RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 41.702/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 20 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux entreprises ferroviaires", a donné le 18 décembre 2006 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 suivantes.

Observations particulières

Dispositif

Article 1er (nouveau)

Le dispositif du projet sera complété par un nouvel article 1er, afin d'y mentionner qu'il transpose partiellement la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire), conformément à l'article 33 de cette directive.

Article 1er (devenant Article 2)

1. À l'article 1er (devenant l'article 2), alinéa 1er, 12°, la définition des termes "personnel de bord" doit être omise. Cette notion est, en effet, déjà définie - qui plus est dans des termes différents - à l'article 5, 29°, de la loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire.

2. L'article 1er, alinéa 1er, 13°, du projet, énonce la définition suivante :

"13° «CPS», l'organisme reconnu dans l'avis publié au Moniteur belge du 24 décembre 2004, p. 85694."

Une telle définition opère une confusion entre la question de la définition des conditions et procédures d'agrément des organismes concernés, laquelle doit être réglée par un texte réglementaire, et celle - qui suit logiquement et chronologiquement la première - de la mise en oeuvre de cette réglementation, par le biais d'actes administratifs accordant lesdits agréments, et qui sont dépourvus de caractère réglementaire.

Tel qu'il est rédigé l'article 1er, alinéa 1er, 13°, du projet, doit par conséquent être omis. Il y a lieu de se référer de manière générale et abstraite à tout organisme chargé d'une mission de contrôle psychomédical répondant aux conditions fixées par l'arrêté en projet (1).

La suite du projet doit être adaptée en conséquence.

3. L'article 1er, alinéa 2, du projet, dispose :

"Les définitions visées à l'article 5 de la loi sont d'application au présent arrêté."

Une telle disposition est inutile. Elle est, en outre, source de confusion, en ce qu'elle pourrait laisser croire que l'auteur du texte aurait pu décider de s'écarter des définitions prévues par la loi à laquelle il entend porter exécution.

---

(1) Si l'autorité fédérale souhaite centraliser la délivrance des attestations psychologiques et médicales prévues aux articles 7 et 8 du projet, elle doit en assumer elle-même la charge, plutôt que de faire appel à d'autres organismes. En ce sens, voir dans l'avis 41.210/2/V, donné le 13 septembre 2006 sur un projet d'arrêté ministériel "pris en exécution de l'arrêté royal fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de personnes par route", l'observation formulée à propos de l'article 7.

Article 3 (devenant Article 4)

À l'article 3 (devenant l'article 4), § 2, 6°, les mots "leurs propres enquêtes de sécurité et audits" ne permettent pas d'en identifier précisément les auteurs. Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il conviendrait de viser plutôt les enquêtes et audits de sécurité internes.

Articles 7 et 8 (devenant Articles 8 et 9)

1. Le paragraphe 1er, alinéa 2, de ces deux dispositions, dispose :

"L'autorité de sécurité peut déléguer cette tâche au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire."

L'autorité de sécurité ne peut déléguer la tâche de certification du personnel des entreprises ferroviaires au gestionnaire de l'infrastructure Infrabel, ce dernier ne pouvant être considéré comme indépendant de toute entreprise ferroviaire.

À cet égard, il doit être noté que l'article 16 de la directive 2004/49/CE précitée, énonce, dans son paragraphe 1er, le principe de l'indépendance de l'autorité de sécurité nationale par rapport aux entreprises ferroviaires, aux gestionnaires de l'infrastructures, aux demandeurs de certification et aux entités adjudicatrices et que le paragraphe 3 de cet article 16 dispose que les tâches de l'autorité de sécurité nationale, telles qu'énumérées au paragraphe 2 de cette disposition (2), "ne peuvent pas être transférées aux gestionnaires de l'infrastructure, aux entreprises ferroviaires ou aux entités adjudicatrices, ni être effectuées par ceux-ci en vertu d'un contrat".

(2) Parmi cette énumération figure notamment, à l'article 16, paragraphe 2, e), de la directive 2004/49/CE, la tâche suivante :
"Délivrer, renouveler, modifier et révoquer des éléments pertinents des certificats de sécurité et des agréments de sécuritéaccordés conformément aux articles 10 et 11 et vérifier que les conditions et les exigences qui y sont définies sont satisfaites et que les activités des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires sont conformes aux exigences prévues par la législation communautaire ou nationale".

2. Il est renvoyé, pour le surplus, à la deuxième observation particulière formulée à propos de l'article 1er (devenant l'article 2) du projet, et relative à l'agrément des organismes chargés de délivrer les attestations psychologiques et médicales.

Article 10 (devenant Article 11)

L'article 10 (devenant l'article 11), alinéa 2, du projet, dispose :

> "Un recours peut être introduit à l'encontre d'une décision de CPS auprès d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par le Ministre."

L'attribution de pouvoirs réglementaires à un ministre ne peut se concevoir que pour des questions purement techniques ou de détail. La subdélégation envisagée dans la disposition à l'examen doit par conséquent être considérée comme excessive.

2. Il est renvoyé, pour le surplus, à la deuxième observation particulière formulée à propos de l'article 1er (devenant l'article 2) du projet, et relative à l'agrément des organismes chargés de délivrer les attestations psychologiques et médicales.

Article 11 (devenant Article 12)

1. L'article 11 (devenant l'article 12), alinéa 1er, du projet, délègue à l'autorité de sécurité le pouvoir d'adopter le "cahier des charges du personnel de sécurité".

Ni l'article 6 de la loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, relatif aux règles nationales de sécurité, ni l'article 12 de la même loi, relatif aux tâches de l'autorité de sécurité, n'envisagent l'attribution de pouvoirs réglementaires à cette autorité.

La mise en oeuvre éventuelle de la possibilité de déléguer la compétence en question, prévue à l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi précitée, doit donc s'envisager au bénéfice du ministre ayant le transport ferroviaire dans ses attributions. Dans ce cadre, la consultation de l'autorité de sécurité peut bien évidemment être envisagée.

L'article 11 (devenant 12) du projet sera revu en ce sens.

2. Il en va de même pour l'article 14 (devenant l'article 15) du projet, relatif à l'adoption du cahier des charges du matériel roulant.

Article 16 (devenant Article 17)

À l'article 16 (devenant l'article 17), alinéa 2, du projet, la section de législation du Conseil d'État se demande s'il convient de viser l'ensemble des différents fascicules de règlements techniques approuvés par l'arrêté royal du 7 septembre 2003 [(3)], ou seulement certains d'entre eux.

Annexe II

La condition n° 3 relative à l'"expérience d'au moins trois ans dans le secteur ferroviaire" doit pouvoir être justifiée par l'auteur du projet au regard du principe de non-discrimination.

Observation finale

Le projet examiné ne comporte pas de disposition fixant sa date d'entrée en vigueur. Cette dernière sera, par conséquent, fonction de sa date de publication au Moniteur belge, conformément à l'article 6 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.

---

(3) Cet arrêté ne fait l'objet que d'une mention au Moniteur belge du 1er octobre 2003 (page 48060), et non d'une publication intégrale.

L'attention de l'auteur du projet doit être spécialement attirée sur le fait que son adoption définitive et son entrée en vigueur ne pourront respectivement anticiper celles de la loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, dont il vise à exécuter l'article 6, § 2, alinéas 1er et 2.

Le Titre V du projet examiné ne pourra, en outre, entrer en vigueur avant les projets d'arrêtés royaux visés à l'article 13, alinéa 2 (4).

L'alinéa 1er du préambule et les articles 1er (devenant l'article 2) et 13 (devenant l'article 14) du projet seront, en outre, complétés par la mention de la date d'adoption de la loi et des arrêtés précités.

---

(4) Le projet d'arrêté royal "relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et du système ferroviaire transeuropéen conventionnel" a fait l'objet de l'avis 40.772/2/V, donné le 19 juillet 2006. Le projet d'arrêté royal "relatif à l'agrément de sécurité et au certificat de sécurité, à la mise en circulation du matériel roulant ainsi qu'au rapport annuel de sécurité" fait l'objet de l'avis 41.704/4 donné ce jour.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.702/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 20 november 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende veiligheidvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen", heeft op 18 december 2006 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.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1 (nieuw)

Het dispositief van het ontwerp moet worden aangevuld met een nieuw artikel 1 waarin wordt vermeld dat het de gedeeltelijke omzetting vormt van richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweg-infrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorweg-veiligheidsrichtlijn), overeenkomstig artikel 33 van die richtlijn.

Artikel 1 (dat artikel 2 wordt)

1. In artikel 1 (dat artikel 2 wordt), eerste lid, 12°, moet de definitie van het woord "treinpersoneel" vervallen. Dit begrip wordt immers reeds - in andere bewoordingen overigens - gedefinieerd in artikel 5, 29°, van de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen.

2. Artikel 1, eerste lid, 13°, van het ontwerp bevat de volgende definitie :

"13° «CPS», de instelling vermeld in het Belgisch Staatsblad van 24 december 2004, blz. 85694."

Een zodanige definitie zorgt voor verwarring tussen de aangelegenheid van het bepalen van de voorwaarden en de procedures voor de erkenning van de betrokken instellingen, die via een reglementaire tekst moet worden geregeld, en de - logisch en chronologisch uit de eerste aangelegenheid volgende - aangelegenheid van de tenuitvoerlegging van die regeling via bestuurshandelingen waarbij de veiligheidsvergunningen worden verleend, welke bestuurshandelingen niet van reglementaire aard zijn.

Artikel 1, eerste lid, 13°, van het ontwerp moet in zijn huidige lezing dan ook vervallen. Er moet op een algemene en abstracte wijze worden verwezen naar iedere instelling belast met een taak van psychomedische controle die voldoet aan de voorwaarden gesteld bij het ontworpen besluit [(1)].

Het vervolg van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

3. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt :

"De definities bedoeld in artikel 5 van de wet zijn van toepassing op dit besluit."

---

(1) Indien de federale overheid de afgifte van de psychologische en medische attesten omschreven in de artikelen 7 en 8 van het ontwerp wenst te centraliseren, moet ze daar zelf voor zorgen, veeleer dan een beroep te doen op andere instellingen. Zie in die zin de opmerking die in advies 41.210/V, op 13 september 2006 verstrekt omtrent een ontwerp van ministerieel besluit "genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg", wordt gemaakt omtrent artikel 7.

Een dergelijke bepaling is overbodig. Ze geeft bovendien aanleiding tot verwarring, doordat ze de indruk zou kunnen wekken dat de steller van de tekst heeft besloten af te wijken van de definities bepaald bij de wet waaraan hij beoogt uitvoering te geven.

Artikel 3 (dat artikel 4 wordt)

In artikel 3 (dat artikel 4 wordt), § 2, 6°, kan uit de woorden "hun eigen veiligheidsonderzoeken en audits" niet worden afgeleid wie die onderzoeken en audits precies verricht. Indien zulks wel degelijk de bedoeling is van de steller van het ontwerp, verdient het aanbeveling te verwijzen naar de interne veiligheidsonderzoeken en -audits.

Artikelen 7 en 8 (die de artikelen 8 en 9 worden)

1. Paragraaf 1, tweede lid, van de beide bepalingen luidt als volgt :

"De veiligheidsinstantie kan die taak aan de spoorweg-infrastructuurbeheerder afvaardigen."

De veiligheidsinstantie kan de taak van het certificeren van het personeel van de spoorwegondernemingen niet delegeren aan de spoorweginfrastructuurbeheerder Infrabel, welke laatste niet kan worden beschouwd als onafhankelijk van iedere spoorwegonderneming.

In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 16, lid 1, van de voornoemde richtlijn 2004/49/EG het beginsel vastlegt van de onafhankelijkheid van de nationale veiligheidsinstantie ten opzichte van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager van certificering of aanbestedende dienst, en dat lid 3

ervan bepaalt dat de in lid 2 van artikel 16 [(2)] bedoelde taken van de nationale veiligheidsinstantie "niet mogen worden overgedragen of uitbesteed aan een infrastructuurbeheerder, een spoorwegonderneming of een aanbestedende dienst".

2. Voor het overige wordt verwezen naar de tweede bijzondere opmerking gemaakt omtrent artikel 1 (dat artikel 2 wordt) van het ontwerp, die de erkenning betreft van de instellingen belast met de afgifte van de psychologische en medische attesten.

Artikel 10 (dat artikel 11 wordt)

Artikel 10 (dat artikel 11 wordt), tweede lid, van het ontwerp bepaalt :

> "Tegen een beslissing van CPS, kan beroep worden aangetekend bij een commissie waarvan de samenstelling en de werking bepaald wordt door de Minister."

De toekenning van verordenende bevoegdheid aan een minister is alleen aanvaardbaar voor louter technische aangelegenheden of detailzaken. De in de onderzochte bepaling voorgestelde subdelegatie moet derhalve als buitensporig worden beschouwd.

2. Voor het overige wordt verwezen naar de tweede bijzondere opmerking gemaakt omtrent artikel 1 (dat artikel 2 wordt) van het ontwerp, die de erkenning betreft van de instellingen belast met de afgifte van de psychologische en medische attesten.

---

(2) In de opsomming vervat in artikel 16, lid 2, e, van de voornoemde richtlijn 2004/49/EG komt onder meer de volgende taak voor :
"zij is belast met de afgifte, vernieuwing, wijziging en intrekking van de betrokken onderdelen van veiligheidscertificaten en van veiligheidsvergunningen die zijn verleend overeenkomstig artikel 10 en 11 en controleert of aan de daarin vervatte voorwaarden en eisen is voldaan en of de infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen handelen overeenkomstig de communautaire en nationale voorschriften;".

.../...

Artikel 11 (dat artikel 12 wordt)

Artikel 11 (dat artikel 12 wordt), eerste lid, van het ontwerp draagt aan de veiligheidsinstantie de bevoegdheid over om "het bestek voor het veiligheidspersoneel" aan te nemen.

Noch artikel 6 van de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, dat de nationale veiligheidsregels betreft, noch artikel 12 van dezelfde wet, dat de taken van de veiligheidsinstantie betreft, schrijven voor dat aan die instantie verordeningsbevoegdheid wordt toegewezen.

De eventuele uitoefening van de mogelijkheid om de desbetreffende bevoegdheid omschreven in artikel 6, § 2, tweede lid, van de voornoemde wet te delegeren moet dus worden overgelaten aan de minister bevoegd voor het spoorwegvervoer. In die context is raadpleging van de veiligheidsinstantie uiteraard wel aanvaardbaar.

Artikel 11 (dat artikel 12 wordt) van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Hetzelfde geldt voor artikel 14 (dat artikel 15 wordt) van het ontwerp, dat de goedkeuring betreft van het bestek voor het rollend materieel.

Artikel 16 (dat artikel 17 wordt)

De afdeling wetgeving van de Raad van State vraagt zich af of in artikel 16 (dat artikel 17 wordt), tweede lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar het geheel van de onderscheiden bundels van technische reglementen goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 7 september 2003 [(3)], dan wel naar slechts enkele ervan.

---

(3) Dit besluit wordt in het Belgisch Staatsblad van 1 oktober 2003 (blz. 48060) niet integraal bekendgemaakt, doch slechts bij wijze van vermelding.

Bijlage II

Voorwaarde nr. 3, te weten "Over een ervaring beschikken van minstens drie jaar in de spoorsector", moet door de steller van het ontwerp verantwoord worden in het licht van het beginsel van non-discriminatie.

Slotopmerking

Het onderzochte ontwerp bevat geen bepaling waarin zijn inwerkingtreding wordt vastgesteld. Deze zal bijgevolg afhangen van de datum van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, overeenkomstig artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen.

De steller van het ontwerp moet inzonderheid erop gewezen worden dat de definitieve goedkeuring en inwerkingtreding ervan respectievelijk niet mogen voorafgaan aan de definitieve goedkeuring en de inwerkingtreding van de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, in zoverre het ontwerp ertoe strekt artikel 6, § 2, eerste en tweede lid, van die wet uit te voeren.

Titel V van het onderzochte ontwerp kan bovendien niet in werking treden vóór de ontwerpen van koninklijk besluit bedoeld in artikel 13, tweede lid [(4)].

Het eerste lid van de aanhef en de artikelen 1 (dat artikel 2 wordt) en 13 (dat artikel 14 wordt) van het ontwerp moeten bovendien worden aangevuld met de datum waarop de voornoemde wet en de voornoemde besluiten zijn aangenomen.

---

(4) Over het ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van het conventionele spoorwegsysteem" is op 19 juli 2006 advies 40.772/2/V verstrekt. Over het ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de veiligheidsvergunning, het veiligheidscertificaat, de indienststelling van rollend materieel en het jaarlijks veiligheidsverslag" is heden advies 41.704/4 verstrekt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	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 EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN