KV

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 39.009/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 18 août 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "réglementant les enquêtes sur les accidents et les incidents de mer", a donné le 19 septembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Observations générales

Formalités préalables

L'accord exprès du Ministre du Budget sur le projet n'est pas visé dans son préambule et ne figure pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Même si c'est le même ministre qui exerce les compétences en matière de budget et d'entreprises publiques et que le Ministre des Entreprises publiques figure parmi les ministres proposants, la mention expresse de l'accord du Ministre du Budget doit figurer au préambule afin de s'assurer que c'est bien en cette qualité également qu'il a agi et que l'administration compétente en matière de budget est intervenue dans l'examen du projet.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable.

Fondement juridique du projet

1. L'article 5 du projet vise à "autoriser" les membres de la cellule autonome d'enquête à :

- avoir librement accès au lieu de l'accident de mer ainsi qu'au navire, son contenu et son épave;

- effectuer un relevé immédiat des indices, des débris ou d'éléments aux fins d'examen ou d'analyse;

- avoir accès immédiat au contenu du VDR (enregistreur des données de voyage) et de tout autre enregistrement, ainsi qu'à l'exploitation de ces éléments;

- avoir accès immédiat aux résultats d'examens ou de prélèvements effectués sur le corps des victimes;

- avoir accès immédiat aux résultats d'examens ou de prélèvements effectués sur les personnes impliquées dans l'exploitation du navire;

- procéder à l'audition de témoins;

- avoir librement accès aux informations pertinentes détenues par la compagnie propriétaire ou exploitante, par le constructeur du navire, par les autorités maritimes ainsi que par celles du port et de la sécurité maritime.

Le Roi tire certes de l'article 37 de la Constitution le pouvoir de créer une cellule autonome d'enquête au sein du Service public fédéral Mobilité et Transports. Il est également compétent pour en fixer les missions, ainsi que les modalités de collaboration entre cette cellule et d'autres services de l'administration fédérale. En revanche, un fondement légal spécifique Lui est nécessaire pour contraindre des tiers à collaborer avec les membres de la cellule autonome d'enquête, qu'il s'agisse de particuliers ou de personnes participant à des investigations organisées par la loi, dans le cadre par exemple, d'une information pénale, d'une instruction ou d'une expertise judiciaire.

Une intervention du législateur est donc indispensable pour donner aux membres de la cellule autonome d'enquête les prérogatives nécessaires pour mettre en oeuvre les "autorisations" que l'article 5 du projet vise à leur donner [(1)].

2. Le projet examiné vise à transposer les articles 12 de la directive 1999/35/CE du Conseil du 29 avril 1999 relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse, et 11 de la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil. Cet article 11 dispose :

> "Art. 11. Enquêtes sur les accidents.
>
> Sans préjudice de l'article 12 de la directive 1999/35/CE, les États membres satisfont aux dispositions du code d'enquête sur les accidents et incidents maritimes de l'OMI lorsqu'ils procèdent à une enquête sur un accident ou un incident maritime impliquant un navire visé par la présente directive. Les États membres coopèrent aux enquêtes sur des accidents et incidents maritimes impliquant des navires battant leur pavillon."

Pour assurer une transposition correcte de cette disposition, il convient de mettre en place une procédure d'enquête sur les accidents et incidents maritimes qui correspond totalement aux exigences du Code d'enquête sur les accidents et incidents maritimes de l'Organisation maritime mondiale (ci-après dénommé : le code).

---

(1) En ce sens, voir l'avis 27.937/4, donné le 29 juin 1998, sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 décembre 1998 réglementant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile.

Certains éléments ou aspects de la procédure définie dans ce code ne sont cependant pas transposés dans le projet examiné. Il s'agit notamment :

- de la définition de la notion de blessures graves (article 4.8. du code), laquelle est un des critères permettant de qualifier un événement d'accident de mer;

- des dispositions précisant que les États particulièrement intéressés peuvent obtenir d'être associés à l'enquête à quelque stade de la procédure que ce soit (articles 5.3. et 6.5. du code);

- de l'obligation de notifier à l'État du pavillon un accident de mer survenu dans les eaux sous juridiction belge (article 8.1. du code);

- des règles relatives à la publicité des informations obtenues durant l'enquête (article 10 du code);

- de la possibilité de convenir d'un délai autre que le délai de trente jours pour la transmission des observations des États particulièrement intéressés portant sur le projet de rapport d'enquête (article 12.1. du code);

- de la possibilité pour l'État belge, lorsqu'il intervient en qualité d'État particulièrement intéressé, de soumettre à l'O.M.I. un rapport séparé, en cas de désaccord avec le rapport déposé par l'État enquêteur principal (article 12.4. du code);

- des règles relatives à la réouverture d'enquête (article 13 du code);

- de la description du contenu du rapport d'enquête (article 14 du code).

Ces différents points devraient également être transposés dans le projet examiné.

Toujours dans un souci d'exhaustivité commandé par l'article 11 de la directive 2002/59/CE précitée, il conviendrait aussi de préciser que la cellule autonome d'enquête exerce sa mission conformément aux dispositions du code et d'annexer ce dernier (accompagné de ses propres annexes) au projet.

Observations particulières

Article 1er

L'engin à passagers à grande vitesse est défini, à l'article 1er, 5°, du projet, par renvoi à la définition qu'en donne la règle 1 du chapitre X de la Convention SOLAS de 1974, dans sa version actualisée.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que cette norme internationale, dont la connaissance est nécessaire pour déterminer le champ d'application du projet, a bien fait l'objet d'une publication au Moniteur belge ou, à défaut, d'une publication selon les modalités prévues par une convention internationale à laquelle le législateur a donné assentiment et ayant, elle, fait l'objet d'une publication au Moniteur belge.

Article 2

Il conviendrait de préciser, à l'article 2 du projet, quelle est l'autorité chargée de décider de la création d'une cellule autonome d'enquête et de la durée de l'enquête.

Il est renvoyé, pour le surplus, à l'observation formulée à propos de l'article 6 du projet.

Article 6

L'article 6 définit les hypothèses dans lesquelles la cellule autonome d'enquête est soit tenue, soit a la faculté d'ouvrir une enquête ou de participer à l'enquête ouverte dans un autre État.

Il serait cependant difficilement concevable qu'une cellule autonome d'enquête décide de ne pas ouvrir ou participer à l'enquête portant sur l'accident ou l'incident de mer pour laquelle elle a été créée, en application de l'article 2, alinéa 2.

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison les décisions de créer une cellule autonome d'enquête et d'ouvrir ou de participer à une enquête ont été séparées et font l'objet de deux dispositions distinctes.

Il semble en outre qu'il ne revient pas à la cellule autonome d'enquête, mais à l'autorité nationale compétente pour la créer, de décider, de commun accord avec les autres États particulièrement intéressés par l'accident de mer en cause, lequel d'entre eux sera l'État enquêteur principal (voir articles 6.2 et 6.3. du code, et 12.3. de la directive 1999/35/CE précitée).

Il est renvoyé, pour le surplus, à l'observation formulée à propos de l'article 2 du projet.

La chambre était composée de

Madame	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P.	LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P.	VANDERNOOT,	
Madame	C.	GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.009/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 18 augustus 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het onderzoek van ongevallen en incidenten op zee", heeft op 19 september 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

In de aanhef van het ontwerp wordt geen melding gemaakt van de uitdrukkelijke akkoordbevinding van de Minister van Begroting, en die akkoordbevinding bevindt zich ook niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

Ook al oefent dezelfde minister de bevoegdheden inzake begroting en overheidsbedrijven uit en wordt de Minister van Overheidsbedrijven vermeld onder de voordragende ministers, behoort er in de aanhef uitdrukkelijk melding te worden gemaakt van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, om er zeker van te zijn dat hij ook in die hoedanigheid gehandeld heeft en dat de administratie die bevoegd is inzake begroting het ontwerp mee onderzocht heeft.

De steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat aan dit voorafgaand vormvereiste wordt voldaan.

Rechtsgrond van het ontwerp

1. Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe de leden van de autonome onderzoekscel te "machtigen" tot :

- de vrije toegang tot de plaats van het ongeval op zee alsook tot het schip, de inhoud ervan en tot het wrak;

- het onmiddellijk verzamelen van aanwijzingen, van wrakstukken en onderdelen voor onderzoeks- en analysedoeleinden;

- de onmiddellijke toegang tot de inhoud van de VDR (reisgegevensrecorder) en van elk ander geregistreerd gegeven alsook tot de verwerking van deze gegevens;

- de onmiddellijke toegang tot de resultaten van de onderzoeken gedaan op of van de monsters genomen van de lichamen van de slachtoffers;

- de onmiddellijke toegang tot de resultaten van de onderzoeken gedaan op of van de monsters genomen van de lichamen van de personen betrokken bij de exploitatie van het schip;

- het horen van getuigen;

- de vrije toegang tot alle relevante informatie die in het bezit is van de eigenaar of de reder, de constructeur van het schip, de maritieme overheden, de havenautoriteiten en de autoriteiten die instaan voor de maritieme veiligheid.

De Koning is krachtens artikel 37 van de Grondwet inderdaad bevoegd om een autonome onderzoekscel op te richten binnen de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer. Hij is tevens bevoegd om daarvan de opdrachten vast te stellen en de wijze waarop deze cel en andere diensten van de federale administratie samenwerken. Hij moet evenwel over een specifieke rechtsgrond kunnen beschikken om derden te dwingen met de leden van de autonome onderzoekscel samen te werken, ongeacht of het om particulieren gaat dan wel om personen die meewerken aan wettelijk geregelde navorsingen, in het kader bijvoorbeeld van een strafonderzoek, een opsporingsonderzoek, of een gerechtelijk deskundigenonderzoek.

Een wetgevend optreden is bijgevolg vereist om de leden van de autonome onderzoekscel de prerogatieven te verlenen die nodig zijn om de "machtigingen" die artikel 5 van het ontwerp hun wil geven, ten uitvoer te leggen [(1)].

2. Het voorliggende ontwerp strekt tot omzetting van artikel 12 van richtlijn 1999/35/EG van de Raad van 29 april 1999 betreffende een stelsel van verplichte onderzoeken voor de veilige exploitatie van geregelde diensten met ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen, en artikel 11 van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad. Dat artikel 11 bepaalt het volgende :

"Art. 11. Onderzoek naar ongevallen

Onverminderd artikel 12 van Richtlijn 1999/35/EG houden de lidstaten zich aan de bepalingen van de IMO-code voor het onderzoek naar incidenten en ongevallen op zee, telkens wanneer zij een onderzoek verrichten naar een incident of ongeval waarbij een schip is betrokken dat onder deze richtlijn valt. De lidstaten werken samen voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten op zee waarin schepen die hun vlag voeren, betrokken zijn."

Om te zorgen voor een correcte omzetting van deze bepaling, dient een procedure in het leven te worden geroepen voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten op zee, die volledig overeenstemt met de vereisten van de Code voor het onderzoek van ongevallen en incidenten op zee van de Internationale Maritieme Organisatie (hierna te noemen : de code).

Sommige onderdelen of aspecten van de procedure bepaald in die code worden evenwel niet omgezet in het voorliggende ontwerp. Het gaat onder meer om :

- de definitie van het begrip ernstige verwondingen (artikel 4.8 van de code), wat een van de criteria is om een voorval als ongeval op zee te kunnen bestempelen;

---

(1) Zie, wat dat betreft, advies 27.937/4, uitgebracht op 29 juni 1998 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 9 december 1998 tot regeling van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart.

- de bepalingen waarin gesteld wordt dat Staten die een bijzonder belang hebben bij de zaak, geoorloofd kunnen worden mee te werken aan het onderzoek in welk stadium van de procedure ook (artikelen 5.3. en 6.5. van de code);

- de verplichting om de vlaggenstaat in kennis te stellen van een ongeval op zee dat zich voorgedaan heeft in de wateren die onder Belgische jurisdictie vallen (artikel 8.1. van de code);

- de regels betreffende de openbaarmaking van tijdens het onderzoek verkregen inlichtingen (artikel 10 van de code);

- de mogelijkheid om een andere termijn dan de termijn van dertig dagen overeen te komen voor het overzenden van de opmerkingen die de Staten met een bijzonder belang bij de zaak over het ontwerp van onderzoeksverslag maken (artikel 12.1. van de code);

- de mogelijkheid voor de Belgische Staat om, wanneer hij optreedt als een Staat die een bijzonder belang heeft bij de zaak, aan de IMO een afzonderlijk verslag voor te leggen ingeval hij niet akkoord gaat met het verslag dat ingediend is door de Staat die het onderzoek leidde (artikel 12.4. van de code);

- de regels betreffende de heropening van het onderzoek (artikel 13 van de code);

- de beschrijving van de inhoud van het onderzoeksverslag (artikel 14 van de code).

Deze verschillende punten zouden ook in het voorliggende ontwerp moeten worden omgezet.

Nog steeds ter wille van de volledigheid, opgelegd bij artikel 11 van de voornoemde richtlijn 2002/59/EG, dient ook bepaald te worden dat de autonome onderzoekscel haar opdracht uitoefent overeenkomstig de bepalingen van de code en dient die code (samen met de bijlagen daarvan) bij het ontwerp te worden gevoegd.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

Het hogesnelheidspassagiersvaartuig wordt in artikel 1, 5°, van het ontwerp gedefinieerd door te verwijzen naar de definitie die daarvan gegeven wordt in hoofdstuk X, voorschrift 1, van het SOLAS-verdrag van 1974, in de versie die van kracht is.

De steller van ontwerp dient na te gaan of die internationale rechtsregel, die men moet kennen om de werkingssfeer van het ontwerp te kunnen bepalen, wel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt is, en, zo niet, of ze bekendgemaakt is op de wijze bepaald in een internationale overeenkomst, waarmee de wetgever heeft ingestemd en die zelf in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel 2

In artikel 2 van het ontwerp zou moeten worden gepreciseerd welke overheid moet beslissen over de oprichting van een autonome onderzoekscel en over de duur van het onderzoek.

Voor het overige wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij artikel 6 van het ontwerp.

Artikel 6

In artikel 6 wordt bepaald in welke gevallen de autonome onderzoekscel een onderzoek moet of kan starten, en in welke gevallen ze moet of kan meewerken aan een onderzoek gestart in een andere Staat.

Het is evenwel moeilijk denkbaar dat een autonome onderzoekscel zou beslissen niet te starten met of niet mee te werken aan het onderzoek naar het ongeval of incident op zee, waarvoor ze met toepassing van artikel 2, tweede lid, opgericht is.

.../...

Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk waarom de beslissing om een autonome onderzoekscel op te richten en de beslissing om te starten met of mee te werken aan een onderzoek, los van elkaar worden gezien en in twee afzonderlijke bepalingen worden opgenomen.

Bovendien staat het blijkbaar niet aan de autonome onderzoekscel, maar aan de nationale overheid die bevoegd is om die cel op te richten, om in overleg met de overige Staten die een bijzonder belang hebben bij het kwestieuze ongeval op zee, te beslissen welke Staat het onderzoek zal leiden (zie de artikelen 6.2 en 6.3 van de code, en 12.3 van de voornoemde richtlijn 1999/35/EG).

Voor het overige wordt verwezen naar de opmerking die bij artikel 2 van het ontwerp is gemaakt.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS