ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.788/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 29 janvier 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant l'application des dispositions relatives au maintien de la durée du travail obligatoire des gens de mer à bord des navires faisant escale dans des ports belges", a donné le 3 février 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.788/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 29 januari 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende handhaving van de verplichte arbeidstijd voor zeevarenden aan boord van schepen die Belgische havens aandoen", heeft op 3 februari 2003 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

> "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 10.1 van Richtlijn 1999/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende de handhaving van de bepalingen inzake de arbeidstijd van zeevarenden aan boord van schepen die havens in de Gemeenschap aandoen bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 30 juni 2002 aan de richtlijn te voldoen;
>
> Overwegende dat gezien België aan deze verplichting geen tijdig gevolg kon geven, de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 17 december 2002 een met reden omkleed advies heeft uitgebracht krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; dat België zich onverwijld dient te conformeren aan dit advies door de meest spoedige omzetting van genoemde richtlijn in nationaal recht.".

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

L'avant-projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

1. Les articles 2 à 9 de l'arrêté en projet reproduisent fidèlement les articles 2 à 9 de la directive 1999/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999

.../...

concernant l'application des dispositions relatives à la durée du travail des gens de mer à bord des navires faisant escale dans les ports de la Communauté, qu'ils tendent à transposer.

Il y a lieu toutefois d'examiner si le projet n'excède pas les pouvoirs du Roi.

Selon le préambule, le projet entend puiser son fondement légal dans l'article 4, 1°, f, de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires, qui habilite le Roi à fixer

> "(...) les conditions dans lesquelles un navire doit se trouver pour être en état de sécurité, et notamment les prescriptions relatives :
>
> (...)
>
> f) aux aptitudes physiques, (...) du capitaine et de l'équipage, ainsi qu'au nombre des membres de l'équipage; (...)".

Seuls en réalité l'article 1er, et l'article 4, du moins pour partie, ainsi que les annexes du projet tendent à imposer de telles conditions. Les autres dispositions ont pour objet le contrôle du respect de ces conditions. Or le contrôle de l'application de la loi du 5 juin 1972 et de ses arrêtés d'exécution est réglé par les chapitres IV et V de ladite loi.

Dans son avis 32.715/4, donné le 17 décembre 2001, sur un projet d'arrêté royal devenu l'arrêté du 11 mars 2002 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers utilisés pour effectuer des voyages nationaux et modifiant l'arrêté royal du 12 novembre 1981 concernant les règles pour navires à passagers n'effectuant pas de voyage international et naviguant exclusivement dans une zone de navigation restreinte le long de la côte et l'arrêté royal du 20 juillet 1973 portant règlement sur l'inspection maritime, la section de législation a observé que le Roi ne tire d'aucune disposition légale le pouvoir de déroger aux dispositions de la loi du 5 juin 1972 fixant les mesures que

.../...

peuvent prendre les agents chargés du contrôle de la sécurité des navires ni à étendre leur champ d'application.

En l'espèce, l'article 4, 1°, f, de la loi du 5 juin 1972, précitée, ne procure pas de fondement légal suffisant à l'arrêté en projet.

En l'absence d'habilitation spécifique [1], il y a lieu d'examiner toutefois si les dispositions de l'arrêté en projet qui règlent le contrôle peuvent se fonder sur l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution des lois. Il est en effet de jurisprudence constante que si, dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi ne peut ni étendre la portée de la loi ni la restreindre, il Lui appartient néanmoins, en vertu de l'article constitutionnel précité, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit [2].

Dans le bref délai qui lui est imparti, il apparaît à la section de législation que les dispositions du projet constituent des mesures nécessaires à l'exécution de la loi du 5 juin 1972, précitée, notamment les chapitres IV et V.

---

(1) La section de législation observe par ailleurs qu'en matière de transport maritime, le Roi ne bénéficie pas d'une habilitation comparable à celle que lui confère l'article 1er de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

(2) Jurisprudence constante (not. Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass. 23 septembre 1993, n° 373, Pas., 1993, I, 744; C.A., n°45/93, 10 juin 1993, Cons. B.3.2.).

.../...

En revanche, il y a lieu de relever que l'article 6.2. du projet, dans ses deux dernières phrases, établit une règle de responsabilité civile, qui échappe aux pouvoirs du Roi.

Cette disposition doit être omise.

2. L'article 1er et l'annexe I du projet tendent à transposer également 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). En vertu de l'article 10 de celle-ci, il conviendrait d'en faire également mention [3].

---

[3] La mention de cette directive, comme celle de la directive 1999/95/CE, précitée, doivent figurer dans un article distinct.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

> "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat artikel 10.1 van Richtlijn 1999/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende de handhaving van de bepalingen inzake de arbeidstijd van zeevarenden aan boord van schepen die havens in de Gemeenschap aandoen bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 30 juni 2002 aan de richtlijn te voldoen;
>
> Overwegende dat gezien België aan deze verplichting geen tijdig gevolg kon geven, de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 17 december 2002 een met reden omkleed advies heeft uitgebracht krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; dat België zich onverwijld dient te conformeren aan dit advies door de meest spoedige omzetting van genoemde richtlijn in nationaal recht.".

*

* *

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus voorliggende voorontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De artikelen 2 tot 9 van het ontworpen besluit zijn een getrouwe weergave van de artikelen 2 tot 9 van richtlijn 1999/95/EG van het Europees Parlement

en de Raad van 13 december 1999 betreffende de handhaving van de bepalingen inzake arbeidstijd van zeevarenden aan boord van schepen die havens in de Gemeenschap aandoen, die zij beogen om te zetten.

Er dient evenwel te worden nagegaan of het ontwerp de bevoegdheid van de Koning niet te buiten gaat.

Volgens de aanhef geeft het ontwerp voor zijn grondslag te ontlenen aan artikel 4, 1˚, f, van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen, dat de Koning machtigt om

> "(...) de voorwaarden (te bepalen) waaraan het schip moet voldoen om in staat van veiligheid te zijn, inzonderheid de voorschriften betreffende :
>
> f) de lichamelijke geschiktheid,(...) van de kapitein en van de bemanning, alsmede het aantal bemanningsleden; (...)".

In werkelijkheid beogen alleen artikel 1 en artikel 4, althans gedeeltelijk, alsmede de bijlagen bij het ontwerp, zulke voorwaarden op te leggen. De overige bepalingen hebben tot doel de controle op de naleving van die voorwaarden. De controle op de toepassing van de wet van 5 juni 1972 en van de uitvoeringsbesluiten ervan wordt evenwel geregeld in de hoofdstukken IV en V van de genoemde wet.

De afdeling Wetgeving heeft er in haar advies 32.715/4, gegeven op 17 december 2001, over een ontwerp van koninklijk besluit dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van 11 maart 2002 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen die voor binnenlandse reizen worden gebruikt en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 november 1981 betreffende voorschriften voor passagiersschepen die geen internationale reis maken en die uitsluitend in een beperkt vaargebied langs de kust varen en van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement, op gewezen dat de Koning op basis van geen enkele wetsbepaling kan afwijken van de bepalingen van de wet van 5 juni 1972, waarin de

maatregelen worden vastgesteld die de ambtenaren belast met het toezicht op de veiligheid van de schepen kunnen nemen, of de werkingssfeer ervan kan uitbreiden.

In casu levert artikel 4, 1°, f, van de voormelde wet van 5 juni 1972 geen voldoende rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Bij ontstentenis van een specifieke machtiging (1) dient evenwel te worden nagegaan of de bepalingen van het ontworpen besluit die de controle regelen, kunnen steunen op artikel 108 van de Grondwet, dat de Koning de bevoegdheid opdraagt om de verordeningen te maken en de besluiten uit te vaardigen die nodig zijn voor de uitvoering van de wetten. Volgens de vaste rechtspraak kan de Koning, bij de uitoefening van die bevoegdheid, weliswaar de strekking van de wet niet uitbreiden noch beperken, doch het komt Hem krachtens het voormelde grondwetsartikel wel toe uit het principe van de wet en de algemene opzet ervan de gevolgen af te leiden die daaruit voortvloeien naar de geest die ten grondslag heeft gelegen aan het concipiëren ervan, en de doeleinden die zij nastreeft (2).

Binnen de korte termijn die de afdeling Wetgeving is toegemeten, komt het haar voor dat de bepalingen van het ontwerp maatregelen zijn die nodig zijn voor de uitvoering van de voormelde wet van 5 juni 1972, inzonderheid van de hoofdstukken IV en V.

---

(1) De afdeling Wetgeving merkt bovendien op dat inzake maritiem transport de Koning geen bevoegdheid ten deel valt die vergelijkbaar is met die welke artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg hem toekent.

(2) Vaste rechtspraak (not. Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass. 23 september 1993, nr. 373, Pas., 1993, I, 744; Arbitragehof, nr. 45/93, 10 juni 1993, overweging B.3.2.).

Er behoort daarentegen te worden gewezen op het feit dat de laatste twee zinnen van artikel 6.2. van het ontwerp een regel vaststellen inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid die buiten de bevoegdheid van de Koning valt.

Die bepaling moet vervallen.

2. Artikel 1 van en bijlage I bij het ontwerp beogen eveneens de omzetting 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). Krachtens artikel 10 van die richtlijn zou daarvan eveneens melding moeten worden gemaakt [(3)].

[(3)] Die richtlijn zou, net als de voormelde richtlijn 1995/95/EG, in een afzonderlijk artikel moeten worden vermeld.

La chambre était composée de

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre,
Mevrouw kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY, conseillers d'Etat,
de Heren P. VANDERNOOT, staatsraden,

Madame C. GIGOT, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

M.-L. WILLOT-THOMAS