

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.153/4
DU 2 FÉVRIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 4 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « fixant les modalités gouvernant le fonctionnement du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires durant la période transitoire visée aux articles 17, § 6, 18 et 20 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses », 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^o, 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 de le 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

Formalités préalables

Dans le cadre de la procédure d'association des gouvernements de région, prévue par l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement flamand n'a formulé qu'un accord conditionnel sur le projet.

Pour que la formalité préalable que constitue l'association des gouvernements de région puisse être considérée comme valablement accomplie, il convient que le Gouvernement flamand soit informé des suites réservées aux observations qu'il a formulées. Si ces dernières entraînent la modification du texte initial, les deux autres gouvernements de région doivent également en être informés.

Fondement légal et portée du projet

1. Les articles 10 à 20, de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, organisent la création d'un service de médiation compétent pour les matières concernant les services de transport et d'infrastructure dont bénéficient les voyageurs ferroviaires et autres utilisateurs des installations ferroviaires accessibles au public.

Ce nouveau service de médiation est appelé à se substituer à l'actuel service de médiation organisé au sein du groupe S.N.C.B., conformément à l'article 43 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Dans ce contexte, le projet examiné vise plus particulièrement à exécuter l'article 18 de la loi du 28 avril 2010 précitée, lequel dispose :

« Art. 18. Le Roi détermine les modalités de la période transitoire par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Tout arrêté pris en exécution de l'alinéa 1^{er} qui n'est pas confirmé par la loi dans les vingt-quatre mois qui suivent son entrée en vigueur, est censé n'avoir jamais produit ses effets ».

Le commentaire de cette disposition précise la portée de l'habilitation ainsi donnée au Roi dans les termes suivants :

« La libéralisation du marché de transport ferroviaire de personnes nécessite que les particuliers puissent au plus vite introduire leur plainte auprès d'un médiateur externe qui est compétent pour tous les opérateurs économiques concernés, en ce compris les gestionnaires ferroviaires.

Néanmoins, il convient de préserver le principe de la continuité du service et de s'assurer du transfert du savoir-faire et de l'expertise acquise par le service existant vers la nouvelle structure issue de la loi.

Pour ce faire, le ministre doit obtenir la collaboration active de la SNCB-holding, notamment pour le transfert des médiateurs et la formation de la nouvelle équipe.

Compte tenu de la nature du projet qui prend du temps à mettre en œuvre, il revient au Roi de déterminer les modalités de la période transitoire »¹.

Il résulte de ce commentaire que l'intention du législateur est bien d'habiliter le Roi à régler le transfert des actuels médiateurs de la SNCB-holding vers la nouvelle structure créée au sein du SPF Mobilité et Transports et que l'article 18 de la loi du 28 avril 2010 précitée, ne procure donc pas de fondement légal suffisant pour organiser d'office et de manière similaire, la mise à la disposition du SPF précité, des membres du personnel de la SNCB-holding actuellement mis à la disposition du service de médiation auprès de la SNCB.

¹ Doc. parl., Chambre, 2009-2010, n° 52-2423/001, p. 9.

La mise à disposition des membres du personnel concernés ne peut s'opérer qu'en conformité aux droits et obligations prévues par le statut du personnel de la SNCB, et, pour les éventuels membres du personnel contractuel, par le biais d'un avenant à leur contrat de travail.

L'article 7 du projet sera revu conformément à cette observation.

2. L'attention de l'auteur du projet doit, en outre, être attirée sur le fait que la S.N.C.B. restera tenue, après transfert des médiateurs, de maintenir en son sein un service ou mécanisme de traitement des plaintes, conformément à l'article 27 du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, mécanisme dont l'entreprise ferroviaire doit également assurer la continuité du service.

Observations particulières

Intitulé

Dans l'intitulé du projet, il y a lieu de ne viser que le seul article 18 de la loi du 28 avril 2010 précitée, les autres dispositions citées ne concernant pas la période transitoire.

Préambule

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er} du préambule, consacré au visa de l'article 43 de la loi du 21 mars 1991 précitée, doit être omis, cette disposition ne procurant pas de fondement légal au projet et n'étant pas modifiée par ce dernier.

Alinéa 7 (nouveau)

Après vérification du bon accomplissement de cette formalité préalable, un nouvel alinéa 7, consacré au visa de l'association des gouvernements de région, sera inséré dans le préambule.

Dispositif

Article 3

L'article 3, alinéa 2, du projet, dispose :

« Sont également applicables aux médiateurs la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public ainsi que l'arrêté royal du 24 janvier 1969 en exécution de cette loi ».

La référence ainsi faite à la loi du 3 juillet 1967 précitée rend en principe inutile de citer son arrêté d'exécution du 24 janvier 1969. Cette seconde référence conduit, en outre, à s'interroger sur l'applicabilité des autres arrêtés d'exécution de la loi en cause, et notamment de l'arrêté royal du 5 janvier 1971 relatif à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles dans le secteur public.

Mieux vaut dès lors omettre, à l'article 3, alinéa 2, du projet, la référence à l'arrêté royal d'exécution du 24 janvier 1969.

Article 7

Outre l'observation générale 1 sur le fondement légal et la portée du projet, la section de législation n'aperçoit pas la portée de l'article 7, alinéa 3, du projet, en ce qu'il vise, par le renvoi à l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 28 avril 2010 précitée, uniquement les médiateurs.

Article 10

L'article 10 du projet fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi du 28 avril 2010 précitée², lequel modifie l'article 43 de la loi du 21 mars 1991 précitée.

Le projet examiné gagnerait à être complété par une disposition modifiant l'arrêté royal du 9 octobre 1992 relatif au service de médiation dans certaines entreprises publiques autonomes, afin d'y répercuter la modification apportée à l'article 43 précité, et dont l'article 10 du projet règle l'entrée en vigueur.

² En exécution de l'article 20, alinéa 2, de la même loi.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.153/4
VAN 2 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 4 januari 2011 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van de Ombudsdienst voor treinreizigers tijdens de overgangsperiode bedoeld in artikelen 17, § 6, 18 en 20 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen", 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.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

In het kader van de procedure van het betrekken van de gewestregeringen bij het uitwerken van het ontwerp zoals bepaald in artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, heeft de Vlaamse regering slechts een voorwaardelijk akkoord geformuleerd over het ontwerp.

Opdat het voorafgaande vormvereiste van het erbij betrekken van de gewestregeringen beschouwd kan worden als deugdelijk vervuld, dient de Vlaamse regering op de hoogte te worden gebracht over het gevolg dat wordt gegeven aan de opmerkingen die ze heeft geformuleerd. Indien deze opmerkingen een wijziging van de oorspronkelijke tekst tot gevolg hebben, dienen ook de twee andere gewestregeringen ervan op de hoogte te worden gebracht.

Rechtsgrond en strekking van het ontwerp

1. De artikelen 10 tot 20 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen regelen de oprichting van een ombudsdienst die bevoegd is voor aangelegenheden betreffende de vervoer- en infrastructuurdiensten die treinreizigers en andere gebruikers van voor het publiek toegankelijke spoorweginstallaties benutten.

Deze nieuwe ombudsdienst dient de plaats in te nemen van de huidige dienst Ombudsman die binnen de NMBS-Groep georganiseerd is overeenkomstig artikel 43 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Daarbij beoogt het voorliggende ontwerp meer bepaald uitvoering te geven aan artikel 18 van de voornoemde wet van 28 april 2010, dat als volgt luidt:

"Art. 18. De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de overgangsperiode bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Elk ter uitvoering van het eerste lid genomen besluit dat niet door de wet wordt bekrachtigd binnen de vierentwintig maanden na de inwerkingtreding ervan wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad".

De commentaar bij deze bepaling verduidelijkt de strekking van de aldus aan de Koning verleende machtiging als volgt:

"De liberalisering van de markt voor het personenvervoer per spoor vereist dat particulieren zo spoedig mogelijk hun klacht kunnen indienen bij een externe ombudsman die bevoegd is voor alle betrokken economische exploitanten, spoorwegbeheerders inbegrepen.

Desalniettemin moet men het principe van de continuïteit van de dienst bewaren en de overdracht verzekeren van de know-how en van de expertise verworven door de bestaande dienst naar de nieuwe structuur ontstaan uit de wet.

Met dit oogmerk moet de minister de actieve medewerking van de NMBS-Holding bekomen, in het bijzonder voor de overdracht van de ombudsmannen en de opleiding van de nieuwe ploeg.

Rekening houdend met de aard van het project dat tijd vereist om het in werking te stellen, komt het aan de Koning toe om de modaliteiten van de overgangsperiode te bepalen".¹

Uit deze commentaar blijkt dat het wel degelijk de bedoeling van de wetgever is de Koning te machtigen de overdracht te regelen van de huidige ombudsmannen van de NMBS-Holding naar de nieuwe structuur, opgericht binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer. Tevens blijkt dat artikel 18 van de voornoemde wet van 28 april 2010 derhalve geen toereikende rechtsgrond verleent om van rechtswege en op gelijkaardige wijze de

¹ Parl. St. Kamer 2009-10, nr. 52-2423/001, 9

personeelsleden van de NMBS-Holding die momenteel ter beschikking worden gesteld van de dienst Ombudsman bij de NMBS, ter beschikking te stellen van de voornoemde FOD.

De terbeschikkingstelling van de betrokken personeelsleden kan slechts plaatsvinden met inachtneming van de rechten en verplichtingen bepaald in het personeelsstatuut van de NMBS en, voor eventuele personeelsleden met een arbeidsovereenkomst, door middel van een bijvoegsel bij hun arbeidsovereenkomst.

Artikel 7 van het ontwerp dient overeenkomstig deze opmerking te worden herzien.

2. De steller van het ontwerp wordt er bovendien op attent gemaakt dat de NMBS na de overdracht van de ombudsmannen, verplicht zal blijven zelf een klachtenbehandelingsdienst of -mechanisme te behouden, overeenkomstig artikel 27 van de verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer. De spoorwegonderneming dient eveneens de continuïteit van de dienst van dit mechanisme te waarborgen.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

In het opschrift van het ontwerp dient slechts artikel 18 van de voornoemde wet van 28 april 2010 vermeld te worden. De andere vermelde bepalingen hebben immers geen betrekking op de overgangperiode.

Aanhef

Eerste lid

Het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 43 van de voornoemde wet van 21 maart 1991, dient te worden weggelaten. Deze bepaling verschaft immers geen rechtsgrond aan het ontwerp en wordt er niet door gewijzigd.

Zevende lid (nieuw)

Nadat is nagegaan of dit voorafgaande vormvereiste naar behoren is vervuld, dient een nieuw zevende lid in de aanhef te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het erbij betrekken van de gewestregeringen.

Dispositief

Artikel 3

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp luidt als volgt:

"Zijn ook van toepassing op de ombudsmannen de wet van 3 juli 1967 betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector en het koninklijk besluit van 24 januari 1969 in uitvoering van deze wet".

De verwijzing die aldus gedaan wordt naar de voornoemde wet van 3 juli 1967 maakt in beginsel de verwijzing naar het uitvoeringsbesluit van 24 januari 1969 onnodig. Deze tweede verwijzing doet bovendien vragen rijzen over de toepasbaarheid van de andere uitvoeringsbesluiten van de bewuste wet, en meer bepaald van het koninklijk besluit van 5 januari 1971 betreffende de schadevergoeding voor beroepsziekten in de overheidssector.

Men doet er derhalve beter aan in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp de verwijzing naar het koninklijk uitvoeringsbesluit van 24 januari 1969 weg te laten.

Artikel 7

Afgezien nog van haar bezwaren, in de algemene opmerking 1, inzake de rechtsgrond en de strekking van het ontwerp, ziet de afdeling Wetgeving evenmin in wat de zin is van het ontworpen artikel 7, derde lid, in zoverre het door de verwijzing naar artikel 17, § 1, van de voornoemde wet van 28 april 2010 enkel doelt op de ombudsmannen.

Artikel 10

Artikel 10 van het ontwerp bepaalt de datum van de inwerkingtreding van artikel 19 van de voornoemde wet van 28 april 2010², dat artikel 43 van de voornoemde wet van 21 maart 1991 wijzigt.

Het voorliggende ontwerp zou beter worden aangevuld met een bepaling tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 oktober 1992 betreffende de dienst "ombudsman" in sommige autonome overheidsbedrijven, zodat daarin de wijziging kan doorwerken die wordt aangebracht in het voornoemde artikel 43 en waarvan het ontworpen artikel 10 de inwerkingtreding regelt.

² Ter uitvoering van artikel 20, tweede lid, van dezelfde wet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY