

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.714/4
DU 14 JUIN 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 mai 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 et à la reconnaissance des centres de formation », 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 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 particulières

Préambule

À l'alinéa 1^{er} du préambule, consacré au visa du fondement légal du projet, il convient de préciser que l'article 37/27 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, a été inséré par la loi du 26 janvier 2010.

Dispositif

Article 3

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas quelle serait la base légale permettant à l'auteur du projet de compléter les conditions énoncées par l'article 37/1 de la loi du 19 décembre 2006 précitée.

À défaut de pouvoir lui trouver un fondement légal spécifique, l'article 3, 3^o, du projet sera omis.

Article 5

L'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du projet, prévoit que la demande est envoyée par « lettre recommandée ».

Ainsi rédigée, cette disposition semble exiger le recours à un envoi postal recommandé et exclure, ce faisant, le recours au recommandé électronique lorsque seront en vigueur les dispositions qui, dans la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification, modifiée par la loi du 13 décembre 2010, sont relatives au recommandé électronique, c'est-à-dire au plus tard le 30 juin 2011 ¹.

Or, lorsque ces dispositions seront en vigueur, il résultera de l'article 4, § 6, de la loi du 9 juillet 2001 que, « sous réserve de l'application d'exigences légales ou réglementaires spéciales en matière d'envois recommandés, un recommandé électronique est présumé satisfaire à l'exigence d'un envoi recommandé ».

Certes, il suit de cette disposition qu'il est au pouvoir, en l'espèce du Roi, de prendre un texte qui, dans une matière déterminée, exclut le recours au recommandé électronique.

Encore toutefois incombe-t-il de justifier une telle exigence au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

En tout état de cause, il convient d'employer une terminologie conforme à la législation en la matière ². À cet égard :

- si l'intention est d'exiger le recours à un envoi postal recommandé et d'exclure le recours au recommandé électronique, il y a lieu de remplacer les mots « une lettre recommandée » par les mots « un envoi postal recommandé » ;

¹ Ces dispositions figurent aux articles 38 à 52 de la loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification. En vertu de l'article 57, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 13 décembre 2010, elles entrent en vigueur le 30 juin 2011. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 13 décembre 2010 permet au Roi de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure.

² Voir en particulier :

- les définitions des expressions « envoi postal » et « envoi recommandé » que donnent le 7° et le 9° de l'article 131 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, remplacé par la loi du 13 décembre 2010 ;
- la définition de l'expression « recommandé électronique » que donne le 14° de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification, inséré par la loi du 13 décembre 2010.

- si l'intention est d'imposer le recours à un service de recommandé, sans exclure le recommandé électronique, on remplacera les mots « lettre recommandée » par les mots « envoi recommandé ».

2. L'article 5, § 3, alinéa 2, du projet, dispose que la demande et les documents y afférents doivent être rédigés soit en français, soit en néerlandais.

Compte tenu de l'article 41, § 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, on ne peut exclure l'emploi de la langue allemande.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre la première phrase de l'article 5, § 3, alinéa 2, du projet et de supprimer, dans la seconde phrase du même alinéa, les mots « soit en néerlandais, soit en français »³.

Article 8

L'article 8, § 1^{er}, dispose, pour ce qui concerne la formation générale :

« § 1^{er}. La reconnaissance est valable cinq ans.

Dans des cas motivés, l'autorité de sécurité peut fixer la durée de validité de la reconnaissance à deux ans ».

Pour ce qui concerne la formation spécifique, l'article 32, § 3, alinéa 1^{er}, prévoit quant à lui :

« § 3. Sans préjudice de l'article 8, § 1^{er}, l'autorité de sécurité peut réduire la durée de validité de la reconnaissance initiale dans des cas motivés à une période d'essai de deux ans dans le cas de plusieurs tâches de formation, en ce qui concerne toutes les tâches de formation ou une partie d'entre elles ».

Il conviendrait d'assurer une plus grande cohérence entre ces deux dispositions, quant à la durée de validité de la reconnaissance.

³ Voir, dans le même sens, l'avis 49.568/4, donné le 18 mai 2011, sur un projet d'arrêté royal « fixant les règles relatives aux examens médicaux et aux examens psychologiques sur le plan professionnel pour les conducteurs de train et les accompagnateurs de train ainsi que les critères de reconnaissance des personnes et des centres responsables de ces examens ».

Article 16

Conformément à l'article 37/27, § 4, 5°, de la loi du 19 décembre 2006 précitée, il appartient au Roi de mettre en œuvre l'habilitation qui y est inscrite à savoir celle d'« arrêter les objectifs détaillés de la formation ».

La même observation vaut pour les articles 39, § 2 et 40 du projet.

Article 30

Dans la mesure où les centres de formation reconnus sont seuls habilités à vérifier l'aptitude professionnelle du candidat requise en vue de l'obtention d'une licence ou d'une attestation de conducteur de trains, ils constituent des « services » au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2° et § 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

L'autorité fédérale n'est compétente pour régler l'emploi des langues de tels services, et corolairement, pour fixer des exigences de capacité linguistique des personnes qui accomplissent les missions d'intérêt général de ces services, que dans les limites de sa compétence territoriale qui résulte de l'article 129, § 2, de la Constitution⁴⁻⁵

En tout état de cause, en vertu du principe de légalité établi par l'article 30 de la Constitution, il n'appartient pas au Roi, à défaut d'habilitation légale expresse, de déterminer le niveau de compétence linguistique des examinateurs dans les centres précités.

Article 32

Il est renvoyé à l'observation particulière formulée à propos de l'article 8 du projet.

⁴ La Cour constitutionnelle a en effet jugé que le législateur fédéral exerce la même compétence matérielle que celle visée à l'article 129, § 1^{er}, de la Constitution dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la région de langue allemande (sauf en ce qui concerne l'emploi des langues dans l'enseignement) et les communes, services et institutions visés à l'article 129, § 2, qui ne tombent pas dans la sphère de compétence du législateur décentral (C.C., n° 12, 25 mars 1986, 3.B.3.a).

⁵ Dans le même sens, l'avis 49.490/AV, donné le 24 mai 2011 par l'assemblée générale du Conseil d'État, sur un avant-projet de décret (flamand) « tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ».

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 49.714/4
VAN 14 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 17 mei 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 en de erkenning van opleidingscentra”, 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.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar de rechtsgrond van het ontwerp, behoort te worden aangegeven dat artikel 37/27 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen ingevoegd is bij de wet van 26 januari 2010.

Dispositief

Artikel 3

De afdeling Wetgeving van de Raad van State ziet niet in op basis van welke rechtsgrond de steller van het ontwerp de voorwaarden gesteld in artikel 37/1 van de voormelde wet van 19 december 2006 zou mogen aanvullen.

Als daarvoor geen specifieke rechtsgrond kan worden gevonden, zal artikel 3, onderdeel 3°, van het ontwerp moeten vervallen.

Artikel 5

In artikel 5, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de aanvraag “aangetekend verstuurd” wordt. In de Franse tekst is sprake van een “lettre recommandée”.

Zoals hij is opgesteld, lijkt de Franse tekst te eisen dat gebruikgemaakt wordt van een aangetekende postzending. Hij lijkt aldus het gebruik van de elektronisch aangetekende zending uit te sluiten wanneer de bepalingen van kracht zullen zijn die in de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen, de elektronisch aangetekende zending en certificatediensten, gewijzigd bij de wet van 13 december 2010, betrekking hebben op de elektronisch aangetekende zending, namelijk ten laatste op 30 juni 2011¹.

Wanneer deze bepalingen van kracht zullen zijn, zal uit artikel 4, § 6, van de wet van 9 juli 2001 echter volgen dat “onder voorbehoud van de toepassing van bijzondere wettelijke of reglementaire vereisten op het gebied van aangetekende zendingen (...) een elektronisch aangetekende zending geacht (wordt) aan de vereiste van een aangetekende zending te voldoen”.

Weliswaar volgt uit die bepaling dat *in casu* de Koning vermag een tekst uit te vaardigen die, in een welbepaalde aangelegenheid, het gebruik van een elektronisch aangetekende zending uitsluit.

Een dergelijke vereiste dient evenwel gerechtvaardigd te worden ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid voor de wet.

¹ Deze bepalingen zijn opgenomen in de artikelen 38 tot 52 van de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten. Krachtens artikel 57, eerste lid, 2°, van de wet van 13 december 2010 treden zij in werking op 30 juni 2011. Het tweede lid van artikel 57 van de wet van 13 december 2010 staat de Koning evenwel toe een eerdere datum van inwerkingtreding vast te stellen.

Er dient in elk geval een terminologie gebruikt te worden die overeenstemt met de wetgeving ter zake². In dit verband zijn er twee mogelijkheden:

- indien het de bedoeling is het gebruik van een aangetekende postzending te eisen en het gebruik van de elektronisch aangetekende zending uit te sluiten, dient het woord “aangetekend” vervangen te worden door de woorden “met een aangetekende postzending”;
- indien het de bedoeling is het gebruik van een dienst van aangetekende zending op te leggen, zonder de elektronisch aangetekende zending uit te sluiten, mag het woord “aangetekend” behouden blijven.

2. In artikel 5, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de aanvraag en de bijhorende documenten hetzij in het Nederlands, hetzij in het Frans opgesteld moeten zijn.

Gelet op artikel 41, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken mag niet uitgesloten worden dat daarvoor het Duits gebezigd wordt.

Bijgevolg dient in artikel 5, § 3, tweede lid, van het ontwerp de eerste zin te vervallen en moeten in de tweede zin van hetzelfde lid de woorden “hetzij in het Nederlands, hetzij in het Frans” geschrapt worden³.

Artikel 8

Artikel 8, § 1, dat betrekking heeft op de algemene opleiding, luidt als volgt:

“§ 1. De erkenning is vijf jaar geldig.

In gemotiveerde gevallen kan de veiligheidsinstantie de geldigheidsduur van de erkenning vastleggen op twee jaar”.

² Zie meer bepaald:

- de definities van de uitdrukkingen “postzending” en “aangetekende zending” in artikel 131, 7° en 9°, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, vervangen bij de wet van 13 december 2010;
- de definitie van de uitdrukking “elektronisch aangetekende zending” in artikel 2, tweede lid, 14°, van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten., ingevoegd bij de wet van 13 december 2010.

³ Zie, in dezelfde zin, advies 49.568/4, gegeven op 18 mei 2011 over een ontwerp van koninklijk besluit “tot bepaling van de regels met betrekking tot medische keuringen en bedrijfspsychologische examens voor treinbestuurders en treinbegeleiders en van de criteria voor erkenning van personen en centra belast met deze onderzoeken”.

In verband met de specifieke opleiding wordt in artikel 32, § 3, eerste lid, evenwel het volgende bepaald:

“§ 3. Onverminderd artikel 8, § 1, kan de veiligheidsinstantie de geldigheidsduur van de initiële erkenning verkorten in gemotiveerde gevallen tot een proefperiode van twee jaar in geval van meerdere opleidingstaken, ten aanzien van alle of een deel van de opleidingstaken”.

Er zou moeten worden gezorgd voor een grotere samenhang tussen deze beide bepalingen wat de geldigheidsduur van de erkenning betreft.

Artikel 16

Overeenkomstig artikel 37/27, § 4, 5°, van de voormelde wet van 19 december 2006, staat het aan de Koning uitvoering te geven aan de opdracht van bevoegdheid die daarin vervat is, namelijk de bevoegdheid om “de gedetailleerde doelstellingen van de opleiding te bepalen”.

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 39, § 2, en 40 van het ontwerp.

Artikel 30

Doordat alleen de erkende opleidingscentra mogen nagaan of de kandidaat beschikt over de vakbekwaamheid die vereist is voor het behalen van een vergunning of een bevoegdheidsbewijs van treinbestuurder, vormen ze “diensten” in de zin van artikel 1, § 1, 2°, en § 2, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

De federale overheid is slechts binnen de perken van haar territoriale bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 129, § 2, van de Grondwet, bevoegd om het taalgebruik van zulke diensten te regelen en om daarbij aansluitend vereisten qua taalvaardigheid te bepalen voor de personen die de taken van algemeen belang van die diensten vervullen⁴⁻⁵.

Krachtens het legaliteitsbeginsel verankerd in artikel 30 van de Grondwet staat het, bij ontstentenis van uitdrukkelijke wettelijke machtiging, hoe dan ook niet aan de Koning om het niveau van taalvaardigheid van de examinatoren in de voormelde centra te bepalen.

Artikel 32

Er wordt verwezen naar de bijzondere opmerking die over artikel 8 van het ontwerp is gemaakt.

⁴ Het Grondwettelijk Hof heeft immers geoordeeld dat de federale wetgever dezelfde materiële bevoegdheid als die waarvan sprake is in artikel 129, § 1, van de Grondwet uitoefent in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, het Duitse taalgebied (behalve wat betreft het gebruik van de talen in het onderwijs) en de gemeenten, diensten en instellingen bedoeld in artikel 129, § 2, die niet onder de bevoegdheidssfeer van de decretale wetgever ressorteren (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 12, 25 maart 1986, 3 B 3.a).

⁵ Zie in dezelfde zin advies 49.490/AV, dat op 24 mei 2011 is gegeven door de algemene vergadering van de Raad van State over een voorontwerp van Vlaams decreet “tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen”.

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