ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.407/4
DU 13 AVRIL 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 17 mars 2011, 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 », 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 l'auteur du projet peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Formalités préalables

Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies ni datées ni signées des lettres destinées aux différents gouvernements de région.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

Fondement légal

Le projet examiné trouve son fondement légal dans plusieurs des habilitations données au Roi par l'article 37/27, §§ 1er à 4, de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, inséré par la loi du 26 janvier 2010.

Parmi ces diverses habilitations, il convient de relever plus particulièrement, au titre de fondement légal principal du projet, l'article 37/27, § 4, 1° et 2°, de la loi du 19 décembre 2006 précitée, lesquels disposent :

> « § 4. En matière de formation et examen des conducteurs, le Roi :
>
> 1° fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités d'organisation et le contenu minimal de la formation visée à l'article 37/17, des examens visés à cette disposition, ainsi que les modalités de la délivrance des documents faisant foi de la formation et des examens suivis par les conducteurs de train ;
>
> 2° fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions que les personnes ou les centres de formation doivent remplir pour être reconnu, conformément à l'article 37/17, alinéa 2, et la procédure de la reconnaissance ».

En l'occurrence, il ne ressort d'aucun élément du dossier soumis à la section de législation du Conseil d'État que la délibération exigée par cette disposition a bien eu lieu.

La délibération collégiale prescrite, qui doit avoir lieu en Conseil des ministres, ne peut être assimilée à une « formalité préalable » au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État [1].

Il ne revient pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

La demande d'avis est dès lors prématurée et partant irrecevable pour ce qui concerne la plupart des dispositions du projet et les annexes de celui-ci qui se fondent sur les deux habilitations légales précitées.

L'examen du projet devrait se limiter en l'état actuel du dossier à l'examen des articles 1er, 2 *partim*, 3, 16, 17, 32, 33, 44, 45, 49, 51, ainsi que 54 et 55 du projet.

En effet, ces dispositions ne requièrent pas de délibération en Conseil des ministres.

Toutefois, compte tenu de leur étroite corrélation avec les autres dispositions du projet, la section de législation estime prématuré de limiter son examen à ces seules dispositions et en conséquence, n'a pas poursuivi davantage l'analyse de ce projet.

---

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 249.1.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.407/4
VAN 13 APRIL 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 17 maart 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 "betreffende de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders", 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.

*

* *

Voorafgaande vormvereisten

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het ontwerp.

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich evenwel alleen de niet-gedateerde en niet-ondertekende kopieën van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gericht.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat dit voorafgaande vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

Rechtsgrond

Het voorliggende ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan verschillende machtigingen die aan de Koning zijn verleend door artikel 37/27, §§ 1 tot 4, van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, ingevoegd bij de wet van 26 januari 2010.

Onder die verschillende machtigingen behoort, als voornaamste rechtsgrond voor het ontwerp, meer in het bijzonder verwezen te worden naar artikel 37/27, § 4, 1° en 2°, van de voornoemde wet van 19 december 2006, welke bepalingen luiden als volgt:

“§ 4. Inzake opleiding en examinering van treinbestuurders bepaalt de Koning :

1° bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels voor de organisatie en de minimuminhoud van de opleiding en de examens bedoeld in artikel 37/17 alsook de nadere regels voor de afgifte van de documenten die bewijskracht hebben ter zake van de door de treinbestuurders gevolgde opleiding en afgelegde examens;

2° bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden waaraan de lesgevers en opleidingscentra moeten voldoen om te worden erkend, overeenkomstig artikel 37/17, tweede lid, alsmede de erkenningsprocedure".

In casu blijkt uit geen enkel stuk uit het aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegde dossier dat het door die bepaling opgelegde overleg heeft plaatsgevonden.

Het voorgeschreven collegiale overleg dat in de Ministerraad moet plaatsvinden, kan niet worden gelijkgesteld met een "voorafgaand vormvereiste" in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden over een ontwerpbesluit van gedachten te wisselen en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit beschouwd worden als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State [1].

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

De adviesaanvraag is dan ook voorbarig en bijgevolg niet-ontvankelijk, wat betreft het merendeel van de bepalingen van het ontwerp en de bijlagen ervan die gegrond zijn op de twee voornoemde wettelijke machtigingen.

Bij de huidige stand van het dossier zou het onderzoek van het ontwerp beperkt moeten blijven tot het onderzoek van de artikelen 1, 2 *partim*, 3, 16, 17, 32, 33, 44, 45, 49, 51, alsook 54 en 55 van het ontwerp.

Voor die bepalingen is immers geen overleg in de Ministerraad vereist.

[1] *Beginselen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 249.1.

Gelet evenwel op de nauwe samenhang ervan met de overige bepalingen van het ontwerp, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat het voorbarig is om het onderzoek van het ontwerp te beperken tot alleen die bepalingen en heeft deze bijgevolg het onderzoek van dit ontwerp niet meer verdergezet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	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 Y. KREINS, kamervoorzitter.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

C. GIGOT P. LIÉNARDY