ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 23 juin 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "réglementant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile", a donné le 29 juin 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 juni 1998 door de Minister van Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart", heeft op 29 juni 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

1. L'article 6, paragraphe 1, de la directive 94/56/CE du Conseil du 21 novembre 1994 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile prévoit que l'organisme ou l'entité qui réalise les enquêtes ou sous le contrôle duquel ces enquêtes sont réalisées, doit être

> "fonctionnellement indépendant, notamment des autorités aéronautiques nationales responsables de la navigabilité, de la certification, des opérations aériennes, de l'entretien, de la délivrance des licences, du contrôle de la navigation aérienne ou de l'exploitation des aéroports et, en général, de toute autre partie dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission confiée à l'organisme ou à l'entité d'enquête.".

Le paragraphe 3 du même article dispose en outre que "l'organisme ou l'entité visé au paragraphe 1 est doté de moyens qui lui permettent d'accomplir sa mission en toute indépendance par rapport aux autorités visées au paragraphe 1 et doit pouvoir disposer, pour ce faire, de ressources suffisantes", et que "les enquêteurs bénéficient d'un statut qui leur accorde les garanties d'indépendance nécessaire".

Pour réaliser ces enquêtes, le projet entend créer au sein du Ministère des Communications une "cellule autonome d'enquête".

L’article 2, alinéa 2, prévoit que cette cellule sera "fonctionnellement indépendante, notamment des services de l’administration de l’aéronautique responsables de la navigabilité, de la certification, des opérations aériennes, de l’entretien, de la délivrance des licences et en général de toute autre partie dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission qui lui est confiée." L’article 3 prévoit que les personnes chargées de l’enquête ne peuvent recevoir d’injonction d’aucune autorité.

Ces dispositions ne garantissent pas suffisamment l’indépendance que la directive requiert tant pour l’organisme ou l’entité que pour les personnes chargées des enquêtes.

2. L’article 8, § 1er, du projet prévoit que l’expert désigné par les autorités judiciaires apportera sa coopération à l’enquêteur désigné.

Cette disposition déroge aux dispositions du Code d’instruction criminelle et du Code judiciaire relatives aux missions des experts désignés par le procureur du Roi, le juge d’instruction et le juge du fond.

Même si l’article 5 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, accorde une large délégation au Roi pour prendre toute mesure relative à la navigation aérienne, elle ne l’autorise toutefois pas à déroger à des dispositions législatives.

En outre, les pouvoirs conférés aux enquêteurs (libre accès au lieux de l'accident, aux enregistrements, aux résultats d'examens ou de prélèvements effectués sur le corps des victimes, aux informations pertinentes...) constituent des limitations au droit au respect de la vie privée et familiale.

De telles limitations ne peuvent être prévues que par une loi, en vertu de l'article 22 de la Constitution.

Une intervention du législateur s'avérant de ce fait indispensable, il serait souhaitable que le même législateur habilite expressément le Roi à prendre les mesures nécessaires pour garantir pleinement l'autonomie fonctionnelle de l'organisme ou de l'entité d'enquête ainsi que de ses enquêteurs, comme le prévoit la directive communautaire précitée.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas jugé utile d'examiner plus avant le présent projet d'arrêté royal.

---

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich tot de volgende opmerkingen beperkt.

1. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 94/56/EG van de Raad van 21 november 1994 houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart bepaalt dat de instantie of organisatie die het onderzoek uitvoert of op de uitvoering ervan toeziet,

> "functioneel onafhankelijk moet zijn, met name van de nationale luchtvaartautoriteiten welke verantwoordelijk zijn voor de luchtwaardigheid, de certificering, de vluchtuitvoering, het onderhoud, de afgifte van vergunningen, brevetten en bewijzen van bevoegdheid, de luchtverkeersleiding en de luchthavenexploitatie, en over het algemeen van elke andere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de taken die aan de onderzoeksinstantie of -organisatie zijn toevertrouwd.".

Lid 3 van datzelfde artikel bepaalt bovendien dat "de in lid 1 bedoelde instantie of organisatie over de nodige instrumenten dient te beschikken om haar taken onafhankelijk van de in lid 1 bedoelde autoriteiten te kunnen uitvoeren en (...) voldoende middelen (moet) kunnen verkrijgen om zulks te doen" en dat de "onderzoekers (...) een status (genieten) die hun de nodige garanties van onafhankelijkheid biedt".

Het ontwerp strekt ertoe bij het Ministerie van Verkeer een "autonome cel" op te richten om dat onderzoek uit te voeren.

Artikel 2, tweede lid, bepaalt : "Deze cel is functioneel onafhankelijk, met name van de diensten van het bestuur van de luchtvaart welke verantwoordelijk zijn voor de luchtwaardigheid, de certificering, de vluchtuitvoering, het onderhoud, de afgifte van vergunningen, en over het algemeen van elke andere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de taken die haar zijn toevertrouwd." Artikel 3 bepaalt dat de personen die met het onderzoek belast zijn, van geen enkele overheid bevelen mogen ontvangen.

Die bepalingen bieden niet voldoende garanties voor de onafhankelijkheid die de richtlijn zowel oplegt aan de instantie of organisatie als aan de personen die met het onderzoek worden belast.

2. Artikel 8, § 1, van het ontwerp bepaalt dat de door de gerechtelijke overheden aangewezen expert de aangewezen onderzoeker zijn medewerking verleent.

Die bepaling wijkt af van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de taken van de experts die door de procureur des Konings, de onderzoeksrechter of de feitenrechter worden aangesteld.

Artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart mag dan al de Koning een ruime bevoegdheid overdragen om maatregelen betreffende de luchtvaart uit te vaardigen, het machtigt Hem evenwel niet om van wetsbepalingen af te wijken.

De bevoegdheden die aan de onderzoekers worden gegeven (vrije toegang tot de plaats van het ongeval, tot geregistreerde gegevens, tot de resultaten van onderzoeken of van monsters genomen van de lichamen van slachtoffers, tot relevante informatie ...) beperken bovendien het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet kunnen zulke beperkingen alleen bij de wet worden gesteld.

Aangezien een initiatief van de wetgever daardoor noodzakelijk is, is het wenselijk dat dezelfde wetgever de Koning uitdrukkelijk ertoe machtigt de nodige maatregelen te nemen om de functionele onafhankelijkheid volledig te waarborgen van de onderzoeksinstantie of -organisatie alsook van haar onderzoekers, gelijk voorgeschreven wordt in de voormelde communautaire richtlijn.

Gelet op wat voorafgaat, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, het niet zinvol geacht het onderhavige ontwerp van koninklijk besluit nader te onderzoeken.

---

La chambre était composée de

Messieurs R. ANDERSEN, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY, staatsraden,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. C. NIKIS et exposée par Mme F. CARLIER, référendaires adjoints.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. C. NIKIS en toegelicht door Mevr. F. CARLIER, adjunct-referendarissen.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST R. ANDERSEN