

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.289/4
DU 23 MAI 2012

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 à la Ministre de l'Intérieur, le 24 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « fixant le statut administratif et pécuniaire des médiateurs du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires », a donné l'avis suivant :

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 suivantes.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Le projet d'arrêté examiné vise à établir au sein du Service public fédéral Mobilité et Transports le Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires créé par l'article 11 de la loi du 28 avril 2010 'portant des dispositions diverses'.

Un arrêté qui crée un service au sein d'un ministère n'a pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à moins qu'il ne contienne des dispositions concernant le statut des fonctionnaires ou ne crée des droits ou des obligations pour les tiers.

En l'espèce, ne présentent pas un tel caractère réglementaire :

1^o l'article 2, qui affirme que ce service est établi au sein du service public précité ;

2^o l'article 12, § 2, qui prévoit que l'affectation des membres du personnel se fera après concertation entre le Président du S.P.F. et les médiateurs et que le service de médiation comprend au maximum dix membres du personnel ;

3^o l'article 12, § 4, qui prévoit que le service public précité met les moyens matériels nécessaires à la disposition du service de médiation.

Il en résulte que ces dispositions ne seront pas examinées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. À la différence de l'arrêté royal du 23 février 2011 'fixant les modalités gouvernant le fonctionnement du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires durant la période transitoire visée à l'article 18 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses' confirmé par l'article 33 de la loi du 2 décembre 2011 'portant des dispositions diverses concernant la mobilité', le projet qui a pour objet de fixer les modalités de ce service de médiation au-delà de la période transitoire n'a pas été soumis à l'association des Gouvernements de région. Interrogé à cet égard, le fonctionnaire délégué l'a justifié par le fait

que le projet ne porte plus que sur le statut du médiateur ferroviaire et qu'il relève uniquement du fédéral.

Le projet comprend toutefois un chapitre V (lire : 5) ¹ qui prévoit les modalités procédurales du traitement des plaintes. Ces règles font partie de la réglementation relative aux communications et aux transports au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Partant, le projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux.

2. Le projet, qui a notamment pour objet d'établir le service de médiation au sein du Service public fédéral Mobilité et Transports et de placer sous la responsabilité des médiateurs les agents affectés au service de médiation, doit être soumis pour avis au Comité de direction de ce service public en vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' ².

3. Ni la demande d'avis ni le dossier joint à la demande d'avis ne font état que le projet a été soumis à la concertation syndicale. Son préambule mentionne toutefois un protocole du Comité secteur VI dont la date doit encore être complétée. Interrogé à cet égard, le fonctionnaire délégué a transmis un protocole du 26 février 2010. Ce protocole ne peut constituer la concertation syndicale requise. L'article 12, § 3, du projet prévoit que des membres du personnel du Service public fédéral Mobilité et Transports seront affectés au service de médiation et seront sous la responsabilité des médiateurs. En effet, il concerne uniquement la loi qui procure un fondement juridique au projet examiné.

4. Il n'apparaît pas du dossier transmis au Conseil d'État que le projet d'arrêté royal ait fait l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

Or, il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' qu'en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et toute proposition de décision soumise à l'approbation du Conseil des ministres, doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

¹ Voir ci-après l'observation sur l'intitulé des chapitres.

² Voir, dans le même sens, l'avis 49.519/4, donné le 11 mai 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juin 2011 'désignant l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires'.

5. L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de ces formalités préalables.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet examiné trouve un fondement juridique notamment dans l'article 17, § 2, alinéa 2, de la loi du 28 avril 2010 'portant des dispositions diverses'. Cet alinéa habilite le Roi à déterminer la procédure de sélection des candidats à un nouveau mandat ou au renouvellement de leur mandat.

Si le chapitre II (lire : 2) du projet tend à mettre en œuvre cette habilitation, il n'aborde pas le renouvellement du mandat.

Le dispositif en projet sera complété en conséquence.

2. L'article 17, § 5, de la loi du 28 avril 2010 prévoit que « Les médiateurs ne peuvent être révoqués que pour juste motif par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres ». Dans un souci de sécurité juridique, il serait opportun de compléter le projet par la procédure afférente à cette révocation. Cette procédure devra veiller au respect des droits de la défense. Dans ce cas, à défaut d'habilitation expresse, il faudra également viser au préambule l'article 108 de la Constitution et l'article 17, § 5, de la loi du 28 avril 2010.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé du projet est trop restrictif. S'il fixe le statut administratif et pécuniaire, il ambitionne également de mettre en œuvre l'ensemble des habilitations législatives relatives au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires. Il est donc suggéré d'écrire « arrêté royal relatif au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires ».

INTITULÉ DES CHAPITRES

Les chapitres doivent être numérotés en chiffres arabes ³.

³ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 64.

PRÉAMBULE

Le préambule sera complété par des nouveaux alinéas relatifs aux formalités préalables qui doivent encore être accomplies⁴.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il y a lieu de remplacer les tirets par une numérotation. L'absence de numérotation rend difficile l'identification des subdivisions de l'énumération et augmente le risque d'erreurs de référence, notamment lors de futures modifications⁵.

2. Dans la définition de l'acronyme « S.P.F. », il n'est pas nécessaire de citer l'arrêté royal du 20 novembre 2001 'portant création du Service public fédéral Mobilité et transports' et, dans la version française du projet, les mots « public » et « fédéral » s'écriront sans majuscule conformément à cet arrêté royal.

Article 5

Il est inutile de rappeler que le serment doit être prêté « selon les termes fixés par l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 »⁶.

Article 6

À l'alinéa 3, l'emploi des mots « congés parentaux » est ambigu en ce que l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' qui concerne les congés accordés aux membres du personnel des administrations de l'État n'utilise pas cette expression. Il traite, dans deux chapitres distincts, du « congé parental » et du « congé d'adoption, congé d'accueil et congé pour soins d'accueil. » Si l'intention de l'auteur du projet est de viser ces deux types de congés voire d'autres, il doit, dans un souci de sécurité juridique, les énumérer dans le dispositif du projet examiné en veillant à l'uniformité de la terminologie utilisée.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 17, 19, sp. p. 31 et sv.

⁵ *Ibid*, recommandation n^o 59.

⁶ *Ibid.*, recommandation n^o 80. Voir dans le même sens l'avis 49.519/4 précité.

Article 7

Dans un souci d'uniformité de la terminologie utilisée et partant de sécurité juridique, dans le texte français, il y a lieu d'écrire « échelle barémique » au lieu de « échelle de traitement » conformément à l'article 7 auquel il est renvoyé.

Article 8

La section de législation n'aperçoit pas l'utilité de cette disposition.

En effet, l'article 102, § 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 prévoit déjà que « L'agent désigné pour exercer un mandat dans un service public belge est mis d'office en congé pour mission pour la durée du mandat » et le service de médiation est un service public belge au sens de cette disposition.

Article 9

1. Dans la première phrase, il y a lieu de viser l'article 10 au lieu de l'article 16.
2. Si telle est bien l'intention des auteurs du projet, la seconde phrase devrait être complétée par les mots « dans l'attente d'un remplaçant »⁷.
3. La lisibilité serait améliorée, et partant la sécurité juridique, si l'article 9 du projet était scindé en deux alinéas, le second débutant par les mots « le Ministre peut prolonger ».

Article 12

L'article 12, § 1^{er}, du projet a pour objet de pérenniser, afin d'assurer la continuité du service public et seulement en ce qui concerne le personnel mis à disposition, les obligations mises à charge de la SNCB-Holding conformément à l'arrêté royal du 23 février 2011 'fixant les modalités gouvernant le fonctionnement du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaire durant la période transitoire visée à l'article 18 de la loi du 28 avril 2010 'portant des dispositions diverses', confirmé par l'article 33 de la loi du 2 décembre 2011 'portant des dispositions diverses concernant la mobilité'. Ces obligations ont fait l'objet d'une convention.

⁷ Comparer avec l'article 11 du projet et avec l'article 11 de l'arrêté royal du 22 juin 2011.

Dans l'avis 49.153/4 donné le 2 février 2011 sur le projet devenu l'arrêté royal du 23 février 2011, la section de législation a fait l'observation suivante :

« 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’⁸.

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.

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 ».

⁸ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Doc. parl., Chambre, 2009-2010, n° 52-2423/001, p. 9.

La période transitoire étant échue, la même observation vaut *a fortiori* pour l'article 12, § 1^{er}, du projet qui est donc dépourvu de fondement juridique et doit être omis.

Article 13

En application de l'article 13, alinéa 1^{er}, du projet, la plainte ne peut être introduite que par lettre, par télécopie ou par le formulaire électronique du Service de médiation.

La section de législation se demande s'il ne conviendrait pas également, à l'instar de ce que prévoit l'article 8 de l'arrêté royal du 9 octobre 1992 'relatif au service de médiation dans certaines entreprises publiques autonomes', que la plainte puisse également être introduite oralement et en personne.

Article 14

Comme l'article 15 de la loi du 28 avril 2010 fait référence à la recevabilité d'une plainte pour lui donner un effet suspensif, il y a lieu de modifier l'article 14 pour y faire également référence à la recevabilité d'une plainte.

Article 15

La disposition prévoit que le plaignant ou l'entreprise ou le gestionnaire ferroviaire peut ne pas avoir accès à des pièces confidentielles. Le système mis en place est toutefois incomplet en ce qu'il ne prévoit pas qui décide que des pièces sont confidentielles. Par ailleurs, il conviendrait que le dossier fasse état de la soustraction de ces pièces confidentielles. Il y a donc lieu de compléter l'article 15 du projet.

Article nouveau à insérer

Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu d'abroger explicitement l'arrêté royal du 23 février 2011 qui concerne la période transitoire.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	S. VAN DROOGHENBROECK,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur Y. DELVAL, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.289/4
VAN 23 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 24 april 2012 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van de ombudsmannen van de Ombudsdienst voor treinreizigers”, heeft het volgende advies gegeven:

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.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Het voorliggende ontwerpbesluit strekt ertoe binnen de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer de Ombudsdienst voor treinreizigers in te stellen, die in het leven is geroepen bij artikel 11 van de wet van 28 april 2010 ‘houdende diverse bepalingen’.

Een besluit waarbij een dienst wordt opgericht bij een ministerie is geen reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tenzij het bepalingen bevat betreffende het statuut van de ambtenaren of rechten of plichten in het leven roept voor derden.

In casu vertonen de volgende artikelen geen zulk reglementair karakter:

1° artikel 2, waarin verklaard wordt dat die dienst opgericht wordt binnen de voornoemde overheidsdienst;

2° artikel 12, § 2, luidens hetwelk de personeelsleden aangesteld worden na overleg tussen de voorzitter van de FOD en de ombudsmannen en dat de ombudsdienst maximaal tien personeelsleden omvat;

3° artikel 12, § 4, dat bepaalt dat de voornoemde overheidsdienst de nodige materiële middelen ter beschikking stelt van de ombudsdienst.

Daaruit volgt dat die bepalingen niet worden onderzocht.

VOORAFGAANDE FORMVEREISTEN

1. In tegenstelling tot het koninklijk besluit van 23 februari 2011 ‘tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van de Ombudsdienst voor treinreizigers tijdens de overgangperiode bedoeld in artikel 18 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen’, bekrachtigd bij artikel 33 van de wet van 2 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen betreffende de mobiliteit’, zijn de gewestregeringen niet betrokken bij het

uitwerken van het ontwerp, dat ertoe strekt de nadere regels vast te stellen voor die ombudsdienst na die overgangsperiode. De gemachtigde ambtenaar heeft, toen hij daaromtrent om uitleg is gevraagd, zulks verantwoord door te stellen dat het ontwerp nog slechts betrekking heeft op het statuut van de ombudsman van de spoorwegen en uitsluitend onder de bevoegdheid van de federale overheid valt.

Het ontwerp bevat evenwel een hoofdstuk V (lees: 5)¹, dat de procedureregels voor de klachtenbehandeling vaststelt. Die regels vallen onder de reglementering op het verkeer en vervoer in de zin van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De gewestregeringen moeten derhalve betrokken worden bij de uitwerking van het ontwerp.

2. Het ontwerp, dat er inzonderheid toe strekt de ombudsdienst op te richten binnen de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en het personeel aangesteld bij de ombudsdienst onder de verantwoordelijkheid te laten vallen van de ombudsmannen, moet krachtens artikel 6, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ voor advies worden voorgelegd aan het directiecomité van die overheidsdienst.²

3. Noch in de adviesaanvraag noch in het erbij gevoegde dossier wordt vermeld dat over het ontwerp overleg is gepleegd met de vakbonden. In de aanhef van het ontwerp wordt evenwel melding gemaakt van een protocol van sectorcomité VI, waarvan de datum nog moet worden ingevuld. Toen de gemachtigde ambtenaar daarover om uitleg is gevraagd, heeft hij een protocol van 26 februari 2010 overgezonden. Dat protocol kan niet het vereiste vakbondsoverleg uitmaken. Artikel 12, § 3, van het ontwerp bepaalt dat de personeelsleden van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer aangesteld worden bij de ombudsdienst en onder de verantwoordelijkheid van de ombudsmannen staan. Het protocol heeft immers enkel betrekking op de wet die rechtsgrond oplevert voor het voorliggende ontwerp.

4. Uit het dossier overgezonden aan de Raad van State blijkt niet dat met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit vooraf is onderzocht of het nodig is een effectbeoordeling uit te voeren.

Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt evenwel dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een

¹ Zie verder de opmerking over de opschriften van de hoofdstukken.

² Zie in dezelfde zin advies 49.519/4, op 11 mei 2011 verstrekt over een ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 22 juni 2011 ‘tot aanwijzing van het onderzoeksorgaan voor ongevallen en incidenten op het spoor’.

voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is.

5. De steller van het ontwerp moet erop toezien dat die voorafgaande vormvereisten naar behoren worden vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende ontwerp vindt inzonderheid rechtsgrond in artikel 17, § 2, tweede lid, van de wet van 28 april 2010 ‘houdende diverse bepalingen’. Dat lid machtigt de Koning om de procedure vast te stellen voor de selectie van de kandidaten voor een nieuw mandaat of de vernieuwing van hun mandaat.

Hoofdstuk II (lees: 2) van het ontwerp strekt er weliswaar toe die machtiging ten uitvoer te leggen, maar maakt geen gewag van de vernieuwing van het mandaat.

De ontworpen bepalingen moeten dienovereenkomstig worden aangevuld.

2. Artikel 17, § 5, van de wet van 28 april 2010 bepaalt: “De ombudsmannen kunnen slechts om wettige reden worden ontslagen door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”. Ter wille van de rechtszekerheid zou het beter zijn die ontslagprocedure in het ontwerp op te nemen, welke procedure de rechten van verdediging in acht moet nemen. Indien dat voorstel gevolgd wordt, moet, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke machtiging, in de aanhef ook verwezen worden naar artikel 108 van de Grondwet en naar artikel 17, § 5, van de wet van 28 april 2010.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het opschrift van het ontwerp is te beperkt. Het ontwerp stelt weliswaar het administratief en geldelijk statuut vast, maar streeft er ook naar de gezamenlijke wetgevende machtigingen met betrekking tot de Ombudsdienst voor treinreizigers ten uitvoer te leggen. Voorgesteld wordt derhalve te schrijven : “koninklijk besluit betreffende de Ombudsdienst voor treinreizigers”.

OPSCHRIFT VAN DE HOOFDSTUKKEN

De hoofdstukken moeten genummerd worden met Arabische cijfers.³

AANHEF

De aanhef moet aangevuld worden met nieuwe leden betreffende de voorafgaande vormvereisten die nog vervuld moeten worden.⁴

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. De streepjes moeten vervangen worden door een nummering. Wanneer geen nummering wordt gebruikt, wordt de identificatie van de onderdelen van de opsomming bemoeilijkt en verhoogt het risico op vergissingen bij verwijzingen, onder meer bij toekomstige wijzigingen.⁵

2. In de definitie van het acroniem “F.O.D.” hoeft het koninklijk besluit van 20 november 2001 ‘houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer’ niet te worden vermeld, en in de Franse versie van het ontwerp moeten de woorden “public” en “fédéral” met kleine letter worden geschreven, overeenkomstig dat koninklijk besluit.

Artikel 5

Het is niet nodig eraan te herinneren dat de eed afgelegd moet worden “in de termen vastgesteld in artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831”.⁶

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 64.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen 17, 19, inz. p. 31 e.v.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 59.

⁶ *Ibid.*, aanbeveling 80. Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 49.519/4.

Artikel 6

Het gebruik van het woord “ouderschapsverloven” in het derde lid is onduidelijk, aangezien het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’, dat betrekking heeft op de verloven toegestaan aan de leden van het personeel van de Rijksbesturen, die term niet gebruikt. Het behandelt in twee afzonderlijke hoofdstukken het “ouderschapsverlof” en het “adoptieverlof, opvangverlof en pleegzorgverlof”. Indien de steller van het ontwerp het wil hebben over die twee soorten verlof, of zelfs andere soorten verlof, moet hij ter wille van de rechtszekerheid die vormen van verlof opsommen in het dispositief van het voorliggende ontwerp en daarbij waken over de eenvormigheid van de gebruikte terminologie.

Artikel 7

Ter wille van een eenvormige terminologie, en bijgevolg van de rechtszekerheid, moet in de Franse tekst “échelle barémique” worden geschreven in plaats van “échelle de traitement”, overeenkomstig het artikel 7 waarnaar wordt verwezen.

Artikel 8

De afdeling Wetgeving ziet niet in wat het nut is van deze bepaling.

Artikel 102, § 2, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 bepaalt immers reeds dat “[een] ambtenaar die wordt aangewezen om een mandaat in een Belgische overheidsdienst uit te oefenen [...] ambtshalve in verlof voor opdracht [wordt] geplaatst voor de duur van het mandaat”, en de ombudsdienst is een Belgische overheidsdienst in de zin van die bepaling.

Artikel 9

1. In de eerste zin moet verwezen worden naar artikel 10 in plaats van artikel 16.
2. De tweede zin zou moeten worden aangevuld met de woorden “in afwachting van een vervanger” zo dat de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.⁷
3. Het zou beter zijn voor de leesbaarheid, en bijgevolg ook voor de rechtszekerheid, indien artikel 9 van het ontwerp in twee leden zou worden opgesplitst, waarbij het tweede lid begint met de woorden “De Minister kan het mandaat verlengen”.

⁷ Vergelijk met artikel 11 van het ontwerp en met artikel 11 van het koninklijk besluit van 22 juni 2011.

Artikel 12

Artikel 12, § 1, van het ontwerp strekt ertoe de verplichtingen die aan de NMBS-Holding worden opgelegd overeenkomstig het koninklijk besluit van 23 februari 2011 ‘tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van de Ombudsdienst voor treinreizigers tijdens de overgangsperiode bedoeld in artikel 18 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen’, bekrachtigd bij artikel 33 van de wet van 2 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen betreffende de mobiliteit’ te bestendigen uitsluitend wat betreft het ter beschikking gestelde personeel, en dit om de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen. Die verplichtingen zijn vastgelegd in een overeenkomst.

In advies 49.153/4, op 2 februari 2011 verstrekt over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 23 februari 2011 is geworden, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“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 overgangperiode te bepalen’.⁸

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 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.”

Aangezien de overgangperiode verstreken is, geldt dezelfde opmerking *a fortiori* voor artikel 12, § 1, van het ontwerp, waarvoor bijgevolg geen rechtsgrond voorhanden is en dat dus moet vervallen.

Artikel 13

Luidens artikel 13, eerste lid, van het ontwerp kan een klacht enkel per brief, per fax of met het elektronisch formulier van de ombudsdienst worden ingediend.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of niet ook bepaald moet worden dat een klacht tevens mondeling en persoonlijk kan worden ingediend, naar het voorbeeld van wat bepaald is in artikel 8 van het koninklijk besluit van 9 oktober 1992 ‘betreffende de dienst “ombudsman” in sommige autonome overheidsbedrijven’.

Artikel 14

Aangezien in artikel 15 van de wet van 28 april 2010 sprake is van de ontvankelijkheid van een klacht opdat ze schorsende werking heeft, moet artikel 14 zo gewijzigd worden dat daarin ook gewag wordt gemaakt van de ontvankelijkheid van de klacht.

⁸ Voet noot 1 van het geciteerde advies : Parl. St. Kamer 2009-10, nr. 52-2423/001, 9.

Artikel 15

Luidens deze bepaling heeft de klager of de spoorwegonderneming of -beheerder mogelijkerwijs geen inzage in vertrouwelijke stukken. De ingevoerde regeling is evenwel onvolledig doordat ze niet bepaalt wie beslist dat sommige stukken vertrouwelijk zijn. Bovendien moet in het dossier vermeld worden dat die vertrouwelijke stukken eruit zijn gehaald. Artikel 15 van het ontwerp moet dus vervolledigd worden.

In te voegen nieuw artikel

Ter wille van de rechtszekerheid moet het koninklijk besluit van 23 februari 2011, dat betrekking heeft op de overgangsperiode, uitdrukkelijk worden opgeheven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	S. BODART,	
Mevrouw de Heer	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	S. VAN DROOGHENBROECK,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. DELVAL, 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