

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.892/2/V
DU 23 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mer du Nord, le 27 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation précisant les modalités d'organisation, de composition et de fonctionnement et fixant les compétences du personnel », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

PORTÉE DU PROJET

La directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 'établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil' (ci-après la directive 2009/18/CE), dont l'arrêté projeté assure la transposition partielle, comporte un article 8 libellé comme suit :

« Article 8 – Organismes d'enquête

1. Les États membres font en sorte que les enquêtes de sécurité soient conduites sous la responsabilité d'un organisme d'enquête permanent et impartial, doté des compétences nécessaires et composé d'enquêteurs dûment qualifiés dans les domaines touchant aux accidents et incidents de mer.

Afin de mener une enquête de sécurité de manière objective, l'organisme d'enquête est indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée.

[...]

2. L'organisme d'enquête veille à ce que les différents enquêteurs aient des compétences opérationnelles et une expérience pratique dans les domaines ayant trait à leurs fonctions normales d'enquête. L'organisme d'enquête garantit en outre un accès rapide à l'expertise requise, s'il y a lieu.

[...]

5. L'organisme d'enquête est autorisé à agir immédiatement lorsqu'il est informé d'un accident, quel que soit le moment, et à obtenir des moyens suffisants pour exercer ses fonctions en toute indépendance. Ses enquêteurs ont un statut leur procurant les garanties d'indépendance requises.

[...] » ¹.

¹ Voir aussi le considérant 13 de la directive 2009/18/CE : « Il est de la plus haute importance que les enquêtes de sécurité sur les accidents et incidents impliquant des navires de mer ou d'autres navires dans des zones portuaires ou d'autres zones maritimes réglementées soient effectuées de manière objective afin d'établir de

En vertu de l'article 25, paragraphe 1^{er}, de la directive 2009/18/CE, les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le 17 juin 2011.

Le 26 mars 2012, la Commission européenne a adressé à la Belgique un avis motivé dans lequel elle rappelle que « le Royaume de Belgique doit prendre des mesures pour se conformer à la directive [2009/18/CE] et notamment pour mettre en place l'organisme d'enquête sur les accidents maritimes tel que prévu par la directive [...] ».

Le 2 juin 2012, la Belgique a adopté la loi 'relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation'.

Le 6 juin 2012, la Commission européenne a prolongé jusqu'au 26 août 2012 le délai de réponse à son avis motivé du 26 mars 2012.

L'arrêté royal en projet se fonde sur l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 juin 2012, précitée, qui dispose comme suit :

« Art. 8. § 1^{er}. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'organisation, la composition et le fonctionnement de l'OFEAN ainsi que les compétences du personnel de l'OFEAN ».

La section de législation du Conseil d'État attire l'attention de l'auteur du projet sur ce que l'arrêté en projet n'exécute que partiellement cette disposition légale et que le projet pourrait aussi être considéré comme transposant de manière insuffisante la directive 2009/18/CE :

- En ce qui concerne le statut administratif de l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (ci-après l'OFEAN), le délégué du ministre s'est borné à indiquer que cet organisme n'était pas créé au sein du SPF Mobilité et Transports²; ce faisant, le délégué du ministre perd sans doute de vue que le rattachement de l'OFEAN au SPF Mobilité et Transports n'a été nullement exclu par la section de législation dans son avis 49.552/4³, celui-ci se limitant à exclure que ce rattachement d'un organisme sans personnalité juridique puisse se faire par le législateur dès lors que celui-ci empièterait de la sorte sur une compétence que l'article 107, alinéa 2, de la Constitution réserve au Roi ; le projet pourrait être utilement complété en ce sens.

façon probante les circonstances et les causes de ces accidents ou incidents. Il convient donc qu'elles soient menées par des enquêteurs qualifiés, sous le contrôle d'un organisme ou d'une entité indépendant(e), dotés des compétences nécessaires afin d'éviter tout conflit d'intérêts ».

² Contrairement donc à ce qui est le cas de l'organisme d'enquête sur les accidents et incidents ferroviaires (article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 juin 2011 'désignant l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires').

³ Avis 49.552/4 donné le 18 mai 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 2 juin 2012 'relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation' (observation n° 1 formulée sous l'article 7).

- Concernant le mode de fonctionnement de l'OFEAN, le mécanisme de prise de décision ⁴ au sein de cet organisme devrait être clarifié : ainsi, chaque fois que la loi du 2 juin 2012, précitée, dispose que l'OFEAN prend une décision ⁵, est-ce le directeur de l'OFEAN, agissant seul, qui est compétent pour prendre cette décision ?

- La procédure de désignation des experts externes, visés à l'article 8, § 3, de la loi du 2 juin 2012 précitée, devrait être précisée dans le projet (la décision de désigner un expert externe, ainsi que le choix de celui-ci, relèvent-ils de la compétence du ministre ou de celle du directeur et par qui ces experts externes sont-ils rétribués ?).

- L'indépendance des enquêteurs dans l'exercice de leur mission d'enquête, notamment vis-à-vis du ministre, devrait être expressément mentionnée dans le projet ⁶. Elle trouverait heureusement sa place à l'article 4 du projet.

- En ce qui concerne la compétence du personnel de l'OFEAN, il est renvoyé à la première observation relative à l'article 6 ci-après.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le dossier joint à la demande d'avis ne comporte pas le protocole de la négociation syndicale à laquelle il doit être procédé au sein du Comité de secteur VI.

Il conviendrait de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable et d'en faire mention dans le préambule de l'arrêté en projet.

2. Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', qu'en principe tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

⁴ Voir, à ce sujet, les exigences énoncées à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la directive 2009/18/CE.

⁵ Voir par exemple l'article 9, § 3, et l'article 10, §§ 2 et 3, de la loi du 2 juin 2012 précitée.

⁶ Voir à ce sujet l'article 8, paragraphe 5, deuxième phrase, de la directive 2009/18/CE.

Il conviendra, en outre, soit de compléter le préambule du projet par un alinéa visant son accomplissement, et qui précisera que cet examen préalable permet de conclure qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise, soit, dans le cas contraire, de réaliser l'étude d'incidence ⁷.

DISPOSITIF

Article 2

1. Mieux vaut rédiger le 4° comme suit :

« 4° ‘enquêteurs’ : les membres du personnel de l'OFEAN visés à l'article 3, 27°, de la loi ; ».

2. Le 5° de la même disposition sera rédigé comme suit :

« 5° ‘le ministre’ : le ministre visé à l'article 3, 26°, de la loi ; ».

Article 3

Dans la version française du texte, les mots « L'effectif » seront remplacés par les mots « Le personnel », de manière à harmoniser avec la version néerlandaise de la disposition, avec la terminologie de l'arrêté projeté et avec celle utilisée dans la loi du 2 juin 2012 précitée, spécialement dans l'article 8, § 3, de cette loi.

Article 4

Invité à préciser sous quel statut (contrat de travail ou engagement statutaire temporaire) le directeur et les enquêteurs sont engagés pendant la durée de leur mandat, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

« De directeur en de onderzoekers van de FOSO worden aangenomen als mandaathouders en niet met een arbeidsovereenkomst. De mandaathouders worden beschouwd als tijdelijk statutairen. De wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten is niet van toepassing op de directeur en de onderzoekers van de FOSO ».

L'article 4 sera précisé sur ce point.

⁷ Voir, dans le même sens, l'avis 51.519/4 donné le 4 juillet 2012 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation précisant le rapportage et fixant la carte de légitimation', l'observation formulée sous « Formalité préalable ».

Article 6

1. L'article 6, alinéa 2, habilite le ministre à déterminer le profil de compétences auquel doivent satisfaire le directeur et les enquêteurs.

Pour assurer une correcte transposition de l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et paragraphe 2, de la directive 2009/18/CE, il convient de compléter la disposition à l'examen en précisant que le ministre, lorsqu'il détermine le profil de compétences du directeur et des enquêteurs, veille à ce que ceux-ci soient dûment qualifiés dans les domaines touchant aux accidents et incidents de mer et qu'ils aient des compétences opérationnelles et une expérience pratique dans les domaines ayant trait à leurs fonctions normales d'enquête.

2. Pour assurer la correspondance des versions française et néerlandaise du projet, il y a lieu d'insérer, dans la version française de l'article 6, alinéa 1^{er}, après les mots « exigées par le Règlement de Sélection », les mots « de Selor ».

Article 10

1. Ainsi que l'a confirmé le délégué du ministre, c'est le ministre qui est compétent pour évaluer le directeur et les enquêteurs.

L'article 10, alinéa 1^{er}, sera clarifié sur ce point en insérant, après les mots « sont évalués », les mots « par le ministre ».

2. Interrogé sur la question de savoir si la prolongation du mandat de six mois, mentionnée à l'article 10, alinéa 3, était envisageable seulement pour le premier mandat ou également pour le deuxième, le délégué du ministre a répondu que chacun des deux mandats pouvait être prolongé pour une période de six mois maximum.

L'article 10, alinéa 3, sera précisé en ce sens.

3. Il n'apparaît pas clairement des deux alinéas de l'article 10 si l'évaluation se fonde exclusivement ou, le cas échéant, partiellement (comme le laisse entendre l'adverse « notamment » à l'alinéa 2) sur le rapport d'audit.

Cette ambiguïté sera levée.

Article 13

1. L'expert administratif faisant partie du personnel de l'OFEAN en vertu de l'article 3 du projet et les frais de personnel de l'OFEAN étant à charge du Fonds relatif au

fonctionnement de l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation en vertu de l'article 16 de la loi du 2 juin 2012 précitée, la deuxième phrase de l'article 13, alinéa 1^{er}, est inutile et sera omise.

2. La soumission de l'expert administratif au secret professionnel résulte déjà de l'article 8, § 3, de la loi du 2 juin 2012, précitée.

Il ne convient pas de rappeler les dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure en les reproduisant ou en les paraphrasant ⁸.

Dans l'article 13, alinéa 4, les mots « et soumis au secret professionnel tel que visé à l'article 8, § 3, de la loi » seront dès lors omis.

Article 14

Invité à préciser quelle est l'autorité qui désigne l'organisme indépendant appelé à rédiger un rapport d'audit sur le fonctionnement de l'OFEAN et du directeur ou de l'enquêteur dont le mandat vient à terme, le délégué du ministre a fourni la réponse suivante :

« Het is de directeur van FOSO die de onafhankelijke instelling moet aanduiden, rekening houdend met de vigerende wetgeving betreffende overheidsopdrachten ».

L'indépendance de l'organisme appelé à rédiger le rapport d'audit serait mieux assurée si cet organisme était désigné par le ministre plutôt que par le directeur.

Il est suggéré de modifier l'article 14 en ce sens.

OBSERVATION FINALE

La question suivante a été posée au délégué du ministre :

« Dans l'avis 49.519/4 donné le 11 mai 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juin 2011 désignant l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires, la section de législation avait souligné (s'appuyant en cela sur un avis motivé émis par la Commission européenne), que l'indépendance de l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires exigeait que ses dirigeants ne puissent pas durant un certain nombre d'années accepter une position de cadre supérieur au sein d'une des entreprises contrôlées lorsqu'ils quittent l'organisme d'enquête. La section de législation précisait, dans cet avis, que cette exigence de la Commission européenne nécessitait l'intervention du législateur, s'agissant d'une

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

interdiction professionnelle appelée à sortir ses effets après la fin du mandat des enquêteurs au sein des organismes d'enquête (voir, dans cet avis, la deuxième observation relative à l'article 4).

La même interdiction professionnelle ne devrait-elle pas être imposée (par la voie d'une modification de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation) aux directeur et enquêteurs de l'OFEAN ? ».

Le délégué du ministre a répondu à cette question comme suit :

« De wetgever heeft het niet nodig geacht om dit beroepsverbod in te voeren bij de besprekingen over de wet. Het is in de praktijk ook niet werkzaam om dit beroepsverbod in te voeren. De FOSO kan in zijn veiligheidsonderzoek uitermate veel verschillende actoren betrekken zoals de reders, de classificatiebureaus, goederenbehandelaars, de havens, ... maar ook de verschillende federale en regionale overheden. Wanneer de FOSO bv tot de conclusie komt dat (het ontbreken van) internationale of Europese regelgeving heeft bijgedragen aan het scheepvaartongeval kan de FOSO veiligheidsaanbevelingen richten tot de Internationale Maritieme Organisatie, de Europese Commissie, het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid,... Een beroepsverbod om bij deze instellingen te werken heeft een negatieve invloed op de wervingsreserve voor directeur of onderzoeker van de FOSO ».

Il n'est pas certain que la Commission européenne partage l'appréciation contenue dans cette réponse, compte tenu de la position qu'elle a adoptée dans un dossier similaire ayant donné lieu à l'avis 49.519/4 précité. Aussi, serait-il prudent que l'auteur du projet prenne contact, à cet égard, avec les services compétents de la Commission européenne. En fonction de la réponse de celle-ci, la loi du 2 juin 2012 précitée devra éventuellement être complétée sur ce point.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
	Chr. BEHRENDT,	assesseurs de la section de législation,
	J. ENGLEBERT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.892/V
VAN 23 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 27 juli 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Noordzee verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen tot nadere regeling van de organisatie, de samenstelling en de werking en tot vaststelling van de bekwaamheden van de personeelsleden”, heeft 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.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de richtlijn 1999/35/EG van de Raad en richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad’ (hierna richtlijn 2009/18/EG), waarvan het ontwerpbesluit de gedeeltelijke omzetting beoogt, bevat een artikel 8, luidende:

“Artikel 8 - Onderzoeksinstanties

1. De lidstaten zorgen ervoor dat veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van een onpartijdige permanente onderzoeksinstantie die over de nodige bevoegdheden beschikt, en door naar behoren gekwalificeerde onderzoekers met deskundigheid op het gebied van ongevallen en incidenten op zee.

Teneinde het veiligheidsonderzoek op onpartijdige wijze te verrichten, is de onderzoeksinstantie wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht.

[...]

2. De onderzoeksinstantie zorgt ervoor dat individuele onderzoekers over de nodige operationele kennis en praktische ervaring beschikken op de gebieden die onder hun normale onderzoeksbevoegdheden vallen. Bovendien zorgt de onderzoeksinstantie ervoor dat specifieke deskundigheid op korte termijn beschikbaar is, mocht deze noodzakelijk blijken.

[...]

5. De onderzoeksinstantie krijgt de bevoegdheid onmiddellijk te reageren wanneer zij in kennis wordt gesteld van een ongeval, ongeacht de fase ervan, en krijgt voldoende middelen om haar taken in onafhankelijkheid te verrichten. Haar onderzoekers genieten een status die hun de nodige garanties van onafhankelijkheid biedt.

[...]”¹.

Krachtens artikel 25, lid 1, van richtlijn 2009/18/EG moeten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 17 juni 2011 aan deze richtlijn te voldoen.

De Europese Commissie heeft op 26 maart 2012 aan België een met redenen omkleed advies gericht waarin ze eraan herinnert dat “het Koninkrijk België maatregelen moet nemen om te voldoen aan [...] richtlijn [2009/18/EG] en met name de in de richtlijn bedoelde onderzoeksinstantie voor ongevallen op zee moet instellen [...]”.

België heeft op 2 juni 2012 de wet ‘betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen’ aangenomen.

Op 6 juni 2012 heeft de Europese Commissie de termijn om te antwoorden op haar met redenen omkleed advies van 26 maart 2012 verlengd tot 26 augustus 2012.

Het ontworpen koninklijk besluit ontleent zijn grondslag aan artikel 8, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 2 juni 2012, luidende:

“Art. 8. § 1. De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de organisatie, de samenstelling en de werking van de FOSO en de bekwaamheden van het personeel van de FOSO”.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State wijst de steller van het ontwerp erop dat het ontwerpbesluit deze wetsbepaling slechts ten dele uitvoert en dan ook geoordeeld kan worden dat het ontwerp richtlijn 2009/18/EG onvoldoende omzet:

- Wat betreft het administratief statuut van de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen (hierna FOSO genoemd), heeft de gemachtigde van de minister zich ertoe beperkt aan te geven dat deze instantie niet was opgericht binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer²; aldus ontgaat het de gemachtigde van de minister wellicht dat de afdeling Wetgeving in haar advies 49.552/4³ geenszins heeft uitgesloten dat de FOSO zou

¹ Zie eveneens overweging 13 van richtlijn 2009/18/EG: “Het is van het allergrootste belang dat het veiligheidsonderzoek naar ongevallen en incidenten met zeeschepen, dan wel met andere schepen in havens of andere beperkte maritieme zones, op onpartijdige wijze wordt verricht, opdat de omstandigheden en oorzaken van zulke ongevallen of incidenten effectief kunnen worden vastgesteld. Dit onderzoek dient dan ook te worden verricht door gekwalificeerde onderzoekers onder toezicht van een onafhankelijke, met de nodige bevoegdheden toegeruste instantie of entiteit, teneinde belangenconflicten te vermijden”.

² In tegenstelling dus tot het onderzoeksorgaan voor ongevallen en incidenten op het spoor (artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 juni 2011 ‘tot aanwijzing van het onderzoeksorgaan voor ongevallen en incidenten op het spoor’).

³ Advies 49.552/4, op 18 mei 2011 verstrekt omtrent een voorontwerp van wet dat de wet van 2 juni 2012 ‘betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen’ is geworden (opmerking 1 gemaakt onder artikel 7).

worden ondergebracht bij de FOD Mobiliteit en Vervoer, maar zich ertoe beperkt heeft uit te sluiten dat de wetgever zou bepalen waar een instelling zonder rechtspersoonlijkheid zou worden ondergebracht, omdat hij zich anders de bevoegdheid zou aanmatigen die artikel 107, tweede lid, van de Grondwet uitsluitend aan de Koning verleent; het verdient aanbeveling het ontwerp in die zin aan te vullen.

- Wat de werkwijze van de FOSO betreft, dient het mechanisme van besluitvorming⁴ binnen deze instantie te worden verduidelijkt: is, telkens als de voornoemde wet van 2 juni 2012 bepaalt dat de FOSO een beslissing neemt⁵, de directeur van de FOSO bevoegd om die beslissing alleen te nemen ?

- De wijze waarop de externe deskundigen bedoeld in artikel 8, § 3, van de voornoemde wet van 2 juni 2012 worden aangesteld moet worden gepreciseerd in het ontwerp (komt het de minister of de directeur toe om een externe deskundige aan te stellen of te kiezen en door wie worden deze externe deskundigen verloond ?).

- De onafhankelijkheid van de onderzoekers in de uitoefening van hun onderzoekstaak, inzonderheid hun onafhankelijkheid ten aanzien van de minister, moet uitdrukkelijk worden vermeld in het ontwerp⁶. Het beste zou zijn deze bepaling onder te brengen in artikel 4 van het ontwerp.

- Wat de bevoegdheid van de personeelsleden van de FOSO betreft, wordt verwezen naar opmerking 1 omtrent artikel 6 hierna.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag ontbreekt het protocol van de onderhandelingen met de vakbonden die gevoerd moeten worden binnen sectorcomité VI.

Er moet voor gezorgd worden dat dit voorafgaand vormvereiste vervuld is en daarvan moet melding wordt gemaakt in de aanhef van het ontwerpbesluit.

2. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand

⁴ Zie in dit verband de vereisten gesteld in artikel 8, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2009/18/EG.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 9, § 3, en artikel 10, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 2 juni 2012.

⁶ Zie in dit verband artikel 8, lid 5, tweede zin, van richtlijn 2009/18/EG.

onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is.

Er moet voor gezorgd worden dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren is vervuld.

Bovendien moet ofwel de aanhef van het ontwerp worden aangevuld met een lid waarin wordt vermeld dat dit vormvereiste is vervuld en dat uit dat voorafgaand onderzoek kan worden besloten dat een effectbeoordeling niet vereist is, ofwel moet, in het andere geval, de effectbeoordeling worden uitgevoerd⁷.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Het zou beter zijn punt 4° als volgt te stellen:

“4° 'onderzoekers': de personeelsleden van de FOSO bedoeld in artikel 3, 27°, van de wet;”.

2. Punt 5° van dezelfde bepaling moet als volgt worden gesteld:

“5° 'de minister': de minister bedoeld in artikel 3, 26°, van de wet;”.

Artikel 3

Teneinde de terminologie welke voorkomt in de Franse lezing van de tekst in overeenstemming te brengen met die in de Nederlandse lezing van die bepaling, alsook met die welke wordt gebruikt in het ontworpen besluit en de voornoemde wet van 2 juni 2012, inzonderheid in artikel 8, § 3, van deze wet, vervange men de woorden “l’effectif” door de woorden “le personnel”.

⁷ Zie in dezelfde zin advies 51.519/4, op 4 juli 2012 verstrekt omtrent een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen tot nadere regeling van de rapportering en tot vaststelling van de legitimatiekaart’, de opmerking gemaakt onder “Voorafgaand vormvereiste”.

Artikel 4

Op de vraag onder welk statuut (bij arbeidsovereenkomst of als tijdelijk statutair personeelslid) de directeur en de onderzoekers tijdens de duur van hun mandaat worden aangenomen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“De directeur en de onderzoekers van de FOSO worden aangenomen als mandaathouders en niet met een arbeidsovereenkomst. De mandaathouders worden beschouwd als tijdelijk statutairen. De wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten is niet van toepassing op de directeur en de onderzoekers van de FOFO”.

Artikel 4 moet op dit punt worden aangevuld.

Artikel 6

1. Artikel 6, tweede lid, machtigt de minister om het competentieprofiel te bepalen waaraan de directeur en de onderzoekers moeten voldoen.

Met het oog op een correcte omzetting van artikel 8, lid 1, eerste alinea, en lid 2, van richtlijn 2009/18/EG moet de onderzochte bepaling worden aangevuld, waarbij wordt gepreciseerd dat de minister, wanneer hij het competentieprofiel van de directeur en de onderzoekers bepaalt, ervoor moet zorgen dat ze naar behoren gekwalificeerd zijn op het gebied van ongevallen en incidenten op zee en dat ze over de nodige operationele kennis en praktische ervaring beschikken op de gebieden die onder hun normale onderzoeksbevoegdheden vallen.

2. Met het oog op de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse lezing van het ontwerp moeten in de Franse lezing van artikel 6, eerste lid, na de woorden “exigées par le Règlement de Sélection” de woorden “de Selor” worden ingevoegd.

Artikel 10

1. De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat de minister bevoegd is om de directeur en de onderzoekers te evalueren.

Artikel 10, eerste lid, moet op dat punt worden verduidelijkt, waarbij tussen de woorden “van hun mandaat” en “geëvalueerd” de woorden “door de minister” worden ingevoegd.

2. Op de vraag of de verlenging van het mandaat met zes maanden, waarvan sprake is in artikel 10, derde lid, alleen voor het eerste mandaat geldt, dan wel eveneens voor

het tweede, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat elk van de twee mandaten kan worden verlengd voor een duur van maximaal zes maanden.

Artikel 10, derde lid, moet in die zin worden aangevuld.

3. Uit de twee leden van artikel 10 blijkt niet duidelijk of de evaluatie uitsluitend of, in voorkomend geval, gedeeltelijk (zoals in het tweede lid de indruk gewekt wordt met de woorden “onder meer”) gebaseerd is op het auditrapport.

Deze dubbelzinnigheid moet worden weggewerkt.

Artikel 13

1. Krachtens artikel 3 van het ontwerp maakt de administratief deskundige deel uit van de FOSO en krachtens artikel 16 van de voornoemde wet van 2 juni 2012 komen de personeelskosten van de FOSO voor rekening van het Fonds betreffende de werking van de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen, zodat de tweede zin van artikel 13, eerste lid, overbodig is en dient te vervallen.

2. Uit artikel 8, § 3, van de voornoemde wet van 2 juni 2012 volgt reeds dat de administratief deskundige gebonden is door het beroepsgeheim.

Er moet worden voorkomen bepalingen van een hogere regeling in herinnering te brengen door ze over te nemen of te parafraseren⁸.

Bijgevolg dienen in artikel 13, vierde lid, de woorden “en hij is gebonden door het beroepsgeheim bedoeld in artikel 8, § 3, van de wet” te vervallen.

Artikel 14

Op de vraag welke overheid de onafhankelijke instelling aanwijst die belast wordt met het opstellen van een auditrapport over het functioneren van de FOSO en van de directeur of de onderzoeker wiens mandaat afloopt, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord:

“Het is de directeur van FOSO die de onafhankelijke instelling moet aanduiden, rekening houdend met de vigerende wetgeving betreffende overheidsopdrachten”.

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 80.

De onafhankelijkheid van de instelling belast met het opstellen van het auditrapport zou beter gewaarborgd zijn indien deze instelling door de minister wordt aangewezen, veeleer dan door de directeur.

Voorgesteld wordt artikel 14 in die zin te wijzigen.

SLOTOPMERKING

De volgende vraag is gesteld aan de gemachtigde van de minister:

“Dans l'avis 49.519/4 donné le 11 mai 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juin 2011 désignant l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires, la section de législation avait souligné (s'appuyant en cela sur un avis motivé émis par la Commission européenne), que l'indépendance de l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires exigeait que ses dirigeants ne puissent pas durant un certain nombre d'années accepter une position de cadre supérieur au sein d'une des entreprises contrôlées lorsqu'ils quittent l'organisme d'enquête. La section de législation précisait, dans cet avis, que cette exigence de la Commission européenne nécessitait l'intervention du législateur, s'agissant d'une interdiction professionnelle appelée à sortir ses effets après la fin du mandat des enquêteurs au sein des organismes d'enquête (voir, dans cet avis, la deuxième observation relative à l'article 4).

La même interdiction professionnelle ne devrait-elle pas être imposée (par la voie d'une modification de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation) aux directeur et enquêteurs de l'OFEAN ? ”.

De gemachtigde van de minister heeft daarop het volgende geantwoord:

“De wetgever heeft het niet nodig geacht om dit beroepsverbod in te voeren bij de besprekingen over de wet. Het is in de praktijk ook niet werkzaam om dit beroepsverbod in te voeren. De FOSO kan in zijn veiligheidsonderzoek uitermate veel verschillende actoren betrekken zoals de reders, de classificatiebureaus, goederenbehandelaars, de havens, ... maar ook de verschillende federale en regionale overheden. Wanneer de FOSO bv tot de conclusie komt dat (het ontbreken van) internationale of Europese regelgeving heeft bijgedragen aan het scheepvaartongeval kan de FOSO veiligheidsaanbevelingen richten tot de Internationale Maritieme Organisatie, de Europese Commissie, het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid,... Een beroepsverbod om bij deze instellingen te werken heeft een negatieve invloed op de wervingsreserve voor directeur of onderzoeker van de FOSO”.

Het is niet zeker dat de Europese Commissie het eens is met de beoordeling vervat in dit antwoord, gelet op het standpunt dat ze heeft ingenomen in een soortgelijk dossier dat aanleiding heeft gegeven tot het voornoemde advies 49.519/4. Daarom zou het raadzaam zijn dat de steller van het ontwerp in dat verband contact opneemt met de bevoegde

diensten van de Europese Commissie. Naargelang van het antwoord van deze laatste zal de voornoemde wet van 2 juni 2012 eventueel moeten worden aangevuld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van Raad van State,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. PÂQUES,	
	Chr. BEHRENDT,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	J. ENGLEBERT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw W. VOGEL, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

C. GIGOT

R. ANDERSEN