



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.983/4
du 9 janvier 2019

advies 64.983/4
van 9 januari 2019

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à la
gestion de la sécurité des
systèmes de transport sur rails
exploités par la Société des
Transports Intercommunaux de
Bruxelles'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende het
beheer van de veiligheid van
de vervoerssystemen op sporen
uitgebaat door de Maatschappij
voor Intercommunaal Vervoer
van Brussel'

Le 13 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la gestion de la sécurité des systèmes de transport sur rails exploités par la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 janvier 2019.

*

Op 13 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende het beheer van de veiligheid van de vervoerssystemen op sporen uitgebaat door de Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer van Brussel'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 9 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 januari 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Le dossier joint à la demande d'avis comprend un exposé des motifs établi sur le modèle utilisé pour les projets de normes législatives. Ce texte apporte de nombreux éclaircissements sur le projet, notamment pour ce qui concerne ses liens avec la réglementation européenne en matière de sécurité ferroviaire, ainsi que l'échelonnement de son entrée en vigueur.

Il pourra utilement être transformé en un rapport au Gouvernement et publié *au Moniteur belge* en même temps que l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet examiné trouve un fondement juridique dans l'article 2 de l'ordonnance du 22 novembre 1990 'relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale', visé à l'alinéa 4. Il convient d'y préciser que cette disposition a été modifiée par l'ordonnance du 19 avril 2007.
2. Les dispositions légales visées aux alinéas 1^{er}, 2, 3 et 5, ne procurent, par contre, pas de fondement juridique spécifique au projet. Ces alinéas doivent donc être omis.
3. L'arrêté royal du 15 septembre 1976 'portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar', n'est pas modifié par le projet. L'alinéa 6 doit dès lors être omis.
4. Le préambule doit être complété par le visa des formalités préalables que constituent l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'accord du Ministre du Budget ¹.

¹ La note aux membres du Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis indique que ces formalités ont été accomplies.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, 8°, doit être revu afin d'y formuler une véritable définition des termes « système de gestion de la sécurité », plutôt que d'y renvoyer à « l'ensemble de la documentation au sens de l'article 9, 2) et 3), de la Directive européenne relative à la sécurité ferroviaire, décrivant l'organisation, les modalités et les procédures relatives à la sécurité au sein de la STIB ».

L'ensemble des documents auxquels il est ainsi fait référence ne sont, en effet, pas tous adaptés à la situation du réseau ferré de la STIB. Le contenu du système de gestion de la sécurité est, en outre, défini aux articles 4 et 5.

Sur cette question, l'auteur du projet peut notamment s'inspirer de la définition figurant à l'article 3, 9), de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 'relative à la sécurité ferroviaire'.

2. Dans la version française de l'article 1^{er}, 19°, les mots « personnalité morale » doivent être remplacés par ceux de « personnalité juridique ».

Article 2

1. Au paragraphe 3, le renvoi à l'article 1^{er}, 5°, a), v, est incorrect et doit être corrigé.

À cet égard, conformément aux principes de technique législative ², la structure de l'énumération figurant à l'article 1^{er}, 5°, sera revue afin de faciliter l'identification précise de ses différentes subdivisions.

2. Le paragraphe 4 dispose :

« Les dispositions du présent arrêté ne s'appliquent ni à la gestion de la sécurité des infrastructures routières, ni à la sécurité et au bien-être au travail, ni aux dispositions instituant des infractions pénales, ni à la gestion des sinistres en ce qui concerne leurs conséquences juridiques notamment au niveau de la responsabilité civile, du dédommagement et des assurances ».

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 58 et 59.

La portée de ce paragraphe demeure imprécise. Elle est cependant éclairée par l'« exposé des motifs », lequel précise dans son point 2.1 :

« La notion de sécurité (ou sécurité d'exploitation) est définie dans cet arrêté comme l'absence de risque inacceptable de dommage aux personnes et aux matériels associé à l'exploitation d'un des systèmes de transport sur rails.

Cette définition exclut la sécurité et le bien-être au travail et la sécurité liée aux actes intentionnels. La sécurité au travail est réglementée par une législation spécifique. La sécurité liée aux agressions, appelée '*security*' en anglais, concerne la sécurité relative aux actes intentionnels (incendie volontaire, agression, terrorisme, vandalisme, vol avec violences, ...) et est également exclue du présent arrêté ».

Le paragraphe 4 (ou éventuellement l'article 1^{er}, 9°) doit être revu afin de mieux y exprimer cette intention.

Article 16

L'article 16 relève de la matière de l'emploi des langues en matière administrative, qui ne peut être réglée par l'auteur du projet.

Il doit par conséquent être omis.

Article 20

Au paragraphe 2, alinéa 2, dans la version française, les mots « peut reposer » seront remplacés par celui de « repose ».

Article 24

L'article 24 énumère les conditions que doit remplir un organisme d'évaluation externe pour être agréé afin d'effectuer la certification du système de gestion de la sécurité de la STIB.

Le 1° fixe comme première condition le fait de remplir les conditions prévues à l'article 23, lequel énumère les conditions pour être agréé afin d'effectuer les missions d'évaluation des changements significatifs³.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que son intention est bien d'exiger que les organismes agréés pour effectuer les missions visées à l'article doivent cumulativement respecter les conditions d'agrément prévues pour effectuer les missions prévues à l'article 23.

Si tel est bien le cas, le 4°, qui répète l'article 23, 3°, est superflu.

³ Tel que défini à l'article 1^{er}, 13°.

Quoi qu'il en soit, le futur rapport au Gouvernement qui sera établi sur la base de l'exposé des motifs, devrait être complété sur ce point.

Articles 26 et 27

1. Il n'y a pas lieu, dans un arrêté réglementaire, de régler les relations entre un ministre et l'administration qui est soumise à son autorité hiérarchique. Plutôt que d'y fixer le délai dans lequel l'administration doit donner son avis au ministre, après avoir examiné une demande d'agrément d'un organisme d'évaluation externe, il convient notamment d'y arrêter, si telle est l'intention de son auteur, le délai dans lequel doit intervenir la décision ministérielle d'agrément ou de refus d'agrément.

Les articles 26 et 27 seront revus en ce sens.

2. À l'article 27, § 4, alinéa 2, il n'y a pas lieu de prévoir que la décision de refus d'agrément est notifiée « avec indication des motifs de refus », cette obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Articles 30 et 31

Aux articles 30, §§ 2 et 4, et 31, il est prévu que « [l']agrément est réputé périmé de plein droit ». Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaut consacrer un mécanisme par lequel l'administration constate que l'agrément a pris fin dans les circonstances prévues par le dispositif en projet.

Article 31

La section de législation n'aperçoit pas à quelles règles de procédures autres que celles déjà sanctionnées par l'article 30, §§ 2 et 4, il est fait référence.

La disposition sera clarifiée.

Article 34

L'article 34 dispose :

« Le présent arrêté entre en vigueur au jour de sa publication ».

Compte tenu des dispositions particulières figurant aux articles 35 à 39, et qui prévoient des dates d'entrée en vigueur échelonnées jusqu'au 1^{er} janvier 2033 pour les dispositions du projet qu'elles visent, il convient d'introduire l'article 34 par les mots : « Sauf disposition contraire ».

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat een toelichting die opgemaakt is naar het model dat gebruikt wordt voor de ontwerpen van wetgevende normen. In die tekst wordt het ontwerp op talrijke punten nader toegelicht, met name wat betreft de verbanden met de Europese regelgeving inzake veiligheid op het spoor, alsook het temporiseren van de inwerkingtreding ervan.

Het verdient aanbeveling die toelichting de vorm te geven van een verslag aan de Regering dat tegelijk met het ontworpen besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De rechtsgrond van het voorliggende ontwerp berust in artikel 2 van de ordonnantie van 22 november 1990 'betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', waarnaar verwezen wordt in het vierde lid. Er dient daarin gepreciseerd te worden dat die bepaling gewijzigd is bij de ordonnantie van 19 april 2007.
2. De wettelijke bepalingen waarnaar verwezen wordt in het eerste, tweede, derde en vijfde lid, bieden daarentegen geen specifieke rechtsgrond voor het ontwerp. Die leden dienen bijgevolg weggelaten te worden.
3. Het koninklijk besluit van 15 september 1976 'houdende Reglement op de politie van personenvervoer per tram, pre-metro, metro, autobus en autocar' wordt niet gewijzigd bij het ontwerp. Het zesde lid dient bijgevolg weggelaten te worden.

4. De aanhef moet aangevuld worden met de verwijzingen naar de voorafgaande vormvereisten inzake het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting.¹

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Artikel 1, 8°, moet aldus herzien worden dat daarin een echte definitie gegeven wordt van het begrip “Veiligheidsbeheersysteem” in plaats van daarin te verwijzen naar “het geheel van documentatie in de zin van artikel 9, 2) en 3) van de Europese Richtlijn inzake veiligheid op het spoor, waarin de organisatie, modaliteiten en procedures betreffende de veiligheid bij de MIVB beschreven staan”.

De documenten waarnaar aldus verwezen wordt, zijn immers niet allemaal aangepast aan de situatie van het spoornet van de MIVB. De inhoud van het “veiligheidsbeheersysteem” wordt bovendien gedefinieerd in de artikelen 4 en 5.

Wat dat betreft, kan de steller van het ontwerp zich inzonderheid baseren op de definitie die gegeven wordt in artikel 3, 9), van richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 ‘inzake veiligheid op het spoor’.

2. In de Franse tekst van artikel 1, 19°, moeten de woorden “personnalité morale” vervangen worden door de woorden “personnalité juridique”.

Artikel 2

1. De verwijzing naar artikel 1, 5°, a), v, in paragraaf 3 is onjuist en moet verbeterd worden.

Overeenkomstig de beginselen² van de wetgevingstechniek moet de structuur van de opsomming in artikel 1, 5°, in dat verband aldus herzien worden dat het onderscheid tussen de verschillende onderverdelingen duidelijker naar voren komt.

2. Paragraaf 4 bepaalt:

“De bepalingen van dit besluit zijn niet van toepassing op het beheer van de veiligheid van de weginfrastructuur, noch op de veiligheid en het welzijn op het werk, noch op de bepalingen betreffende de strafrechtelijke inbreuken, noch op het beheer van de schadegevallen met betrekking tot hun juridische gevolgen, meer bepaald op het vlak van de burgerlijke aansprakelijkheid, schadeloosstelling en verzekeringen.”

¹ In de nota aan de leden van de Regering in het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, wordt aangegeven dat die vormvereisten vervuld zijn.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 58 en 59.

De strekking van deze paragraaf is onduidelijk. Ze wordt echter verduidelijkt in de toelichting, waarvan in punt 2.1 het volgende preciseert:

“Het begrip veiligheid (ook exploitatieveiligheid) in dit besluit wordt gedefinieerd als de afwezigheid van een onaanvaardbaar risico op schade voor personen en materieel in verband met de exploitatie van een van de vervoerssystemen op sporen.

Deze definitie sluit veiligheid en welzijn op het werk en 'sociale' veiligheid die verbonden is met intentionele handelingen uit. Arbeidsveiligheid en welzijn op het werk worden geregeld door een specifieke wetgeving. Sociale veiligheid met betrekking tot agressie, in het Engels 'Security', slaat op de veiligheid met betrekking tot intentionele acties (brandstichting, agressie, terrorisme, vandalisme, gewelddadige diefstal, ...), en is eveneens uitgesloten van dit besluit.”

Paragraaf 4 (of eventueel artikel 1, 9°) moet aldus herzien worden dat die bedoeling daarin beter tot uiting komt.

Artikel 16

Artikel 16 heeft betrekking op het gebruik van de talen in bestuurszaken, welke aangelegenheid niet geregeld mag worden door de steller van het ontwerp.

Bijgevolg moet dat artikel weggelaten worden.

Artikel 20

In de Franse tekst van paragraaf 2, tweede lid, moeten de woorden “peut reposer” vervangen worden door het woord “repose”.

Artikel 24

In artikel 24 worden de voorwaarden opgesomd waaraan een externe beoordelingsinstantie moet voldoen om erkend te worden om de certificering van het veiligheidsbeheersysteem van de MIVB uit te voeren.

In punt 1° wordt als eerste voorwaarde opgegeven het feit te voldoen aan de voorwaarden van artikel 23, waarin de voorwaarden opgesomd worden om erkend te worden om de beoordelingsopdrachten van de belangrijke wijzigingen³ uit te voeren.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of het wel degelijk in zijn bedoeling ligt te eisen dat de instellingen die erkend zijn om de opdrachten te vervullen die beoogd worden in het artikel, tegelijk de erkenningsvoorwaarden moeten naleven die opgelegd worden om de opdrachten te vervullen waarvan sprake is in artikel 23.

Als dat het geval is, is punt 4°, dat een herhaling is van artikel 23, 3°, overbodig.

³ Zoals gedefinieerd in artikel 1, 13°.

Hoe dan ook moet het toekomstige verslag aan de Regering dat opgesteld zal worden op basis van de toelichting, op dat punt aangevuld worden.

Artikelen 26 en 27

1. Een reglementair besluit mag niet strekken tot regeling van de verhoudingen tussen de minister en de administratie die onder zijn hiërarchisch gezag staat. In plaats van daarin de termijn vast te stellen waarbinnen de administratie, na het onderzoek van een aanvraag tot erkenning van een externe beoordelingsinstelling, haar advies moet geven aan de minister, dient daarin meer bepaald de termijn vastgesteld te worden, als dat de bedoeling is van de steller ervan, waarbinnen de minister moet beslissen de erkenning toe te kennen of te weigeren.

De artikelen 26 en 27 moeten in die zin herzien worden.

2. In artikel 27, § 4, tweede lid, dient niet bepaald te worden dat van de beslissing tot weigering van de erkenning kennis wordt gegeven “met vermelding van de redenen voor de weigering”, aangezien die verplichting reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Artikelen 30 en 31

In de artikelen 30, § 2 en §4, en 31, wordt bepaald dat “de erkenning geacht [wordt] ambtshalve te zijn verstreken”. Ter wille van de rechtszekerheid kan beter voorzien worden in een mechanisme waarbij de administratie vaststelt dat de erkenning verstreken is in de omstandigheden die in het ontworpen dispositief vermeld worden.

Artikel 31

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk naar welke andere procedureregels dan die welke al vervat zijn in artikel 30, § 2 en §4, verwezen wordt.

De bepaling moet verduidelijkt worden.

Artikel 34

Artikel 34 bepaalt:

“Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt gepubliceerd.”

Gelet op de bijzondere bepalingen in de artikelen 35 tot 39 waarbij voor de bepalingen van het ontwerp waarop ze betrekking hebben, verschillende data van inwerkingtreding worden vastgesteld, gespreid in de tijd tot 1 januari 2033, dient artikel 34 ingeleid te worden met de woorden: “Behoudens een andersluidende bepaling, treedt dit besluit ... (voorts zoals in het ontwerp)”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET