

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.793/4
DU 3 DÉCEMBRE 2007

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 7 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la fourniture de services de formation aux conducteurs de train et au personnel de bord", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

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 ci-après.

Observation préalable

Le projet examiné a été rédigé sur la base du 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" ayant fait l'objet de l'avis 41.705/4, donné le 18 décembre 2006, afin de prendre en compte l'observation générale qui se concluait comme suit :

"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 [du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire ⁽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)."

⁽¹⁾ Voir la note infrapaginale 1 de l'avis cité : 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.

Par ailleurs, par un arrêt n/ 175.415 du 5 octobre 2007, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a ordonné la suspension de l'exécution d'un arrêté royal du 21 janvier 2007 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.

Observation générale

Le projet examiné trouve notamment son fondement légal dans l'article 37 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, lequel dispose :

"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."

Conformément à cette disposition légale, le projet examiné a été délibéré en Conseil des ministres le 30 mars 2007. Il y a été décidé de le soumettre à une concertation avec les entreprises ferroviaires autorisées à circuler en Belgique, avant d'accomplir la formalité préalable d'association des gouvernements régionaux précitée, et de solliciter l'avis de la section de législation.

Le dossier joint à la demande d'avis comprend deux documents, intitulés "draft PV de la réunion du 18/04/07" et "P.V. de la réunion du 12 juillet 2007 relative à la formation des conducteurs de train", faisant état de la réalisation de cette concertation avec les entreprises ferroviaires.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le projet examiné a subi des modifications suite à cette concertation. Le texte définitif du projet doit à nouveau être délibéré en Conseil des ministres, afin de satisfaire au prescrit de l'article 37, de la loi du 19 décembre 2006 précitée.

Observations particulières

Préambule

En ce qu'il arrête, outre les éléments énumérés à l'article 37 de la loi du 19 décembre 2006 précitée, certaines règles relatives à la procédure d'agrément des organismes de formation, le projet examiné trouve, pour une part, son fondement légal dans le pouvoir général d'exécution conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution.

Un nouvel alinéa 1^{er}, consacré au visa de cette disposition constitutionnelle, sera par conséquent inséré dans le préambule ⁽²⁾.

Dispositif

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, alinéa 2, de cette directive ⁽³⁾.

⁽²⁾ En ce sens, voir la note infrapaginale 1 de l'avis 41.705/4 précité.

⁽³⁾ En ce sens, voir l'avis 41.705/4 précité.

Article 1^{er} (devenant Article 2)

1. L'article 1^{er} (devenant l'article 2), 9/, est une délégation implicite. Mieux vaut que le texte mentionne, le cas échéant, "le Ministre ou son délégué" et qu'une autre disposition, non réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, procède à cette délégation.

2. Le 17/ définit le terme "administration" de la manière suivante :

"la Direction générale Transport terrestre du Service public fédéral Mobilité et Transports, l'organe de contrôle visé à l'article 5, 21/, de la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ou l'autorité de sécurité, selon leurs compétences respectives" ⁽⁴⁾.

Une telle définition du terme "administration" est trop imprécise pour permettre de déterminer la portée exacte des articles 19, alinéa 2, 32 et 33 du projet car sous un même vocable, sont désignés trois entités dont les fonctions sont fondamentalement différentes et qui doivent essentiellement être distinguées.

Article 2 (devenant Article 3)

L'article 2 (devenant l'article 3), 2/, du projet, prévoit que ne peut être candidat, au sens de l'article 1^{er} (devenant l'article 2), 2/, que la personne qui :

"2/ n'a pas fait l'objet de condamnation à une peine d'emprisonnement de plus de six mois, tel qu'attesté par un certificat de bonne conduite, vie et moeurs, délivré par une administration publique et ne datant pas de plus de trois mois au moment de la demande de l'inscription ou par un document équivalent délivré par un autre État membre de l'Union européenne ou par tout autre document délivré par une administration publique, indiquant l'absence de toute condamnation à une peine d'emprisonnement de plus de six mois."

⁽⁴⁾ Voir l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, fixant sa composition ainsi que les statuts administratif et pécuniaire applicables à ses membres, ainsi que l'arrêté royal du 16 janvier 2007 portant création d'une autorité nationale de sécurité ferroviaire.

Il revient à l'auteur du projet de prévoir une durée limitée à l'effet de telles condamnations - le cas échéant modulée en fonction de la gravité de l'infraction commise - afin de ne pas créer une interdiction professionnelle perpétuelle.

Une pareille mesure porterait en effet gravement atteinte à la liberté de la personne qui en est frappée. Comme l'a rappelé la section de législation dans son avis 41.187/1 ⁽⁵⁾ :

"Des mesures de cette nature ne peuvent être admises que si elles ne sont pas manifestement disproportionnées eu égard à l'objectif poursuivi. La Cour d'arbitrage devra, le cas échéant, se prononcer à ce sujet.

On peut cependant se demander si une interdiction professionnelle illimitée dans le temps n'est pas déjà inconciliable en principe avec les normes juridiques supérieures. Dans un certain nombre d'arrêts, la Cour d'arbitrage a déclaré contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution des dispositions instituant des interdictions professionnelles automatiques et non limitées dans le temps ⁽⁶⁾."

Article 3 (devenant Article 4)

À l'alinéa 1^{er}, les mots "travaillant en Belgique" sont ambigus en ce qu'ils peuvent se rapporter soit à une prestation de travail effectivement accomplie en Belgique, soit à un critère de rattachement de la relation de travail au droit belge.

Le texte doit être revu pour mieux exprimer l'intention de son auteur.

Il convient, par ailleurs, d'assurer la concordance entre les versions française et néerlandaise du texte.

⁽⁵⁾ Donné le 21 septembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la répression de la contrefaçon et de la piraterie de droits de propriété intellectuelle (Doc. parl., Chambre, 2006/2007, n/ 2852/1).

⁽⁶⁾ Cour d'arbitrage, n/ 57/98, 27 mai 1998; Cour d'arbitrage, n/ 87/98, 15 juillet 1998; Cour d'arbitrage, n/ 119/2000, 16 novembre 2000.

Article 5 (devenant Article 6)

Au 2/, il y a lieu d'omettre le mot "etc" car l'arrêté royal doit dresser de manière exhaustive la liste des conditions de capacité professionnelle des organismes de formation. Cette liste ne peut être complétée que par l'auteur lui-même.

Article 7 (devenant Article 8)

L'article 7 (devenant l'article 8), alinéa 3, du projet, dispose :

"La demande [d'agrément] est examinée dans un délai de trois mois."

Une telle disposition est trop vague. Les modalités selon lesquelles le délai d'examen de la demande d'agrément commence à courir ⁽⁷⁾, ainsi que le moment auquel il prend fin, devraient être fixées avec plus de précision.

Article 9 (devenant Article 10)

Il n'appartient pas à l'auteur du projet de consacrer dans un texte réglementaire la notion de "territoires linguistiques" ferroviaires. À l'article 9 (devenant l'article 10), du projet, il serait par conséquent préférable de remplacer cette expression par une référence aux compétences linguistiques nécessaires pour effectuer le type de service pour lequel le brevet est sollicité, compétences linguistiques, qui sont, par ailleurs, expressément mentionnées dans les divers modèles de brevets annexés à l'arrêté en projet.

⁽⁷⁾ En organisant éventuellement une première procédure permettant de compléter une demande d'agrément avant que le délai d'examen ne commence à courir.

Article 11 (devenant Article 12)

L'article 11 (devenant l'article 12) du projet dispose :

"Art. 11. L'organisme fournit au minimum les formations fondamentales et complémentaires.

Il met en place une organisation permettant de fournir une formation permanente et dans le cas des conducteurs de trains d'acquérir une connaissance de ligne déterminée."

L'utilisation des termes "au minimum", dans l'alinéa 1^{er}, de la disposition à l'examen, laisse entendre que l'organisation d'autres formations serait facultative. La rédaction de l'alinéa 2 ne permet cependant pas de confirmer une telle interprétation.

Selon le délégué du ministre

"De opleidingen in het eerste lid moet de instelling zelf geven; de opleiding in het tweede lid kan zij uitbesteden."

La disposition à l'examen devrait dès lors être revue, afin de mieux faire ressortir cette distinction.

Article 13 (devenant Article 14)

L'article 13 (devenant l'article 14), alinéa 2, du projet, dispose :

"Sur la base d'un dossier motivé et circonstancié, la durée des formations peut être réduite par le Ministre sans pouvoir descendre en dessous de septante-cinq pour cent de la durée prévue dans les annexes 2 et 3."

La disposition à l'examen sera revue, afin d'y préciser les critères sur la base desquels le ministre serait habilité à autoriser des réductions de la durée des formations.

Article 15 (devenant Article 16)

La notion de "jour ouvrable", utilisée à l'article 15 (devenant l'article 16) du projet, doit être définie par son auteur. L'article 1^{er} (devenant l'article 2) du projet, doit être complété pour ce faire.

Article 18 (devenant Article 19)

L'article 18 (devenant l'article 19), 3/, du projet, prévoit que l'organisme organise notamment des examens :

"3/ après une faute grave contre la sécurité ou tout incident mettant en cause l'aptitude professionnelle".

Le commentaire de cette disposition précise :

"Cet article inventorie les cas dans lesquels l'organisme agréé pourrait être amené à organiser des examens. Le premier cas est celui dans lequel le candidat a suivi une formation en son sein. Le deuxième concerne les mises à jour visées aux § 3 des articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007, précité. Le troisième, enfin, vise les hypothèses dans lesquelles les conducteurs ou accompagnateurs de train ont été sanctionnés en interne, par le gestionnaire de l'infrastructure sur la base de l'article 27 de la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ou par l'autorité de sécurité et dans lesquels le personnel ainsi sanctionné doit, pour pouvoir être réhabilité dans ses fonctions prouver qu'il est toujours capable professionnellement."

L'auteur du projet ne peut trouver dans l'article 37 de la loi du 19 décembre 2006 précitée, un fondement légal lui permettant de préciser les circonstances dans lesquelles le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ou l'autorité de sécurité, mettant en oeuvre les prérogatives qui leur sont respectivement conférées par l'article 27 de la loi du 4 décembre 2006 précitée et par l'article 13 de la loi du 19 décembre 2006, peuvent exiger d'un conducteur ou d'un accompagnateur de train qu'il subisse un examen non périodique de contrôle de son aptitude professionnelle.

Il serait, dès lors, préférable, à l'article 18 (devenant l'article 19), 3/, du projet, de viser d'une façon plus générale, le cas d'une demande ponctuelle de contrôle de

.../...

l'aptitude professionnelle (d'un conducteur ou d'un accompagnateur de train) exigée par l'entreprise ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure ou l'autorité de sécurité, plutôt que de se limiter dans le texte en projet aux seules hypothèses d'une "faute grave contre la sécurité" ou d'un "incident mettant en cause l'aptitude professionnelle", puisque la disposition en projet s'adresse d'abord aux organismes de formation.

Par contre, ces hypothèses pourraient être utilement mentionnées dans le rapport au Roi.

Article 19 (devenant Article 20)

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots "jours calendriers" ⁽⁸⁾ par le mot "jours".

Articles 20 et 21

Selon le délégué du ministre, le jury n'est prévu que pour l'examen portant sur les connaissances théoriques. Il y a donc lieu de grouper dans des articles distincts des dispositions relatives d'abord à l'organisation de l'examen portant sur les cours théoriques, en ce compris l'organisation du jury, ensuite celles relatives à l'examen pratique et enfin les autres dispositions notamment celles de l'incompatibilité ⁽⁹⁾.

Article 28

Dans la version française, aux alinéas 2 et 3, il y a lieu de remplacer le mot "rendu" par le mot "délivré".

⁽⁸⁾ Sont ainsi visés de manière suffisante et certaine des jours civils par opposition aux jours ouvrables.

⁽⁹⁾ Voir l'article 21, alinéa 4, du projet.

Dans la version néerlandaise, le terme "afleveren", devrait être remplacé, *mutatis mutandis*, par le terme "uitreiken".

Article 31

À l'article 31 du projet, il convient d'indiquer clairement aux organismes de formation, destinataires de la norme, si leur rapport d'activité doit être adressé au Ministre ou à son délégué.

Article 35

Compte tenu de l'arrêt n/ 175.415 du 5 octobre 2007, dont il a été fait mention dans l'observation préalable, la section de législation n'aperçoit pas en vertu de quel régime des organismes auraient pu être agréés préalablement à l'adoption du présent arrêté, ni, ce qui permettrait au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, d'exclure du bénéfice du mécanisme transitoire des organismes "non agréés" qui assureraient déjà des activités de formation au jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

La disposition en projet doit, en conséquence, être fondamentalement revue.

Observation finale

Le commentaire de l'article 2 énonce :

"Il convient de souligner que cette disposition trouve mieux sa place dans le cahier des charges du personnel de sécurité et que le jour où il sera adopté, il en reprendra la substance tout en abrogeant l'article 2 du présent arrêté."

L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que l'article 12 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 habilite le ministre à arrêter le cahier des charges du personnel de sécurité.

.../...

En vertu du principe de hiérarchie des normes, le ministre ne pourra, à cette occasion, ni s'approprier une norme fixée par arrêté royal en la reproduisant, ni, *a fortiori*, l'abroger.

Le délégué du ministre a fait savoir à ce sujet :

"De bepaling van dit artikel werd in het ontwerp opgenomen omdat ze nodig werd geacht voor de toepassing van de regeling van dit ontwerp, in de veronderstelling dat dit ontwerp eerder zou worden aangenomen dan het bestek voor het veiligheidspersoneel.

Gelet op het bezwaar van de ongelijke rechtskracht zou dit artikel geformuleerd moeten worden als een overgangsbepaling die uitwerking heeft totdat het bedoelde bestek wordt aangenomen."

L'article 2 du projet doit être adapté en conséquence.

Observation de forme

Du point de vue de la correction de la langue, plusieurs dispositions de la version néerlandaise du projet n'ont pas été rédigées soigneusement et devraient être revues.

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

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.793/4
VAN 3 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 november 2007 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders en treinpersoneel", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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 opmerking

Het voorliggende ontwerp is geredigeerd op basis van het ontwerp van koninklijk besluit "houdende erkenning van de NMBS als instelling die instaat voor de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders en treinpersoneel", dat onderzocht is in advies 41.705/4 van 18 december 2006, en houdt rekening met de algemene opmerking, waarvan de conclusie luidde als volgt :

"Het voorliggende ontwerp moet bijgevolg grondig worden herzien, zodat de strekking ervan beperkt wordt tot de uitvoering van artikel 37 van de (...) wet[van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de

.../...

spoorwegen ⁽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."

Bovendien heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij een arrest nr. 175.415 van 5 oktober 2007 de schorsing gelast van de tenuitvoerlegging van een koninklijk besluit van 21 januari 2007 houdende erkenning van de NMBS als instelling die instaat voor de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders en treinpersoneel.

Algemene opmerking

Het voorliggende ontwerp ontleent zijn rechtsgrond meer bepaald aan artikel 37 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, dat luidt als volgt :

"De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels voor de organisatie en de minimuminhoud van de opleiding en de examens, evenals de wijze van afgifte van de getuigschriften van treinbestuurders en treinpersoneel."

Overeenkomstig die wetsbepaling is op 30 maart 2007 over het voorliggende ontwerp beraadslaagd op de Ministerraad. Daar is besloten dat over het ontwerp eerst zou worden overlegd met de spoorwegondernemingen die in België mogen rijden, alvorens het voornoemde voorafgaande vormvereiste van het erbij betrekken van de gewestregeringen te vervullen en het advies van de afdeling wetgeving in te winnen.

⁽¹⁾ Zie noot 1 in het aangehaalde advies : 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.

Het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevat twee stukken, het ene met als opschrift "Draft PV vergadering 18/04/07" en het andere met als opschrift "Verslag van de vergadering van 12 juli 2007 over opleiding van treinbestuurders", waarin verslag wordt gedaan van de uitvoering van dit overleg met de spoorwegondernemingen.

Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, is het voorliggende ontwerp gewijzigd als gevolg van dat overleg. Over de definitieve versie van het ontwerp moet opnieuw op de Ministerraad worden beraadslaagd opdat wordt voldaan aan het bepaalde van artikel 37 van de voornoemde wet van 19 december 2006.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Voor zover in het voorliggende ontwerp, naast de aspecten opgesomd in artikel 37 van de voornoemde wet van 19 december 2006, een aantal regels betreffende de procedure voor de erkenning van de opleidingsinstellingen worden gegeven, ontleent het zijn rechtsgrond voor een deel aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid die bij artikel 108 van de Grondwet aan de Koning wordt verleend.

In de aanhef moet bijgevolg een nieuw eerste lid worden ingevoegd, waarin naar die grondwetsbepaling verwezen wordt ⁽²⁾.

⁽²⁾ Zie in die zin voetnoot 1 van het aangehaalde advies 41.705/4.

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 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn), overeenkomstig artikel 33, tweede alinea, van die richtlijn ⁽³⁾.

Artikel 1 (dat Artikel 2 wordt)

1. Artikel 1 (dat artikel 2 wordt), 9/, is een impliciete bevoegdheidsoverdracht. Het zou beter zijn dat, in voorkomend geval, in de tekst "de Minister of zijn gemachtigde" wordt geschreven, en dat die bevoegdheidsoverdracht geschiedt bij een andere bepaling, die geen reglementaire bepaling is in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

⁽³⁾ Zie in die zin het aangehaalde advies 41.705/4.

2. In onderdeel 17/ wordt de term "bestuur" als volgt gedefinieerd :

"het Directoraat-generaal Vervoer te Land van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer of het toezichthoudend orgaan bedoeld bij artikel 5, 21 / van de wet van 4 december 2006 betreffende het gebruik van de spoorweginfrastructuur of de veiligheidsinstantie, volgens hun respectieve bevoegdheden." ⁽⁴⁾

Zulk een definitie van de term "bestuur" is te vaag om de juiste strekking van de artikelen 19, tweede lid, 32 en 33 van het ontwerp te kunnen bepalen, want met eenzelfde term worden drie diensten aangeduid met grondig verschillende functies, waartussen een wezenlijk onderscheid moet worden gemaakt.

Artikel 2 (dat Artikel 3 wordt)

Artikel 2 (dat artikel 3 wordt), 2/, van het ontwerp bepaalt dat enkel kandidaat kan worden, in de zin van artikel 1 (dat artikel 2 wordt), 2/, de persoon die :

"2/ niet tot een gevangenisstraf van meer dan zes maanden werd veroordeeld, zoals bewezen door een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, afgeleverd door een openbaar bestuur en dat op het moment van de aanvraag tot inschrijving niet ouder is dan drie maanden of door een equivalent document afgeleverd door een andere Lidstaat van de Europese Unie of door elk ander document afgeleverd door een openbare administratie, dat de afwezigheid van enige veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan zes maanden aanwijst."

Het staat aan de steller van het ontwerp de gevolgen van zulke veroordelingen in de tijd te beperken - in voorkomend geval volgens de ernst van het begane strafbaar feit - zodat geen levenslang beroepsverbod in het leven wordt geroepen.

⁽⁴⁾ Zie het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, tot vaststelling van zijn samenstelling en het administratief en geldelijk statuut dat van toepassing is op zijn leden en het koninklijk besluit van 16 januari 2007 tot oprichting van een nationale veiligheidsinstantie van de spoorwegen.

Zulks zou immers ernstig afbreuk doen aan de vrijheid van de persoon die daardoor getroffen wordt. Zoals de afdeling wetgeving opnieuw heeft opgemerkt in haar advies 41.187/1 ⁽⁵⁾ :

"Dergelijke maatregelen zijn slechts aanvaardbaar indien ze niet klaarblijkelijk onevenredig zijn met het nagestreefde doel. Daarover zal het Arbitragehof gebeurlijk dienen te oordelen.

Vraag is echter of een niet in de tijd beperkt beroepsverbod al niet in beginsel onverenigbaar is met de hogere rechtsnormen. Het Arbitragehof heeft in een aantal arresten bepalingen in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verklaard wegens het instellen van automatische en niet in de tijd beperkte beroepsverboden. ⁽⁶⁾"

Artikel 3 (dat Artikel 4 wordt)

In het eerste lid zijn de woorden "die werken in België bedrijvig zijn" vaag doordat ze kunnen slaan op arbeid die daadwerkelijk in België wordt verricht, dan wel op een maatstaf om met de arbeidsverhouding aan te knopen bij het Belgische recht.

De bepaling moet zo worden herzien dat de bedoeling van de steller ervan duidelijker wordt weergegeven.

Bovendien moet ervoor gezorgd worden dat de Nederlandse en de Franse versie van de tekst met elkaar overeenstemmen.

⁽⁵⁾ Gegeven op 21 september 2006 over een voorontwerp dat de wet van 15 mei 2007 betreffende de bestraffing van namaak en piraterij van intellectuele eigendomsrechten is geworden (Gedr. St., Kamer, 2006/2007, nr. 2852/1).

⁽⁶⁾ Arbitragehof, nr. 57/98, 27 mei 1998; Arbitragehof, nr. 87/98, 15 juli 1998; Arbitragehof, nr. 119/2000, 16 november 2000.

Artikel 5 (dat Artikel 6 wordt)

In onderdeel 2/ dient het woord "enzovoort" te vervallen, daar het koninklijk besluit een exhaustieve lijst moet opstellen van de voorwaarden van beroepsbekwaamheid van de opleidingsinstellingen. Deze lijst mag alleen door de steller zelf worden aangevuld.

Artikel 7 (dat Artikel 8 wordt)

Artikel 7 (dat artikel 8 wordt), derde lid, van het ontwerp bepaalt :

"De [erkennings]aanvraag wordt binnen een termijn van drie maanden onderzocht."

Zo'n bepaling is te vaag. De nadere regels omtrent het ingaan van de termijn voor het onderzoek van de erkenningsaanvraag ⁽⁷⁾, alsook het tijdstip waarop hij een einde neemt, zouden nauwkeuriger moeten worden bepaald.

Artikel 9 (dat Artikel 10 wordt)

Het komt de steller van het ontwerp niet toe om in een verordeningstekst het begrip "taalgebied" bij de spoorwegen vast te leggen. In artikel 9 (dat artikel 10 wordt) van het ontwerp is het bijgevolg verkieslijk deze term te vervangen door een verwijzing naar de taalvaardigheden die noodzakelijk zijn om het type van dienst te verrichten waarvoor het brevet wordt aangevraagd, welke taalvaardigheden overigens uitdrukkelijk worden vermeld in de verschillende modellen van brevet die bij het ontworpen besluit gevoegd zijn.

⁽⁷⁾ Door eventueel te voorzien in een eerste procedure die het mogelijk maakt een erkenningsaanvraag aan te vullen vooraleer de onderzoekstermijn ingaat.

Artikel 11 (wordt Artikel 12)

Artikel 11 (dat artikel 12 wordt) van het ontwerp bepaalt :

"Art. 11. De instelling verstrekt minstens de fundamentele en de aanvullende opleidingen.

Zij zet een organisatie op die toelaat, een permanente opleiding te verstrekken en in het geval van de treinbestuurders een bepaalde lijnkennis te verwerven."

Het gebruik van de term "minstens" in het eerste lid van de onderzochte bepaling doet uitschijnen dat de organisatie van andere opleidingen facultatief zou zijn. De redactie van het tweede lid maakt het echter niet mogelijk zo'n interpretatie te bevestigen.

De gemachtigde van de minister heeft het volgende verklaard :

"De opleidingen in het eerste lid moet de instelling zelf geven; de opleiding in het tweede lid kan zij uitbesteden."

De onderzochte bepaling zou derhalve moeten worden herzien om dit onderscheid beter tot uiting te laten komen.

Artikel 13 (wordt Artikel 14)

Artikel 13 (dat artikel 14 wordt), tweede lid, van het ontwerp bepaalt :

"Op grond van een gemotiveerd en uitvoerig dossier kan de duur van de opleidingen door de Minister worden verkort zonder minder te mogen bedragen dan vijfenzeventig procent van de in de bijlagen 2 en 3 voorgeschreven duur."

De onderzochte bepaling moet worden herzien om er de criteria in te vermelden op basis waarvan de minister gemachtigd zou zijn verkortingen van de duur van de opleidingen toe te staan.

Artikel 15 (dat Artikel 16 wordt)

Het begrip "werkdag", dat in artikel 15 (dat artikel 16 wordt) van het ontwerp gebruikt wordt, moet door de steller ervan worden omschreven. Artikel 1 (dat artikel 2 wordt) van het ontwerp moet hiertoe worden aangevuld.

Artikel 18 (dat Artikel 19 wordt)

Artikel 18 (dat artikel 19 wordt), 3/, van het ontwerp bepaalt dat de instelling meer bepaald examens organiseert :

"3/ na een zware fout tegen de veiligheid of elk incident dat de vakbekwaamheid in vraag stelt."

In de bespreking van dit artikel staat het volgende :

"Dit artikel maakt een lijst op van de gevallen waarin de erkende instelling examens zou kunnen organiseren. Het eerste geval is deze (lees : dat) waarin de kandidaat een opleiding binnen de instelling heeft gevolgd. Het tweede geval betreft de bijwerkingen die in § 3 van artikels 8 en 9 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 januari 2007 beoogd worden. Het derde geval, ten laatste beoogt de hypothesen waarin de treinbestuurders of treinbegeleiders intern bestraft werden, door de infrastructuurbeheerder op basis van artikel 27 van de wet van 4 december 2006 betreffende het gebruik van de spoorweginfrastructuur of door de veiligheidsinstantie en waarin het als dusdanig bestraft personeel moet bewijzen dat het nog steeds beroepsbekwaam is om in zijn functie te kunnen worden hersteld."

De steller van het ontwerp kan in artikel 37 van de voormelde wet van 19 december 2006 geen rechtsgrond vinden waarmee hij de omstandigheden kan preciseren waarin de spoorweginfrastructuurbeheerder of de veiligheidsinstantie, bij het gebruikmaken van de prerogatieven die hun respectievelijk verleend zijn bij artikel 27 van de voornoemde wet van 4 december 2006 en bij artikel 13 van de wet van 19 december 2006, van een treinbestuurder of treinbegeleider kunnen eisen dat hij een niet periodiek examen aflegt voor de controle van zijn vakbekwaamheid.

Het is derhalve verkieslijk om in artikel 18 (dat artikel 19 wordt), 3/, van het ontwerp meer in het algemeen te werken met het geval van een welbepaalde aanvraag om controle van de vakbekwaamheid (van een treinbestuurder of treinbegeleider) die door de spoorwegonderneming, de infrastructuurbeheerder of de veiligheidsinstantie wordt geëist, veeleer dan dat de ontworpen tekst beperkt zou zijn tot de gevallen van een "zware fout tegen de veiligheid of elk incident dat de vakbekwaamheid in vraag stelt", daar de ontworpen bepaling in de eerste plaats voor de opleidingsinstellingen bestemd is.

Het zou daarentegen nuttig zijn die gevallen in het verslag aan de Koning te vermelden.

Artikel 19 (dat Artikel 20 wordt)

In het tweede lid moet het woord "kalenderdagen" ⁽⁸⁾ worden vervangen door het woord "dagen".

Artikelen 20 en 21

Volgens de gemachtigde van de minister is alleen voor het examen over de theoretische kennis in een examencommissie voorzien. In afzonderlijke artikelen moeten dus worden samengebracht, eerst de bepalingen betreffende de organisatie van het examen over de theoretische kennis, met inbegrip van de samenstelling van de examencommissie, dan die aangaande het praktische examen, en ten slotte die betreffende de onverenigbaarheid ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Zo is voldoende duidelijk dat het om dagen in algemene zin gaat en niet alleen om werkdagen.

⁽⁹⁾ Zie artikel 21, vierde lid, van het ontwerp.

Artikel 28

In het tweede en derde lid van de Franse versie moet het woord "rendu" worden vervangen door het woord "délivré".

In de Nederlandse versie moet de term "afleveren" *mutatis mutandis* worden vervangen door de term "uitreiken".

Artikel 31

In artikel 31 van het ontwerp moet aan de opleidingsinstellingen, die de adressaten van deze rechtsregel zijn, duidelijk worden aangegeven of hun activiteitenverslag aan de minister dan wel aan zijn gemachtigde moet worden bezorgd.

Artikel 35

Gelet op arrest nr. 175.415 van 5 oktober 2007, waarvan in de voorafgaande opmerking gewag is gemaakt, is het de afdeling wetgeving niet duidelijk krachtens welke regeling instellingen hadden kunnen worden erkend vóór de uitvaardiging van het onderhavige besluit, noch wat in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet het mogelijk zou maken "niet erkende" instellingen die reeds opleidingsactiviteiten zouden verzorgen op de dag van de inwerkingtreding van het onderhavige besluit, niet in aanmerking te laten komen voor de overgangsregeling.

De ontworpen bepaling behoort dienovereenkomstig grondig te worden herzien.

Slotopmerking

In de bespreking van artikel 2 staat :

"Het moet worden benadrukt dat deze bepaling beter past in het bestek voor het veiligheidspersoneel en dat wanneer dit bestek wordt aangenomen, het de kern van die bepaling zal overnemen, met een opheffing van artikel 2 van dit besluit."

De steller van het ontwerp moet erop worden gewezen dat artikel 12 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen de minister machtigt om het bestek voor het veiligheidspersoneel vast te stellen.

Krachtens het beginsel van de hiërarchie van de normen mag de minister bij deze gelegenheid geen bij koninklijk besluit vastgestelde rechtsregel tot de zijne maken door hem over te nemen, noch, *a fortiori*, hem op te heffen.

De gemachtigde van de minister heeft in dit verband het volgende medegedeeld :

"De bepaling van dit artikel werd in het ontwerp opgenomen omdat ze nodig werd geacht voor de toepassing van de regeling van dit ontwerp, in de veronderstelling dat dit ontwerp eerder zou worden aangenomen dan het bestek voor het veiligheidspersoneel.

Gelet op het bezwaar van de ongelijke rechtskracht zou dit artikel geformuleerd moeten worden als een overgangsbepaling die uitwerking heeft totdat het bedoelde bestek wordt aangenomen."

Artikel 2 van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Vormopmerking

Verscheidene bepalingen van de Nederlandse lezing van het ontwerp zijn uit een oogpunt van correct taalgebruik onzorgvuldig gesteld en zouden herzien moeten worden.

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