



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.638/4
du 5 décembre 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
au personnel des Chemins de
fer belges'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.638/4
van 5 december 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende het
personeel van de Belgische
Spoorwegen'

Le 29 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Entreprises publiques à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au personnel des Chemins de fer belges'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 décembre 2013.

*

Op 29 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende het personeel van de Belgische Spoorwegen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 december 2013

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité de mettre en œuvre, au plus vite, la réforme, dont un premier volet fait déjà l'objet de l'arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB, puisque (i) il faut au plus vite mettre fin à l'incertitude, associée à la présente période de transition dans le chef du personnel, des clients et des autres parties prenantes en passant à bref délai à la nouvelle structure, (ii) la qualité des services publics et la ponctualité, pour lesquels la nouvelle structure permettra de prendre les mesures nécessaires, sont à améliorer d'urgence, (iii) l'endettement du groupe SNCB est à maîtriser d'urgence dans l'intérêt de la continuité du service public et la trésorerie de l'État et (iv) pour des raisons comptables, il est préférable que la nouvelle structure entre en vigueur au début d'une nouvelle année civile, ce qui, au final, implique que la nouvelle structure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Pour que cette nouvelle structure puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il convient préalablement d'adopter le statut organique de HR Rail et de régler les matières en ce qui concerne le personnel des Chemins de fer belges, ce qui fait l'objet du présent projet d'arrêté royal.

Le calendrier relatif à la réforme requiert que la décision concernant l'apport des actifs et passifs de l'activité opérationnelle actuelle « RH » de la SNCB Holding à HR Rail est prise lors d'une assemblée générale le 20 décembre 2013, avec effet au 1^{er} janvier 2014 et que le personnel de la SNCB Holding est transféré au plus tard le 1^{er} janvier 2014 à HR Rail ; il est donc impératif que les dispositions du présent arrêté relatives à la constitution de HR Rail en tant que SA de droit public et concernant le statut organique de HR Rail entrent en vigueur le 20 décembre 2013 au plus tard, puisque l'apport visé ci-dessus devra s'effectuer à HR Rail, société de droit public ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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 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 suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu de l'ampleur du projet, la section de législation du Conseil d'État n'a pas été en mesure d'examiner l'ensemble des questions juridiques qu'il pourrait soulever compte tenu du bref délai qui lui était imparti pour le faire.

À cet égard, la complexité de l'examen du projet est renforcée par la nature et le nombre très important de textes modifiés et leur contenu.

Par conséquent, l'absence d'observations concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que les textes ne soient ni critiquables ni perfectibles. Le silence gardé

par la section de législation sur ces dispositions ne pourrait dès lors servir d'élément d'interprétation du projet d'arrêté à l'examen.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il convient d'insérer dans le préambule un alinéa consacré au visa du Code des droits et taxes divers, dont l'article 80 du projet vise à modifier l'article 208.
2. À l'alinéa 5, il convient de viser la loi du 12 juillet 1957 'relative à la pension de retraite et de survie des employés'.
3. Il convient de consacrer un alinéa du préambule à chaque loi et à chaque arrêté modifié par l'article 61 du projet.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La disposition serait plus claire si au lieu de mentionner « l'entrée en vigueur du présent arrêté » elle mentionnait « l'entrée en vigueur du présent paragraphe » compte tenu de l'article 81, § 1^{er}, du projet.

Article 3

L'article 3 du projet vise à insérer dans la loi du 23 juillet 1926 'relative à la S.N.C.B. Holding et à ses sociétés liées', un nouveau titre II intitulé : « Le personnel des Chemins de fer belges » et comprenant trois chapitres ; les dispositions actuelles de la loi du 23 juillet 1926 en formant le titre I^{er}, intitulé pour sa part : « Société Nationale des Chemins de fer belges ».

Compte tenu de son ampleur, la division du titre II en chapitres, sections et sous-sections ne permet cependant pas d'en assurer la structuration correcte. En effet, certaines sous-sections font elles-mêmes l'objet de subdivisions peu lisibles¹, sources d'insécurité juridique.

Il convient soit d'abandonner cette subdivision des sous-sections, soit d'augmenter le nombre de niveaux de structuration du titre II, le transformant en un livre II, divisé lui-même en titres, chapitres, sections et sous-sections² ; le texte actuel de la loi du 23 juillet 1926 en formant le livre 1^{er}.

¹ Voir notamment, dans le chapitre II, la section 2, sous-sections 2, 3 et 4, et dans le chapitre III, la section 5, sous-sections 2 et 7, la section 6, sous-sections 1 et 2, et la section 8, sous-section 3.

² Lesquels seront tous numérotés en chiffres arabes.

Article 5

L'article 5 du projet vise à abroger l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926 à l'exception de son dernier alinéa. Dans ce dernier, il serait préférable de remplacer les mots « S.N.C.B. Holding » par « HR Rail » plutôt que d'écrire qu'ils doivent y être « compris comme ».

Article 8

L'article 21 de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' ne compte actuellement que trois paragraphes. Le nouveau paragraphe que l'article 8 du projet vise à y insérer sera donc le quatrième et non le cinquième.

Article 25

À l'article 115, alinéa 6, en projet, de la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier', il convient de se référer à l'article 21, et non à l'article 22, de la loi du 23 juillet 1926.

Article 27

Dans le texte français de l'article 27, 2°, du projet, les mots « ou HR Rail » doivent être remplacés par les mots « ou à HR Rail » et les mots « services rendus » doivent être remplacés par « sont pris en compte ».

Article 58

Dans le texte français, les mots « ont droit à » doivent être remplacés par « à une pension ».

Article 61

L'auteur du projet veillera à identifier précisément toutes les dispositions des lois et arrêtés mentionnés à l'article 61 du projet et à les modifier par des dispositions nouvelles et distinctes, compte tenu de l'article 11, alinéa 2, de la loi du 30 août 2013.

*

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“L’urgence est motivée par la nécessité de mettre en oeuvre, au plus vite, la réforme, dont un premier volet fait déjà l’objet de l’arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d’Infrabel et de la SNCB, puisque (i) il faut au plus vite mettre fin à l’incertitude, associée à la présente période de transition dans le chef du personnel, des clients et des autres parties prenantes en passant à bref délai à la nouvelle structure, (ii) la qualité des services publics et la ponctualité, pour lesquels la nouvelle structure permettra de prendre les mesures nécessaires, sont à améliorer d’urgence (iii) l’endettement du groupe SNCB est à maîtriser d’urgence dans l’intérêt de la continuité du service public et la trésorerie de l’Etat et (iv) pour des raisons comptables, il est préférable que la nouvelle structure entre en vigueur au début d’une nouvelle année civile, ce qui, au final, implique que la nouvelle structure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Pour que cette nouvelle structure puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il convient préalablement d’adopter le statut organique de HR Rail et de régler les matières en ce qui concerne le personnel des Chemins de fer belges, ce qui fait l’objet du présent projet d’arrêté royal.

Le calendrier relatif à la réforme requiert que la décision concernant l’apport des actifs et passifs de l’activité opérationnelle actuelle ‘RH’ de la SNCB Holding à HR Rail est prise lors d’une assemblée générale le 20 décembre 2013, avec effet au 1^{er} janvier 2014 et que le personnel de la SNCB Holding est transféré au plus tard le 1^{er} janvier 2014 à HR Rail; il est donc impératif que les dispositions du présent arrêté relatives à la constitution de HR Rail en tant que SA de droit public et concernant le statut organique de HR Rail entrent en vigueur le 20 décembre 2013 au plus tard, puisque l’apport visé ci-dessus devra s’effectuer à HR Rail, société de droit public”.

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Gelet op de omvang van het ontwerp, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet alle juridische kwesties kunnen onderzoeken die in het ontwerp aan de orde zouden kunnen worden gesteld, vanwege de korte termijn die haar voor dat onderzoek is toegemeten.

Het grote aantal teksten dat wordt gewijzigd, alsook de aard en de inhoud ervan, maken het onderzoek van het ontwerp in dat opzicht nog complexer.

Uit de omstandigheid dat over deze of gene bepaling van het ontwerp geen opmerkingen worden gemaakt, mag bijgevolg niet worden afgeleid dat die teksten niet aan kritiek onderhevig zijn of niet voor verbetering vatbaar zijn. Het stilzwijgen van de afdeling Wetgeving over die bepalingen kan dus niet worden aangegrepen om het voorliggende ontwerp van besluit op de ene of de andere manier uit te leggen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In de aanhef moet een lid worden ingevoegd dat verwijst naar het Wetboek diverse rechten en taksen, waarvan artikel 208 gewijzigd wordt bij artikel 80 van het ontwerp.
2. In het vijfde lid moet worden verwezen naar de wet van 12 juli 1957 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden’.
3. Elke wet en elk besluit dat bij artikel 61 van het ontwerp wordt gewijzigd, moet in een afzonderlijk lid van de aanhef worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De bepaling zou duidelijker zijn indien “de inwerkingtreding van deze paragraaf” zou worden vermeld in plaats van “de inwerkingtreding van dit besluit”, gelet op artikel 81, § 1, van het ontwerp.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe in de wet van 23 juli 1926 ‘betreffende NMBS Holding en haar verbonden vennootschappen’ een nieuwe titel II in te voegen, met als opschrift “Het personeel van de Belgische Spoorwegen”, dat drie hoofdstukken bevat. De huidige bepalingen van de wet van 23 juli 1926 vormen dan titel I van die wet, dat het opschrift “Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen” krijgt.

Gelet op de omvang van titel II is het evenwel niet mogelijk deze titel correct te structureren met de onderverdeling in hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen. Sommige onderafdelingen worden immers op hun beurt op weinig overzichtelijke wijze onderverdeeld,¹ wat rechtsonzekerheid teweegbrengt.

¹ Zie inzonderheid in hoofdstuk II, afdeling 2, onderafdelingen 2, 3 en 4, en in hoofdstuk III, afdeling 5, onderafdelingen 2 en 7, afdeling 6, onderafdelingen 1 en 2, en afdeling 8, onderafdeling 3.

Ofwel moet van die onderverdeling van de onderafdelingen worden afgezien, ofwel moet titel II meer niveaus van onderverdeling krijgen waarbij hij wordt omgezet in een boek II dat op zijn beurt wordt onderverdeeld in titels, hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen;² de huidige tekst van de wet van 23 juli 1926 wordt dan boek.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 op te heffen, uitgezonderd het laatste lid ervan. Het zou beter zijn in dat lid de woorden “N.M.B.S. Holding” te vervangen door “HR Rail”, veeleer dan te schrijven dat ze aldus “moeten worden begrepen”.

Artikel 8

Artikel 21 van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ bevat thans slechts drie paragrafen. De nieuwe paragraaf die artikel 8 van het ontwerp er beoogt in te voegen, wordt dus de vierde en niet de vijfde paragraaf.

Artikel 25

In het ontworpen artikel 115, zesde lid, van de wet van 14 februari 1961 ‘voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel’ moet worden verwezen naar artikel 21, en niet naar artikel 22, van de wet van 23 juli 1926.

Artikel 27

In de Nederlandse tekst van artikel 27, 2°, van het ontwerp moeten de woorden “of HR Rail” worden vervangen door de woorden “of bij HR Rail”.

Artikel 58

In de Franse tekst moeten de woorden “ont droit à” worden vervangen door de woorden “à une pension”.

² Die allemaal met Arabische cijfers moeten worden genummerd.

Artikel 61

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat alle bepalingen van de wetten en besluiten die in artikel 61 van het ontwerp worden vermeld, nauwkeurig worden aangegeven, en dat ze door onderscheiden nieuwe bepalingen worden gewijzigd, gelet op artikel 11, tweede lid, van de wet van 30 augustus 2013.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY