CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L.
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 21 avril 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant le cahier des charges et conditions générales pour la construction et l'exploitation des chemins de fer concédés en Belgique, approuvé le 20 février 1866", a donné le 5 juillet 1983 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 21e april 1983 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het algemeen kohier van lasten en voorwaarden betreffende het aanleggen en exploiteren van de vergunde spoorwegen in België, goedgekeurd op 20 februari 1866", heeft de 5e juli 1983 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet tend à modifier l'article 40, f, du "cahier des charges et conditions générales sur l'exploitation des chemins de fer concédés en Belgique, approuvé le 20 février 1866 et modifié par arrêté royal du 26 février 1976".

En elle-même, la modification projetée n'appelle guère de commentaire. Elle vise seulement à confier conjointement aux Ministres ayant respectivement les Chemins de fer et la Défense nationale dans leurs attributions, le pouvoir, actuellement donné au Gouvernement tout entier, de faire certaines injonctions à la Société nationale des chemins de fer belges, et à exiger que ces injonctions soient écrites.

La difficulté que le projet soulève tient à la nature du texte qu'il entend modifier une deuxième fois (1).

Le "cahier des charges et conditions générales concernant la construction et l'exploitation des chemins de fer concédés en Belgique" se présente en effet, dans le "1er supplément au n° 224" du Moniteur belge de 1866 (pp. 4438 et suivantes) comme une annexe, approuvée le 20 février 1866 par le Ministre des Travaux publics VANDERSTICHELEN, à une convention passée le 19 mars 1866 "entre le Gouvernement belge, représenté par M. Jules VANDERSTICHELEN, Ministre des Travaux publics, d'une part, et M. Cyrin VANDER ELST, agissant comme gérant de la Société C. et L. VANDER ELST frères et Cie, à Bruxelles, d'autre part".

.../...

(1)Ce texte a été modifié une première fois par l'arrêté royal du 26 février 1976 qui, "vu l'urgence", n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

Postérieurement à cette convention, une loi du 31 mai 1866 a autorisé le Gouvernement "à concéder, aux clauses et conditions de la convention et du cahier des charges, en date du 19 mars 1866, un réseau de chemins de fer destiné à relier entre elles et à la ville de Bruxelles plusieurs villes et communes rurales situées dans la province de Brabant et dans les parties limitrophes des provinces de la Flandre orientale et du Hainaut". La concession indiquée a été octroyée au "sieur Cyrin VANDER ELST" par arrêté royal du 2 août 1866 (Moniteur belge 1866, mêmes références que ci-dessus) "aux clauses et conditions de la convention en date du 19 mars 1866 et du cahier des charges visé par cette convention".

Il n'est pas sans intérêt de noter que quatre autres lois du 31 mai 1866 ont autorisé le Gouvernement à octroyer des concessions de chemins de fer respectivement dans la Flandre orientale, "aux clauses et conditions ordinaires", à Tournai, "aux clauses et conditions d'une convention en date du 2 mai 1866", à Charleroi, "aux clauses et conditions d'une convention, en date du 21 avril 1866, et du cahier des charges y annexé", et dans le Hainaut, "aux clauses et conditions d'une convention, en date du 21 avril 1866, et du cahier des charges y annexé". On peut raisonnablement supposer que le cahier des charges annexé à ces deux dernières conventions est celui que le Ministre des Travaux publics avait approuvé le 20 février 1866.

Le caractère conventionnel et, partant, non réglementaire d'un tel document - du moins à l'origine - n'est pas douteux. Il "est la loi des parties pour tout ce qui concerne les avantages qu'il leur confère ou les obligations qu'il leur impose"(1). Il "forme, pour ainsi dire, le Code des concessions

.../...

- - - - - - - - - -

(1) Pandectes belges, v° Chemin de fer concédé, n°s 26, 28 et 31.

et les stipulations qu'il renferme, se retrouvent dans les conventions que l'administration doit conclure avec les concessionnaires, lors de l'octroi des lignes concédées" (1). On relèvera toutefois qu'il n'a jamais été publié comme tel. De plus, sauf en ce qui concerne les modifications que l'arrêté royal précité du 26 février 1976 y a apportées, il n'en a été publié aucune version néerlandaise. Si des tiers peuvent se prévaloir des clauses d'un tel cahier des charges, c'est sur base de l'article 1121 du Code civil (2).

L'arrêté royal du 21 mars 1961 fixant les nouveaux statuts de la Société nationale des chemins de fer belges dispose comme suit en son article 3 :

> "Sont applicables à la Société nationale des chemins de fer belges, les dispositions du cahier des charges de 1866 en vigueur pour les concessions de chemins de fer en Belgique autant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions légales, réglementaires et statutaires régissant la situation juridique de la Société".

Il ne résulte de cette disposition aucun changement de nature du "cahier des charges de 1866", dont le texte n'est d'ailleurs pas annexé aux nouveaux statuts.

Il n'appartenait dès lors pas au Roi de modifier de manière unilatérale, comme Il l'a fait dans l'arrêté du 26 février 1976, le cahier des charges de 1866, pas plus qu'Il ne Lui appartient, par le présent projet, de persévérer dans cette voie.

En conclusion, les obligations de la S.N.C.B. vis-à-vis de l'Etat devraient être formulées dans un arrêté royal autonome qui ne se réfère plus au cahier des charges de 1866, quitte à ce que certaines dispositions de cet arrêté s'inspirent dudit cahier des charges.

.../...

- - - - - - - - - - - - -

(1) O.O., "Etude sur les concessions de chemin de fer" in "La Belgique judiciaire", 1881, col. 722 et 734, spécialement col. 7

(2) R.P.D.B. complément, T. V, v° Chemins de fer, n° 7 et les références citées.

Le Conseil d'Etat estime, dès lors, devoir limiter son avis aux observations qui précèdent puisque aussi bien, en raison même de ces observations, l'arrêté en projet, dont l'objet est très limité, devrait être inclus dans un texte d'ensemble qui devrait faire l'objet d'un nouvel examen.

Het ontworpen koninklijk besluit beoogt een wijziging van artikel 40, f, van "het algemeen kohier van lasten en voorwaarden betreffende het aanleggen en exploiteren van de vergunde spoorwegen in België, goedgekeurd op 20 februari 1866 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 februari 1976".

Op zichzelf behoeft de in uitzicht gestelde wijziging nauwelijks commentaar. Zij heeft geen ander doel dan de Ministers tot wier bevoegdheid respectievelijk de Spoorwegen en de Landsverdediging behoren, de bevoegdheid te verlenen om, gezamenlijk, de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen te gelasten een aantal prestaties te verrichten, welke bevoegdheid thans bij de Regering in haar geheel berust, en voor te schrijven dat dit schriftelijk dient te geschieden.

De moeilijkheid die het ontwerp doet rijzen houdt verband met de aard van de tekst die voor de tweede maal door het ontwerp gewijzigd zou worden (1).

Het zogenaamde "algemeen kohier van lasten en voorwaarden betreffende het aanleggen en exploiteren van de vergunde spoorwegen in België" heeft immers in het "1er supplément au n° 224" van het Belgisch Staatsblad van 1866 (blz. 4438 en volgende) de vorm van een bijlage, goedgekeurd op 20 februari 1866 door de Minister van Openbare Werken VANDERSTICHELEN, bij een overeenkomst die naar luid van de tekst op 19 maart 1866 is gesloten "entre le Gouvernement belge, représenté par M. Jules VANDERSTICHELEN, Ministre des Travaux publics, d'une part, et M. Cyrin VANDER ELST agissant comme gérant de la Société C. et L. VANDER ELST frères et Cie, à Bruxelles, d'autre part".

.../...

---

(1) Die tekst is een eerste maal gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 februari 1976 dat "gelet op de dringende noodzakelijkheid", niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State werd voorgelegd.

Op die overeenkomst is een wet van 31 mei 1866 gevolgd die de Regering in dezer voege heeft gemachtigd : "à concéder, aux clauses et conditions de la convention et du cahier des charges, en date du 19 mars 1866, un réseau de chemins de fer destiné à relier entre elles et à la ville de Bruxelles plusieurs villes et communes rurales situées dans la province de Brabant et dans les parties limitrophes des provinces de la Flandre orientale et du Hainaut". De bewuste concessie werd bij het koninklijk besluit van 2 augustus 1866 (Belgisch Staatsblad 1866, zelfde vindplaats als hierboven) verleend aan een zekere "sieur Cyrin VANDER ELST", bepaaldelijk "aux clauses et conditions de la convention en date du 19 mars 1866 et du cahier des charges visé par cette convention".

Het is niet zonder belang erop te wijzen dat vier andere wetten van 31 mei 1866 de Regering gemachtigd hebben tot het verlenen van concessies voor spoorwegen, respectievelijk in Oost-Vlaanderen, bepaaldelijk "aux clauses et conditions ordinaires", in Doornik, "aux clauses et conditions d'une convention en date du 2 mai 1866", in Charleroi, "aux clauses et conditions d'une convention, en date du 21 avril 1866, et du cahier des charges y annexé" en in Henegouwen, "aux clauses et conditions d'une convention, en date du 21 avril 1866, et du cahier des charges y annexé". Logischerwijs kan worden verondersteld dat het "cahier des charges" dat bij die laatste twee overeenkomsten was gevoegd, dat is hetwelk de Minister van Openbare Werken op 20 februari 1866 had goedgekeurd.

.../...

Het lijdt geen twijfel dat een dergelijk document, althans aanvankelijk, het karakter van een overeenkomst heeft en bijgevolg niet van reglementaire aard is. Het is namelijk : "la loi des parties pour tout ce qui concerne les avantages qu'il leur confère ou les obligations qu'il leur impose" (1). Dienaangaande is ook geschreven : "(il) forme, pour ainsi dire, le Code des concessions et les stipulations qu'il renferme, se retrouvent dans les conventions que l'administration doit conclure avec les concessionnaires, lors de l'octroi des lignes concédées" (2). Er zij echter opgemerkt dat het document als zodanig nooit is bekendgemaakt. Bovendien is er, afgezien van de wijzigingen die het voormelde koninklijk besluit van 26 februari 1976 erin heeft gebracht, geen Nederlandse versie van bekendgemaakt. Wanneer derden zich op de bepalingen van een zodanig "lastenkohier" kunnen beroepen, dan is het op grond van artikel 1121 van het Burgerlijk Wetboek (3).

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 maart 1961 waarbij de nieuwe statuten van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen worden vastgesteld, luidt aldus :

> "De beschikkingen van het lastenkohier van 1866, welke van kracht zijn voor de spoorwegvergunningen in België, zijn van toepassing op de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, in zover zij niet strijdig zijn met de wets-, reglements- en statuutsbepalingen welke de juridische toestand van de Maatschappij beheersen".

.../...

---

(1) Pandectes belges, v° Chemin de fer concédé, nrs 26, 28 en 31

(2) O.O., "Etude sur les concessions de chemin de fer" in "La Belgique judiciaire", 1881, kol. 722 en 734, bepaaldelijk kol. 724.

(3) R.P.D.B. complément, T. v° Chemins de fer, nr 7 en de geciteerde vindplaatsen.

De aard van "het lastenkohier van 1866" waarvan de tekst trouwens niet bij de nieuwe statuten gevoegd is, wordt door die bepaling in geen enkel opzicht gewijzigd.

Derhalve komt het de Koning niet toe het lastenkohier van 1866 eenzijdig te wijzigen, zoals Hij in het besluit van 26 februari 1976 heeft gedaan, evenmin als het Hem toekomt met het onderhavige ontwerp op de ingeslagen weg voort te gaan.

Tot besluit kan worden gesteld dat de verplichtingen van de N.M.B.S. tegenover het Rijk geformuleerd zouden moeten worden in een autonoom koninklijk besluit dat niet meer teruggrijpt naar het lastenkohier van 1866, wat niet verhindert dat sommige bepalingen van dat besluit het bewuste kohier tot model zouden kunnen nemen.

De Raad van State is derhalve van mening zijn advies tot de voorgaande opmerkingen te moeten beperken daar het ontworpen besluit, dat op een zeer beperkte materie betrekking heeft, toch al wegens die opmerkingen zelf opgenomen zou moeten worden in een algemene tekst die op zijn beurt zou worden onderzocht.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. M. LEROY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. LEROY, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. P. TAPIE.