KV

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 44.112/4
DU 10 MARS 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

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

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité, le 12 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant adoption des chapitres deux et trois des dispositions communes 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.

Observations générales

1. Dans son avis n/ 43.926/4, donné le 8 janvier 2008, sur un projet d'arrêté ministériel "portant adoption du cahier des charges du matériel roulant", la section de législation a formulé les deux observations générales suivantes :

> "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.
>
> 2. La même observation vaut pour la demande d'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."

Ces deux observations valent également pour le projet examiné.

.../...

2. L'article 2 du projet abroge les dispositions reprises aux points 1.3.8., 4.1.6., 4.3, et les annexes 1, 4, 9, 10 et 11 figurant à l'Annexe à 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 [(1)].

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 précité, est, en outre, déjà réglée par l'article 18, 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, 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."

Compte tenu de cette disposition, l'exécution de l'article 12 du même arrêté royal exige que le ministre arrête un cahier des charges du personnel de sécurité qui soit complet et qui remplace totalement l'arrêté royal du 21 janvier 2004, précité.

Les articles 1er et 2, ainsi que l'annexe du projet, doivent être revus en ce sens [(2)].

---

(1) Cet arrêté royal n'a été publié que par mention (Moniteur belge, 20 février 2004, 2e éd., p. 10249).

(2) Une observation similaire a été formulée dans l'avis 43.926/4, précité.

3. L'élaboration de ce cahier des charges du personnel de sécurité doit également s'inscrire dans le cadre de la transposition 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, entrée en vigueur le 4 décembre 2007 et dont le délai de transposition expire le 4 décembre 2009.

Même si le délai de transposition de la directive n'est donc pas encore venu à expiration, il convient en tout état de cause, comme l'a déjà observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État [(3)], que l'auteur du projet d'arrêté présentement examiné s'assure, dès à présent, que l'adoption des dispositions en projet n'aura pas pour effet de compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 2 du préambule, il y a lieu de ne viser, au titre de fondement juridique du projet, que l'article 12 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007, précité.

---

(3) Avis 39.718/AG, donné le 21 février 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2478/001, p. 176[observation 3.1.]) : "Même si le délai de transposition de cette directive n'est donc pas encore venu à expiration et même si les États membres destinataires ne sont pas tenus d'adopter les mesures adéquates avant son expiration, il n'en reste pas moins qu'il leur incombe de s'abstenir de prendre, pendant le délai de transposition, des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive.
(Voir, notamment, l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie c/Région wallonne, aff. n/ C-129/96, Rec., 1997, pp. 7411 et suivantes. Voir également, C.E., Association sans but lucratif Inter-Environnement Wallonie, n/ 92.669, 25 janvier 2001.)".

Dispositif

Le point 1. - Dispositions générales, du chapitre 3. - Usage des langues en matière de sécurité ferroviaire, de la partie A. - Dispositions communes, du cahier des charges du personnel de sécurité, ne se limite pas à fixer des exigences en matière de compétences linguistiques du personnel, mais impose également l'usage du français "et/ou" du néerlandais selon la région linguistique dans laquelle la gare ou l'installation est située.

En ce qu'elle vise les membres du personnel des entreprises ferroviaires, une telle disposition ne peut se concilier avec l'article 30 de la Constitution, lequel dispose :

> "L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires."

La même disposition, en tant qu'elle s'applique aux membres du personnel du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, appelle, au regard de l'article 30 de la Constitution, une intervention du législateur lui-même; en effet, cette disposition constitutionnelle confie exclusivement au législateur la faculté d'apporter des restrictions au principe du libre emploi des langues, l'auteur du projet ne peut donc s'appuyer sur les habilitations prévues par l'article 6, § 2, de la loi du 19 décembre 2006, précitée, et l'article 12 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007, précité, pour régler l'emploi des langues en transport ferroviaire [(4)].

Les alinéas 1er et 2 du point 1. - Dispositions générales, du chapitre 3. - Usage des langues en matière de sécurité ferroviaire, de la partie A. - Dispositions communes, du cahier des charges du personnel de sécurité annexé au projet examiné doivent, par conséquent, être omis et l'intitulé de ce chapitre modifié, afin de ne viser que les compétences linguistiques du personnel de sécurité.

---

(4) Voir l'observation générale 2 formulée dans l'avis 44.097/4, donné le 5 mars 2008, sur un projet d'arrêté royal réglementant l'emploi et la connaissance des langues dans l'aviation civile.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph.	HANSE,	président de chambre,
	P.	LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J.	JAUMOTTE,	
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Ph. HANSE

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.112/4
VAN 10 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 12 februari 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen 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 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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. De afdeling wetgeving heeft in haar advies nr. 43.926/4, op 8 januari 2008 verstrekt over een ontwerp van ministerieel besluit "tot aanneming van het bestek voor het rollend materieel", de twee volgende algemene opmerkingen 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.

.../...

2. Dezelfde opmerking geldt voor het uitvoerige gemotiveerde verzoek om advies van de spoorweginfrastructuurbeheerder, een voorafgaand vormvereiste dat is opgelegd bij artikel 15, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen."

Deze twee opmerkingen gelden eveneens voor het voorliggende ontwerp.

2. Artikel 2 van het ontwerp heft de bepalingen op van de punten 1.3.8., 4.1.6., 4.3. en de bijlagen 1,4,9,10 en 11 welke zijn opgenomen als bijlage bij het koninklijk besluit van 21 januari 2004 houdende goedkeuring van normen en voorschriften inzake de veiligheid van de spoorweginfrastructuur en haar gebruik [(1)].

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 voormelde koninklijk besluit van 21 januari 2004 bovendien reeds geregeld door artikel 18, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen, 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."

Gelet op deze bepaling vereist de uitvoering van artikel 12 van hetzelfde koninklijk besluit dat de minister een bestek voor het veiligheidspersoneel opmaakt dat volledig is en het voormelde koninklijk besluit van 21 januari 2004 volledig vervangt.

De artikelen 1 en 2, alsook de bijlage bij het ontwerp, moeten in deze zin worden herzien [(2)].

---

(1) Dit koninklijk besluit is slechts bij wijze van vermelding bekendgemaakt (Belgisch Staatsblad, 20 februari 2004, 2e ed., blz. 10249).

(2) Een soortgelijke opmerking is gemaakt in voormeld advies 43.926/4.

3. Het opmaken van dit bestek voor het veiligheidspersoneel moet eveneens in de lijn liggen van de omzetting 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, die in werking is getreden op 4 december 2007 en waarvoor de omzettingstermijn afloopt op 4 december 2009.

Ook al is de termijn voor omzetting van die richtlijn dus nog niet verstreken, dient de steller van het voorliggende ontwerpbesluit, zoals de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State er reeds op heeft gewezen [(3)], zich er hoe dan ook nu reeds van te vergewissen of de goedkeuring van de ontworpen bepalingen niet tot gevolg zal hebben dat het bereiken van het met deze richtlijn beoogde resultaat ernstig in gevaar wordt gebracht.

---

(3) Advies 39.718/AV, op 21 februari 2006 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, (Gedr. St. Kamer, DOC 51 2478/001, blz. 176 [opmerking 3.1.]): "Ook al is de termijn voor omzetting van die richtlijn dus nog niet verstreken en ook al zijn de lidstaten-adressaten niet verplicht om de passende maatregelen te nemen voordat die omzettingstermijn verstreken is, zulks neemt niet weg dat die lidstaten, binnen de omzettingstermijn geen bepalingen mogen uitvaardigen die het bereiken van het met de richtlijn beoogde resultaat ernstig in gevaar kan brengen.
(Zie, onder meer, het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie t. Waals gewest, zaak nr. C-129/96, Rec., 1997, blz. 7411 en volgende. Zie eveneens RvS, Association sans but lucratif Inter-Environnement Wallonie, nr. 92.669, 25 januari 2001.)".

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In het tweede lid van de aanhef dient, bij wijze van rechtsgrond, van het ontwerp, alleen te worden verwezen naar artikel 12 van het voormelde koninklijk besluit van 16 januari 2007.

Dispositief

Punt 1. - Algemene bepalingen, van hoofdstuk 3.- Taalgebruik op het gebied van spoorwegveiligheid, deel A.- Gemeenschappelijke bepalingen van het bestek voor het veiligheidspersoneel, beperkt zich er niet toe aan het personeel eisen te stellen inzake taalkennis, doch stelt eveneens het gebruik van het Nederlands en/of het Frans verplicht "naar gelang het taalkundig gewest waar het station of de installatie gelegen is."

Voor zover een zodanige bepaling doelt op de personeelsleden van de spoorwegondernemingen, verdraagt ze zich niet met artikel 30 van de Grondwet dat als volgt luidt :

> "Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken."

Voor zover diezelfde bepaling van toepassing is op de personeelsleden van de spoorweginfrastructuurbeheerder, behoeft ze, gelet op artikel 30 van de Grondwet, een initiatief van de wetgever zelf; deze grondwetsbepaling biedt immers uitsluitend de wetgever de mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan het beginsel van het vrij gebruik der talen; de steller van het ontwerp kan dus niet steunen op de machtigingen waarin artikel 6, § 2, van de voormelde wet van 19 december 2006 en artikel 12 van het voormelde koninklijk besluit van 16 januari 2007 voorzien om het taalgebruik bij het spoorwegvervoer te regelen [(4)].

---

(4) Zie algemene opmerking 2 in advies 44.097/4, op 5 maart 2008 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van het taalgebruik en de taalkennis in de burgerluchtvaart.

De eerste en tweede alinea van punt 1.- Algemene bepalingen, van hoofdstuk 3.- Taalgebruik op het gebied van spoorwegveiligheid, van deel A.- Gemeenschappelijke bepalingen van het bestek voor het veiligheidspersoneel, dat als bijlage gaat bij het voorliggende ontwerp, moeten bijgevolg vervallen en het opschrift van dit hoofdstuk moet worden gewijzigd opdat alleen wordt verwezen naar de taalkennis van het veiligheidspersoneel.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph.	HANSE,	kamervoorzitter,
	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	J.	JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	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,

A.-C. VAN GEERSDAELE Ph. HANSE