontwerp en de bijlagen erbij.

Dat geldt des te meer daar het ontwerp richtlijn 1999/63/EEG slechts gedeeltelijk omzet.

Dergelijke omzettingstabellen zitten evenwel niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

In de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar advies 151/2021 van 10 september 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

DISPOSITIEF

Artikel 1.1

In paragraaf 1, eerste streepje, dient bij de opgave van de teksten waarbij richtlijn 92/29/EEG gewijzigd is, eveneens melding te worden gemaakt van verordening (EU) 2019/1243 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die voorzien in het gebruik van de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’.

Artikel 2.1

Paragraaf 1, 1°, tweede lid, bepaalt dat de schepen ingedeeld zijn in drie categorieën. In paragraaf 2, 4°, wordt evenwel een vierde categorie vermeld, namelijk de reddingsboten.

De samenhang tussen die twee paragrafen moet worden hersteld.

Artikel 2.2

In paragraaf 4, tweede lid, moet de verwijzing naar artikel 2.7, § 3 en § 4, worden gecorrigeerd. Dat artikel bevat immers geen paragraaf 4.

Artikel 2.8

Artikel 2.8 heeft betrekking op de medische centra en de artsen die bevoegd zijn om via de radio gratis medisch advies te verschaffen aan de werknemers.¹ Dat artikel belast de minister met hun aanwijzing (paragraaf 1, eerste lid), voorziet in de verplichting om aan boord van de schepen de lijst van die radioadviescentra te bewaren (paragraaf 1, tweede lid) en organiseert de verwerking van de persoonlijke medische gegevens van de werknemers door die centra (paragraaf 2).

¹ Zoals gedefinieerd in artikel 2.1, § 1, 2°, van het ontwerp.

Op een vraag in verband met de rechtsgrond van die bepaling heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“De medische toestand van bemanningsleden hebben een effect op de veiligheid van het zeeschip. Onmiddellijk geholpen kunnen worden door assistentie vanaf land indien de bemanning niet over de nodige ervaring of kennis beschikt, is onontbeerlijk om de veiligheid van het bemanning en het schip te kunnen waarborgen. Dit valt onder de delegatie aan de Koning die vervat zit in artikel 2.2.3.9, 1°, f), van het BSW.”

De machtigingen die aan de Koning verleend worden bij artikel 2.2.3.9, 1°, a) tot k), van het Belgisch Scheepvaartwetboek hebben evenwel enkel betrekking op de vaststelling van voorschriften in verband met het schip zelf, alsook met zijn bemanning. De machtiging die bij artikel 2.2.3.9, 4°, wordt verleend, betreft op haar beurt enkel de vaststelling van “de verplichtingen van de gezagvoerders en andere opvarenden alsook van de scheepseigenaars in verband met de veiligheid van zeeschepen”.

Van alle verschillende regels waarin wordt voorzien bij artikel 2.8 kan dan ook alleen de verplichting om aan boord van de schepen de lijst van de radioadviescentra te bewaren (paragraaf 1, tweede lid) rechtsgrond vinden in artikel 2.3.2.9, 1°, f), en 4°, van het Belgisch Scheepvaartwetboek.

Voor zover de paragrafen 1, eerste lid, en 2 strekken tot omzetting van artikel 6 van richtlijn 92/29/CEE,² kunnen ze evenwel rechtsgrond vinden in artikel 1.1.2.3, § 1, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, dat bepaalt:

“Uitvoering van internationale verdragen en akten

§ 1. De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over zee of de waterweg, alle maatregelen treffen welke vereist zijn ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens de verdragen vastgestelde internationale akten.”

Voor de tenuitvoerlegging van die machtiging is evenwel een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vereist. Overeenkomstig haar vaste rechtspraak onderzoekt de afdeling Wetgeving die bepaling dus niet verder.

Artikel 4.2

In het ontworpen artikel 99 van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 ‘houdende zeevaartinspectiereglement’ moet de verwijzing naar artikel 1.7 van het ontwerpbesluit worden vervangen door een verwijzing naar artikel 2.6 ervan.

² Zoals de tenuitvoerlegging van de verplichtingen die voortvloeien uit norm A4.1, lid 4, d), van het Verdrag betreffende maritieme arbeid 2006, die bepaalt:

“d) de bevoegde overheid moet er door middel van een vooraf opgezet systeem voor zorgen dat medisch advies per radio of satelliet aan schepen op zee, met inbegrip van advies van specialisten 24 uur per dag beschikbaar is; medische adviezen, waaronder begrepen de overdracht per radio of satelliet van medische boodschappen tussen een schip en personen aan wal die adviseren, moeten gratis beschikbaar zijn voor alle schepen, ongeacht onder welke vlag zij varen.”

Artikel 4.3

In het ontworpen artikel 13, punt 1, van bijlage XIV bij het koninklijk besluit van 20 juli 1973 moet de verwijzing naar artikel 1.2, § 1, 1°, van het ontwerpbesluit worden vervangen door een verwijzing naar artikel 2.1, § 1, 1°, ervan.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET