CC

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 45.727/4
DU 20 JANVIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

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

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre , le 22 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant approbation du cahier des charges du personnel de sécurité", a donné 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.

Formalités préalables

1. Dans ses avis 43.926/4, donné le 8 janvier 2008, sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 20 juin 2008 portant adoption du cahier des charges du matériel roulant, et 44.112/4, donné le 10 mars 2008, sur un projet d'arrêté ministériel "portant adoption des chapitres deux et trois des dispositions communes du cahier des charges du personnel de sécurité", la section de législation a formulé l'observation suivante :

> "1. La demande d'avis énonce que «la procédure d'association des Gouvernements de Région vient d'être entamée.»
>
> L'avis de la section de législation du Conseil d'État doit, en principe, être sollicité après que l'ensemble des autres formalités préalables ait été accompli; et ce même si l'article 84, § 3, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que :
>
> > «Lorsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1/ ou 2/, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites.»
>
> Solliciter l'avis de la section de législation avant que les formalités préalables n'aient été accomplies présente notamment les inconvénients suivants :
>
> - le contrôle de l'accomplissement des formalités préalables est rendu impossible;
> - la section de législation ne peut bénéficier des renseignements que pourraient lui procurer les documents relatifs à l'accomplissement des formalités concernées;
> - l'auteur du projet est contraint de le soumettre à nouveau à l'avis de la section de législation, si l'accomplissement des formalités préalables le conduit à modifier le contenu du projet de texte après qu'un premier avis a déjà été donné."

Cette observation vaut également pour le projet examiné.

2. L'avis circonstancié et motivé du gestionnaire de l'infrastructure, formalité préalable imposée par l'article 15, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux entreprises ferroviaires, ne figure pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que cette formalité a bien été accomplie.

Observation générale

L'article 12, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 précité dispose :

> "Le Ministre adopte le cahier des charges du personnel de sécurité occupé par une entreprise ferroviaire ou du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Il requiert au préalable l'avis circonstancié et motivé du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire qui le rend dans les 30 jours."

L'exécution de cette disposition requiert l'adoption, par l'auteur du projet, du cahier des charges du personnel de sécurité, et non son approbation.

L'intitulé et l'article 1er du projet seront modifiés en ce sens.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 1er du préambule, il convient de viser plus particulièrement, au titre de fondement légal du projet, l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire.

Dispositif

Article 3

1. L'article 3 du projet abroge le fascicule 3.1.1 du Règlement Général pour l'Utilisation de l'Infrastructure Ferroviaire (en abrégé : R.G.U.I.F.), relatif au cahier des charges du personnel de l'utilisateur de l'infrastructure et de ses auxiliaires.

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas quelle serait la disposition qui habiliterait le ministre à abroger partiellement un arrêté royal.

Conformément au principe de hiérarchie des normes, la question de la succession à l'arrêté royal du 21 janvier 2004 approuvant le fascicule 3.1.1 du Règlement Général pour l'Utilisation de l'Infrastructure Ferroviaire (R.G.U.I.F.), est, en outre, déjà réglée par l'article 18, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 précité, lequel dispose :

> "En attendant l'adoption par le Ministre du cahier des charges du personnel de sécurité visé à l'article 12, l'arrêté royal du 21 janvier 2004 portant approbation des normes et règles afférentes à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation, tient lieu de cahier des charges du personnel de sécurité."

L'article 3 du projet sera, par conséquent, omis.

La succession organisée par l'article 18, alinéa 1er, précité, entre le fascicule 3.1.1 du R.G.U.I.F. et l'annexe du projet, peut cependant, si l'auteur du projet le souhaite, être expliquée dans un considérant inséré dans son préambule [(1)].

2. Il peut, en outre, être relevé que l'arrêté royal du 21 janvier 2004 approuvant le fascicule 3.1.1 du R.G.U.I.F. a été publié par mention au Moniteur belge du 5 février 2004 (2e édition), et non dans celui du 20 février de la même année.

---

(1) Voir les avis 43.926/4 et 44.112/4 précités.

Article 4

Il résulte de l'article 4 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Annexe

1. L'annexe doit porter la mention qu'elle constitue une annexe à l'arrêté avec indication de son intitulé.

2. L'article 13 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 précité dispose :

"Ce cahier des charges détermine notamment :

1/ le contenu de la documentation visée au point 2/ de l'annexe IV de la loi;

2/ les compétences à acquérir par rapport à la fonction de sécurité à exercer;

3/ les critères médicaux et psychologiques par rapport à la fonction de sécurité à exercer."

Le point 2/ de l'annexe IV de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, auquel renvoie l'article 13, 1/, précité, est rédigé comme suit :

> "une documentation à fournir par l'entreprise ferroviaire sur les différentes catégories de personnel de l'entreprise ou de ses contractants, y compris la preuve que ce personnel satisfait aux exigences des STI ou des règles nationales et qu'il a été dûment certifié, si nécessaire, également par le ou les organismes de formation visé(s) à l'article 33;".

Le cahier des charges du personnel de sécurité, formant l'annexe du projet, doit être complété afin de préciser le contenu de cette documentation, sur laquelle se fonde l'autorité nationale de sécurité pour délivrer la partie B du certificat de sécurité, conformément à l'article 27, § 2, b), de la loi.

3. Le point 4.2.2 de la partie A du cahier des charges du personnel de sécurité énonce :

> "Dispositions particulières relatives au personnel de bord.
>
> Les connaissances du personnel de bord doivent lui permettre d'échanger les communications de sécurité reprises dans les règles de sécurité en matière d'exploitation de l'infrastructure ferroviaire qui s'appuient sur des procédures formalisées faisant appel à des messages écrits et/ou à des formulaires imposés par le gestionnaire de l'infrastructure.
>
> Les indications préimprimées qui figurent sur ces formulaires sont bilingues français/néerlandais ou néerlandais/français."

Le deuxième alinéa de cette disposition excède la seule fixation du niveau de compétences linguistiques exigé du personnel de bord. En ce qu'il règle l'emploi des langues, cet alinéa relève de la compétence du législateur. Il doit dès lors être omis [(2)].

4. Le point 5 "Constat, contrôle et inspection", de la partie A du cahier des charges du personnel de sécurité constitue un simple rappel de normes hiérarchiquement supérieures. Il doit donc être omis.

5. Les articles 12 et 13 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 précité, n'habilitent pas l'auteur du projet à compléter la législation et la réglementation en matière de temps de travail.

Le point 6 de la partie A du cahier des charges du personnel de sécurité, sera par conséquent omis.

---

(2) Pour une observation similaire, voir l'avis 44.112/4 précité.

6. Concernant le modèle des licences, des certificats et des attestations repris aux annexes 2 à 7 de la partie A du cahier des charges du personnel de sécurité, il convient de rappeler que l'article 4, paragraphe 4, alinéa 1er, de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté, charge la Commission d'adopter un modèle communautaire de licence et d'attestation de connaissance de ligne ou de matériel.

Ces annexes devront être adaptées lorsque la Commission aura fait usage de son habilitation.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE

CC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.727/4
VAN 20 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 december 2008 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot goedkeuring van het bestek voor het veiligheidspersoneel", 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.

Voorafgaande vormvereisten

1. In advies 43.926/4, gegeven op 8 januari 2008 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 20 juni 2008 tot aanneming van het bestek voor het rollend materieel en in advies 44.112/4, gegeven op 10 maart 2008 over een ontwerp van ministerieel besluit "tot aanneming van de hoofdstukken twee en drie van de gemeenschappelijke bepalingen van het bestek voor het veiligheidspersoneel" heeft de afdeling wetgeving de volgende opmerking gemaakt :

> "1. In de adviesaanvraag wordt het volgende gesteld : «La procédure d'association des Gouvernements de Région vient d'être entamée».
>
> Om het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet in beginsel worden verzocht nadat alle andere voorafgaande vormvereisten vervuld zijn, ook al wordt in artikel 84, § 3, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het volgende bepaald :
>
> > «Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, 1/ of 2/, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld.»
>
> Een adviesaanvraag indienen bij de afdeling wetgeving alvorens de voorafgaande vormvereisten zijn vervuld, levert onder meer de volgende nadelen op :
>
> - de controle op het vervullen van de voorafgaande maatregelen wordt onmogelijk gemaakt;
> - de afdeling wetgeving kan geen gebruik maken van de inlichtingen die ze zou kunnen halen uit de stukken die betrekking hebben op het vervullen van de formaliteiten in kwestie;

- de indiener van het ontwerp is genoopt het ontwerp opnieuw ter fine van advies voor te leggen aan de afdeling wetgeving, als het vervullen van de voorafgaande vormvereisten ertoe leidt dat hij de inhoud van het tekstontwerp wijzigt nadat reeds een eerste advies is verstrekt."

Deze opmerking geldt eveneens voor het voorliggende ontwerp.

2. Het gemotiveerde en uitvoerig advies van de spoorweginfrastructuurbeheerder dat vooraf moet worden ingewonnen krachtens artikel 15, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen, maakt geen deel uit van het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of dat vormvereiste wel vervuld is.

Algemene opmerking

Artikel 12, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit van 16 januari 2007 luidt als volgt :

"De Minister neemt het bestek aan voor het veiligheidspersoneel dat werkt voor rekening van een spoorwegonderneming of van de spoorweginfrastructuurbeheerder. Dit vereist voorafgaand het gemotiveerde en uitvoerig advies van de spoorweginfrastructuurbeheerder die zijn advies binnen de 30 dagen uitspreekt."

Ter uitvoering van deze bepaling dient de steller van het ontwerp het bestek voor het veiligheidspersoneel aan te nemen en niet goed te keuren.

Het opschrift en artikel 1 van het ontwerp behoren in die zin te worden aangepast.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef behoort als rechtsgrond meer in het bijzonder artikel 6, § 2, tweede lid, van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen te worden vermeld.

Dispositief

Artikel 3

1. Artikel 3 van het ontwerp heft bundel 3.1.1 op van het Algemeen Reglement voor het Gebruik van de Spoorweginfrastructuur (afgekort als: ARGSI), betreffende het bestek voor het personeel van de infrastructuurbeheerder en voor zijn hulpondernemingen.

Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk welke bepaling de minister zou machtigen om een koninklijk besluit gedeeltelijk op te heffen.

Overeenkomstig het beginsel van de hiërarchie van de normen is de kwestie van hetgeen komt na het koninklijk besluit van 21 januari 2004 waarbij bundel 3.1.1 van het Algemeen Reglement voor het Gebruik van de Spoorweginfrastructuur (ARGSI) is goedgekeurd, bovendien reeds geregeld door artikel 18, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 16 januari 2007, dat het volgende bepaalt:

> "In afwachting van het aannemen van het in artikel 12 bedoelde bestek voor het veiligheidspersoneel door de Minister, geldt als zodanig het koninklijk besluit van 21 januari 2004 houdende goedkeuring van de normen en voorschriften inzake de veiligheid van de spoorweginfrastructuur en haar gebruik."

Artikel 3 van het ontwerp behoort bijgevolg te vervallen.

Dat bij het voormelde artikel 18, eerste lid, geregeld is dat bundel 3.1.1 van het ARGSI vervangen wordt door de bijlage bij het ontwerp, kan evenwel, als de steller

van het ontwerp zulks wenst, uitgelegd worden in een overweging die in de aanhef van het ontwerp behoort te worden opgenomen [1].

2. Voorts kan nog worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 21 januari 2004 waarbij bundel 3.1.1 van het ARGSI wordt goedgekeurd, bij vermelding bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 5 februari 2004 (2e uitgave) en niet in het Belgisch Staatsblad van 20 februari 2004.

Artikel 4

Uit artikel 4 van het ontwerp blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Bijlage

1. In de bijlage moet worden vermeld dat ze hoort bij het besluit, met vermelding van het opschrift ervan.

2. Artikel 13 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 januari 2007 luidt als volgt :

"Dit bestek bepaalt in het bijzonder :

---

[1] Zie de voormelde adviezen 43.926/4 en 44.112/4.

1/ de inhoud van de documentatie bedoeld in punt 2° van bijlage IV aan de wet;

2/ de te verwerven bekwaamheden met betrekking tot de uit te oefenen veiligheidsfunctie;

3/ de psychologische en medische criteria met betrekking tot de uit te oefenen veiligheidsfunctie."

Punt 2/ van bijlage IV bij de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, waarnaar in het voormelde artikel 13, 1/, wordt verwezen, luidt als volgt :

"documentatie van de spoorwegonderneming over de verschillende categorieën personeel (in dienstverband of onder contract) die de activiteiten in kwestie verrichten, inclusief bewijsstukken waaruit blijkt dat dit personeel voldoet aan technische specificaties inzake interoperabiliteit of de nationale voorschriften en naar behoren zijn gecertificeerd, als nodig, ook door de opleidinginstelling(en) bedoeld in artikel 33;".

Het bestek voor het veiligheidspersoneel, dat de bijlage bij het ontwerp vormt, behoort aldus te worden aangevuld dat aangegeven wordt wat de inhoud is van die documentatie waarop de nationale veiligheidsinstantie krachtens artikel 27, § 2, b), van de wet steunt om deel B van het veiligheidscertificaat af te geven.

3. Punt 4.2.2 van deel A van het bestek voor het veiligheidspersoneel luidt als volgt:

"Bijzondere bepalingen voor het treinpersoneel

Het treinpersoneel moet over de nodige taalkennis beschikken, die het moet in staat stellen veiligheidsinformatie uit de reglementering van de exploitatie van de spoorweginfrastructuur uit te wisselen. Die uitwisseling is gebaseerd op geformaliseerde procedures, die gebruikmaken van schriftelijke berichten en/of formulieren, die door de infrastructuurbeheerder worden opgelegd.

De voorgedrukte aanwijzingen op de formulieren zijn tweetalig (Frans/Nederlands of Nederlands/Frans)."

Het tweede lid van deze bepaling reikt verder dan het louter vaststellen van het niveau van de talenkennis die vereist wordt van het treinpersoneel. Doordat daarbij

het taalgebruik wordt geregeld, ressorteert dit lid onder de bevoegdheid van de wetgever. Dit lid dient dan ook te vervallen [(2)].

4. Punt 5 "Vaststelling, controle en inspectie" van deel A van het bestek voor het veiligheidspersoneel is een loutere herhaling van hiërarchisch hogere rechtsregels. Dat punt dient dan ook te vervallen.

5. Bij de artikelen 12 en 13 van het voormelde koninklijk besluit van 16 januari 2007 wordt de steller van het ontwerp niet gemachtigd tot het aanvullen van de wetgeving en regelgeving inzake arbeidstijd.

Punt 6 van deel A van het bestek voor het veiligheidspersoneel dient bijgevolg te vervallen.

6. In verband met het model van de vergunningen en attesten opgenomen in de bijlagen 2 tot 7 van deel A van het bestek voor het veiligheidspersoneel, behoort erop te worden gewezen dat bij artikel 4, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen de Commissie ermee belast wordt een communautair model vast te stellen voor de vergunning en het attest van lijnkennis of van materieelkennis.

Die bijlagen zullen moeten worden aangepast wanneer de Commissie van de aan haar opgedragen bevoegdheid gebruik zal hebben gemaakt.

[(2)] Voor een soortgelijke opmerking, zie het voornoemde advies 44.112/4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph.	HANSE,	kamervoorzitter,
	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	J.	JAUMOTTE,	
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 Ph. HANSE