

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.705/4

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 agrément de la S.N.C.B. en tant qu'organisme chargé de fournir des services de formation aux conducteurs de train et au personnel de bord", a donné le 18 décembre 2006 l'avis suivant :

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

1. Le projet examiné vise à désigner la S.N.C.B. en qualité de seul organisme agréé pour la fourniture de services de formation des conducteurs de train et du personnel de bord. Il vise également à fixer les règles conformément auxquelles la S.N.C.B. devra exercer cette fonction. Ce faisant, il entend exécuter simultanément les articles 34 et 37 de la loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, lesquels disposent :

"Art. 34. Le Roi agréé par un arrêté délibéré en Conseil des ministres le ou les organismes chargés de fournir des services de formation aux conducteurs de train et au personnel de bord. L'agrément impose au(x) organisme(s) de fournir un accès équitable et non discriminatoire aux services de formation des conducteurs de train et du personnel de bord chaque fois que cette formation est nécessaire pour remplir les conditions d'obtention du certificat de sécurité ou, le cas échéant, de l'agrément de sécurité.

L'agrément impose au(x) organisme(s) de mettre des services de formation de qualité à la disposition des entreprises ferroviaires et du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire à un prix raisonnable et non discriminatoire, qui soit en rapport avec les coûts et puisse inclure une marge bénéficiaire."

«Art. 37. Le Roi fixe par un arrêté délibéré en Conseil des ministres les modalités d'organisation et le contenu minimal de la formation, des examens, ainsi que les modalités de la délivrance des brevets des conducteurs de train et du personnel de bord»."

Il convient d'opérer une distinction claire entre ces deux dispositions. L'article 34 charge le Roi d'agréer les organismes de formation, dont l'intervention est exigée dans le cadre du processus qui aboutit à l'agrément ou à la certification de sécurité des entreprises concernées. Il définit également certaines obligations incombant aux organismes de formation agréés.

.../...

Les arrêtés qui seront pris en exécution de l'article 34, précité, afin d'agréer les organismes de formation, sont des actes administratifs ne présentant pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il en va différemment des arrêtés qui seront pris en exécution de l'article 37 précité. Cette disposition législative charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'organisation des examens, le contenu minimal de la formation et des examens, ainsi que les modalités de la délivrance des brevets des conducteurs de train et du personnel de bord. Il s'agit d'un arrêté réglementaire, lequel devra être adopté avant que l'agrément des organismes de formation ne puisse être accordé. La décision relative à l'agrément des organismes de formation dépendra, en effet, de leur aptitude à respecter les règles fixées dans l'arrêté pris en exécution de l'article 37 précité.

Le projet examiné devra, par conséquent, être revu en profondeur, afin d'en limiter la portée à la seule exécution de l'article 37 de la loi précitée ⁽¹⁾; il sera rédigé de manière générale et abstraite sans viser nominativement tel organisme de formation, l'agrément individuel du ou des organisme(s) de formation faisant l'objet d'un ou plusieurs arrêté(s) ultérieur(s).

2. Il peut d'ores et déjà être relevé qu'il n'est pas conforme à la volonté du législateur de limiter d'office l'agrément en tant qu'organisme de formation à la seule S.N.C.B.

⁽¹⁾ Certains autres aspects de la procédure d'agrément pourraient, le cas échéant, y être également précisés, sur la base du pouvoir général d'exécution conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution.

Interrogé en Commission de l'infrastructure, des communications et des entreprises publiques de la Chambre des représentants sur le point de savoir si les conducteurs de train pourront se tourner vers d'autres instituts que la S.N.C.B.-Holding pour assurer leur formation, le Ministre de la Mobilité a en effet répondu :

"que la loi laisse le choix entre différents instituts de formation; un seul institut entre cependant en ligne de compte à l'heure actuelle du fait de la spécificité d'une telle formation; il faut encore examiner de plus près diverses questions au niveau européen." ⁽²⁾

Compte tenu de l'article 34 de la loi précitée, et des éclaircissements apportés sur ce point par le Ministre, le fait que l'autorité n'ait connaissance de l'existence que d'un seul organisme de formation susceptible d'être agréé dès maintenant en cette qualité, ne suffit pas pour autoriser l'auteur du projet à exclure, pour l'avenir, la possibilité d'agréer d'autres organismes de formation.

Plus fondamentalement, un agrément octroyé qui se limite expressément à une seule entreprise prestataire de services de formation qualifiée d'unique dans le texte en projet ⁽³⁾, équivaut à conférer, hors de toute habilitation légale, un monopole dont l'existence elle-même devrait être examinée à la lumière du droit communautaire, principalement de la liberté de prestation de services.

Observations particulières

Article 1^{er} (nouveau)

Le dispositif du projet sera complété par un nouvel article 1^{er}, 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.

⁽²⁾ Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n° 2643/4, p. 6.

⁽³⁾ Article 3 du projet.

Article 1^{er} (devenant Article 2)

1. Les termes "personnel de bord" sont déjà définis à l'article 5, 29°, de la loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire. Il n'y a, par conséquent, pas lieu de les définir à nouveau à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, du projet.

2. L'article 1^{er} (devenant l'article 2), 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.

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.

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.

L'alinéa 1^{er} du préambule et l'article 1^{er} (devenant l'article 2) du projet seront complétés par la mention de la date d'adoption de la loi.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
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 41.705/4

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 erkenning van de NMBS als instelling die instaat voor de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders en treinpersoneel", 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.

Algemene opmerkingen

1. Het voorliggende ontwerp heeft tot doel de NMBS aan te stellen als enige instelling die erkend is om opleidingsdiensten aan te bieden aan treinbestuurders en treinpersoneel. Het heeft ook tot doel de regels te bepalen volgens welke de NMBS die functie zal moeten uitoefenen. Zodoende heeft het tot doel tegelijk uitvoering te verlenen aan de artikelen 34 en 37 van de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen die als volgt luiden :

"Art. 34. - De Koning erkent, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de instelling of instellingen die instaan voor de verlening van opleidingsdiensten voor treinbestuurders en voor treinpersoneel. De erkenning verplicht de instelling of instellingen de treinbestuurders en het treinpersoneel een billijke en niet-discriminerende toegang te verlenen tot opleidingsdiensten telkens wanneer deze opleiding nodig is om aan de voorwaarden te voldoen voor het bekomen van een veiligheidscertificaat of, desgevallend een veiligheidsvergunning.

De erkenning verplicht de instelling of instellingen opleidingsdiensten van goede kwaliteit aan te bieden aan spoorwegondernemingen en aan de spoorweginfrastructuurbeheerder tegen een redelijke, niet-discriminerende prijs die in verhouding staat tot de kosten en een winstmarge mag bevatten."

«Art. 37. - De Koning bepaalt de modaliteiten voor de organisatie en de minimum inhoud van de opleiding en de examens, evenals de wijze van afgifte van de getuigschriften van treinbestuurders en treinpersoneel»."

Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen die twee bepalingen. Artikel 34 belast de Koning met het erkennen van de opleidingsinstellingen waarop een beroep moet worden gedaan in het kader van de procedure die leidt tot de erkenning of de veiligheidscertificering van de betrokken ondernemingen. Artikel 34 omschrijft ook bepaalde verplichtingen van de erkende opleidingsinstellingen.

De besluiten die zullen worden uitgevaardigd ter uitvoering van het voormelde artikel 34 om de opleidingsinstellingen te erkennen, zijn administratieve handelingen zonder verordenende waarde in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Dat geldt niet voor de besluiten die zullen worden uitgevaardigd ter uitvoering van het voormelde artikel 37. Die wetsbepaling belast de Koning met het bepalen, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, van de nadere regels voor de organisatie van de examens, de minimuminhoud van de opleiding en de examens, alsook de wijze van afgifte van de getuigschriften van treinbestuurders en treinpersoneel. Dat verordnungsbesluit zal moeten worden uitgevaardigd voordat de erkenning van de opleidingsinstellingen kan worden toegestaan. De beslissing betreffende de erkenning van de opleidingsinstellingen zal immers afhangen van de vraag of ze in staat zijn de regels vastgesteld in het besluit ter uitvoering van het voornoemde artikel 37 na te leven.

Het voorliggende ontwerp moet bijgevolg grondig worden herzien, zodat de strekking ervan beperkt wordt tot de uitvoering van artikel 37 van de voormelde wet ⁽¹⁾; het moet in algemene en abstracte bewoordingen worden gesteld, zonder enige opleidingsinstelling bij naam te noemen, terwijl de individuele erkenning van de opleidingsinstelling of de opleidingsinstellingen in een of meer latere besluiten zal worden geregeld.

2. Nu al kan worden opgemerkt dat het niet overeenstemt met de wil van de wetgever om de erkenning als opleidingsinstelling ambtshalve alleen tot de NMBS te beperken.

⁽¹⁾ In voorkomend geval zouden bepaalde andere aspecten van de erkenningsprocedure daar ook in kunnen worden vermeld, op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die bij artikel 108 van de Grondwet aan de Koning wordt verleend.

Toen hem in de Commissie voor de infrastructuur, het verkeer en de overheidsbedrijven van de Kamer van volksvertegenwoordigers gevraagd werd of treinbestuurders voor hun opleiding ook zullen terechtkunnen bij andere instituten of alleen bij de NMBS-Holding, heeft de Minister van Mobiliteit immers geantwoord :

"dat de wet de keuze laat tussen verschillende opleidingsinstituten; evenwel komt er op dit ogenblik slechts één enkel in aanmerking door de specificiteit van dergelijke opleiding; Europees dient nog een en ander nader te worden bekeken."⁽²⁾

Gelet op artikel 34 van de voormelde wet en de uitleg die de Minister daaromtrent heeft gegeven, is het feit dat de overheid weet heeft van slechts één opleidingsinstelling die nu al als zodanig kan worden erkend, niet voldoende opdat de steller van het ontwerp voor de toekomst de mogelijkheid kan uitsluiten dat andere opleidingsinstellingen worden erkend.

Een fundamenteeler bezwaar is dat een toegekende erkenning die zich uitdrukkelijk beperkt tot één enkele onderneming die opleiding verschaft en die in het ontwerp ⁽³⁾ "de enige instelling belast met de verlening van opleidingsdiensten" wordt genoemd, neerkomt op het verlenen, zonder enige wettelijke machtiging, van een monopolie waarvan het bestaan zelf zou moeten worden onderzocht in het licht van het EU-recht, inzonderheid in het licht van het vrije verkeer van diensten.

Bijzondere opmerkingen

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

⁽²⁾ Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 2643/4, blz. 6.

⁽³⁾ Artikel 3 van het ontwerp.

spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn), overeenkomstig artikel 33 van die richtlijn.

Artikel 1 (dat artikel 2 wordt)

1. Het begrip "treinpersoneel" wordt al gedefinieerd in artikel 5, 29°, van de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen. Er is dus geen grond om dat begrip opnieuw te definiëren in artikel 1, eerste lid, 3°, van het ontwerp.

2. Artikel 1 (dat artikel 2 wordt), tweede lid, van het ontwerp bepaalt :

"De definities, bedoeld in het artikel 5 van de wet zijn van toepassing voor dit besluit."

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.

Slotopmerking

Het onderzochte ontwerp bevat geen bepaling die de datum van inwerkingtreding ervan vaststelt. Deze datum 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 inwerkingtreding van de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen.

.../...

Het eerste lid van de aanhef en artikel 1 (dat artikel 2 wordt) van het ontwerp moeten bovendien worden aangevuld met de datum waarop die wet is aangenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
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