

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Entreprises publiques, le 11 mars 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar", a donné le 1er juin 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 11 maart 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 1976 houdende reglement op de politie van personenvervoer per tram, pre-metro, metro, autobus en autocar", heeft op 1 juni 1994 het volgend advies gegeven :

1. Aux termes de son article 2 nouveau, que l'article 1er de l'arrêté en projet tend à insérer dans le règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar, celui-ci s'appliquerait :

- "- aux transports en commun urbains et régionaux;
- aux services réguliers, services réguliers spécialisés et services occasionnels qui assurent le transport en commun de personnes par autobus et autocars;
- aux autres transports de personnes sur rail, qui utilisent la voie publique, même partiellement "et qui ne tombent pas sous l'application de l'arrêté royal fixant les conditions de sécurité pour l'exploitation des lignes musées".

Un problème de base légale se pose en ce qui concerne, d'une part, les tramways et, d'autre part, les chemins de fer vicinaux.

La loi du 9 juillet 1875 sur les tramways et celle du 24 juin 1885 sur les chemins de fer vicinaux ont jusqu'ores constitué le fondement légal des règlements de police relatifs à ces deux modes de transport en commun.

Si le règlement tel qu'entend le modifier l'arrêté en projet peut, à la rigueur, continuer à trouver un fondement légal suffisant dans l'article 7 de la loi du 9 juillet 1875, encore que la lecture en soit devenue difficile en raison de la répartition des compétences entre les autorités régionales et fédérales en matière de trans-

.../...

port en commun urbain et vicinal, l'article 8 de la loi du 24 juin 1885 ne peut, par contre, plus servir de base légale depuis que cette loi a été abrogée à la suite de la dissolution de la Société nationale des chemins de fer vicinaux opérée par l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 13 mars 1991 portant coordination des lois du 28 décembre 1984 et du 26 janvier 1990 relatives à la suppression et à la restructuration d'organismes d'intérêt public et de services de l'Etat.

En l'absence de lois particulières conférant, de manière indiscutable, au Roi un pouvoir de police spéciale en la matière, on peut certes faire valoir que le Roi est compétent, en ce qui concerne les deux modes de transport précités, pour prendre des règlements en vertu de son pouvoir général de police, pouvoir que, généralement sur la base de l'article 29, actuellement 37, de la Constitution, de nombreux auteurs et la section de législation du Conseil d'Etat, dans plusieurs de ses avis, Lui reconnaissent (1).

Une telle solution ne serait toutefois, ni pleinement satisfaisante, ni la plus appropriée. On ne saurait, en effet, perdre de vue qu'en matière de transport en commun, ce sont traditionnellement des lois particulières qui ont conféré au Roi des pouvoirs de police plus étendus que ceux qu'Il puise dans son pouvoir de police générale.

(1) Sur cette question, voir notamment J. DEMBOUR, Droit administratif, Fac. de droit de Liège 1970, pp. 291 à 294; MAST, ALEN et DUJARDIN, Précis de droit administratif belge, Story Scientia 1989, nos 30 et 31 et M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant 1987, nos 48 à 50, et les références citées par ces auteurs.

Ce dernier est, en effet, limité au maintien de l'ordre public au sens strict et prend essentiellement la forme de mesures négatives qui, le plus souvent ont un caractère temporaire. Au surplus, les sanctions des règlements de police que le Roi prend en vertu de ce pouvoir sont exclusivement celles prévues par la loi du 6 mars 1818, modifiée par les lois des 5 juin 1934 et 14 juin 1963.

Il appartient, dès lors, aux auteurs du projet d'apprécier si, plutôt que de fonder celui-ci sur l'article 37 de la Constitution, il ne vaudrait pas mieux prendre l'initiative de déposer un projet de loi habilitant expressément le Roi à régler le transport des personnes au moyen des véhicules à propos desquels la police du transport ne repose plus, actuellement, sur un fondement légal spécifique à l'abri de toute contestation (1), et ce d'autant plus que le champ d'application du règlement serait étendu par l'arrêté en projet.

2. Il ressort du dossier soumis au Conseil d'Etat que la version définitive de l'article 4 de l'arrêté en projet a été rédigée par un groupe de travail réunissant des

(1) Comme le relève M. LEROY (op. cit., p. 75, note 2), l'arrêté royal du 8 août 1983 portant règlement de police relatif à la navigation dans le chenal d'accès de l'écluse de Kallo s'est fondé, suivant en cela la suggestion du Conseil d'Etat, sur l'article 29 (devenu l'article 37) de la Constitution "en attendant que l'entrée en vigueur de la loi du 19 juin 1978 relative à la gestion du territoire de la rive gauche de l'Escaut lui donne un fondement plus sûr, plus précis et moins contestable".

représentants de l'administration du transport terrestre du Ministère des communications et de l'infrastructure et des représentants des sociétés de transport concernées, après que le projet d'arrêté fut envoyé aux exécutifs régionaux. Si le Gouvernement flamand et l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ont donné leur avis, respectivement le 5 mai 1993 et le 13 mai 1993, en tenant compte du texte établi par ce groupe de travail, il n'apparaît pas qu'il en a été de même de l'Exécutif régional wallon, lequel a examiné le projet le 17 décembre 1992 et n'a pas été saisi, par la suite, de la version définitive de l'article 4. Il s'ensuit qu'en ce qui concerne cette disposition, l'association des gouvernements régionaux, requise par l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'a pas été pleinement réalisée.

3. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet confient des missions de contrôle et de surveillance à des services ou à des organismes relevant ou dépendant des Régions ou désignés par elles. Il en est ainsi des articles 2, 4 (article 7, 4^o, en projet), 5, 7 (article 26, § 3, alinéa 3, en projet) et 12.

Pareille collaboration nécessite la conclusion d'un accord de coopération. La circonstance que l'arrêté en projet a été élaboré en association avec les gouvernements des trois régions ne peut tenir lieu d'un tel accord.

.../...

4. L'assurance obligatoire mise à charge des exploitants de services de transport par l'article 24 en projet (article 6 du projet) ne peut être imposée que par ou en vertu d'une loi.

Or, dans l'état actuel de la législation, une telle obligation n'est pas, dans tous les cas, imposée par le législateur.

5. Pour éviter toute confusion dans la numérotation des articles et pour distinguer clairement le dispositif de l'annexe, il convient de refondre entièrement dans un texte nouveau l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar.

Compte tenu des importantes observations qui viennent d'être faites, la section de législation du Conseil d'Etat croit pouvoir s'abstenir de procéder à un examen de chacune des dispositions du projet.

1. Artikel 1 van het ontworpen besluit strekt ertoe in het reglement op de politie van personenvervoer per tram, pre-metro, metro, autobus en autocar een nieuw artikel 2 in te voegen dat van toepassing zou zijn op :

- "- het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer;
- het geregeld vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer en het ongeregeld vervoer van personen over de weg met autobussen en autocars;
- het andere personenvervoer per rail dat, zelfs gedeeltelijk, de openbare weg gebruikt "en dat niet valt onder de toepassing van het koninklijk besluit houdende veiligheidseisen voor de exploitatie van museumspoorlijnen".

Wat enerzijds de tramwegen en anderzijds de buurtspoorwegen betreft, rijst een probleem inzake rechtsgrond.

De wet van 9 juli 1875 op de tramwegen en die van 24 juni 1885 op de buurtspoorwegen hebben tot dusverre de rechtsgrond opgeleverd voor de reglementen op de politie over die twee vormen van openbaar vervoer.

Hoewel het reglement, zoals het ontworpen besluit het wil wijzigen, desnoods een voldoende rechtsgrond kan blijven vinden in artikel 7 van de wet van 9 juli 1885, ook al is de lezing ervan moeilijk geworden vanwege de spreiding van de bevoegdheden voor openbaar stads- en buurtvervoer over de gewestelijke en federale overheden, artikel 8 van de wet van 24 juni 1885 daarentegen kan niet meer als rechtsgrond dienen aangezien die wet opgeheven is als gevolg van

.../...

de afschaffing van de Nationale Maatschappij van buurtspoorweden bij artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 13 maart 1991 houdende coördinatie van de wetten van 28 december 1984 en van 26 januari 1990 betreffende de afschaffing en de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten.

Bij ontstentenis van bijzondere wetten die de Koning ontegenzegglijk een bevoegdheid van bijzondere politie ter zake opdragen, kan men wel aanvoeren dat de Koning, wat de twee voormelde vormen van vervoer betreft, bevoegd is om reglementen uit te vaardigen op grond van zijn algemene politiebevoegdheid, welke bevoegdheid Hij door talrijke auteurs en de afdeling wetgeving van de Raad van State, in verscheidene adviezen, geacht wordt te bezitten, gewoonlijk op grond van artikel 29, thans 37, van de Grondwet (1).

Een zodanige oplossing zou evenwel geen volledige voldoening schenken en ook niet de meest geschikte zijn. Men moet er immers op bedacht zijn dat inzake openbaar vervoer gewoontegetrouw bijzondere wetten aan de Koning politiebevoegdheden hebben opgedragen die ruimer zijn dan die welke Hij ontleent aan zijn bevoegdheid van algemene politie. Deze laatste reikt immers niet verder dan de handhaving van de openbare orde in de strikte zin en neemt

(1) Over die kwestie, zie inzonderheid J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Fac. de droit de Liège 1970, blz. 291 tot 294; MAST, ALEN en DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Story Scientia 1992, nr. 30, en M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant 1987, nrs. 48 tot 50, en de door die auteurs geciteerde literatuurplaatsen.

wezenlijk de vorm aan van negatieve maatregelen die meestal van tijdelijke aard zijn. Bovendien zijn de straffen welke gesteld zijn op de politiereglementen die de Koning uitvaardigt krachtens die bevoegdheid uitsluitend die welke zijn bepaald bij de wet van 6 maart 1818, gewijzigd bij de wetten van 5 juni 1934 en 14 juni 1963.

Het is derhalve zaak van de stellers van het ontwerp uit te maken of, veeleer dan het ontwerp te laten steunen op artikel 37 van de Grondwet, het niet beter zou zijn het initiatief te nemen om een ontwerp van wet in te dienen dat de Koning uitdrukkelijk machtigt een regeling uit te vaardigen voor het vervoer van personen door middel van de voertuigen ten aanzien waarvan de politie over het vervoer thans niet meer berust op een specifieke rechtsgrond die boven elke betwisting staat (1); dat geldt des te meer daar de werkingssfeer van het reglement door het ontworpen besluit zou worden uitgebreid.

2. Uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijkt dat de definitieve versie van artikel 4 van het ontworpen besluit opgesteld is door een werkgroep

(1) Zoals M. LEROY erop wijst (op. cit., blz. 75, noot 2), steunt het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 houdende politiereglement betreffende de scheepvaart in de toegangsgeul tot de sluit van Kallo - overeenkomstig het voorstel van de Raad van State - op artikel 29 (dat artikel 37 geworden is) van de Grondwet "en attendant que l'entrée en vigueur de la loi du 19 juin 1978 relative à la gestion du territoire de la rive gauche de l'Escaut lui donne un fondement plus sûr, plus précis et moins contestable".

bestaande uit vertegenwoordigers van het Bestuur van het vervoer te land van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur en vertegenwoordigers van de betrokken vervoermaatschappijen, nadat het ontwerp-besluit aan de gewest-executieven was toegestuurd. De Vlaamse regering en de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben hun advies gegeven, respectievelijk op 5 mei 1993 en 13 mei 1993 en hebben daarbij rekening gehouden met de door die werkgroep opgestelde tekst; het laat zich aanzien dat zulks niet het geval is geweest met de Waalse Executieve, die het ontwerp heeft onderzocht op 17 december 1992, maar achteraf niet om advies is gevraagd over de definitieve versie van artikel 4. Daaruit volgt dat, wat die bepaling betreft, de gewestregeringen niet volledig betrokken zijn geweest zoals voorgeschreven in artikel 6, § 4, 3º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3. In verscheidene bepalingen van het ontworpen besluit worden controle- en toezichtstaken opgedragen aan diensten of aan instellingen die behoren tot of ressorteren onder de Gewesten of door de Gewesten worden aangewezen. Dat is het geval met de artikelen 2, 4 (het ontworpen artikel 7, 4º), 5, 7 (het ontworpen artikel 26, § 3, derde lid) en 12.

Voor zulk een samenwerking moet een samenwerkingsakkoord worden gesloten. De omstandigheid dat de regeringen van de drie gewesten betrokken zijn bij de totstandkoming van het ontworpen besluit kan niet als een zodanig akkoord gelden.

.../...

4. De verplichte verzekering die door het ontworpen artikel 24 (artikel 6 van het ontwerp) opgelegd wordt aan de exploitanten van vervoerdiensten, kan alleen door of krachtens een wet worden voorgeschreven.

Welnu, bij de huidige stand van de wetgeving wordt een zodanige verplichting niet in alle gevallen door de wetgever opgelegd.

5. Om iedere verwarring te voorkomen in de nummering van de artikelen en om het dispositief duidelijk te kunnen onderscheiden van de bijlage, behoort het koninklijk besluit van 15 september 1976 houdende reglement op de politie van personenvervoer per tram, pre-metro, metro, autobus en autocar grondig te worden herschreven in een nieuwe tekst.

Gelet op de bovenstaande belangrijke opmerkingen, meent de afdeling wetgeving van de Raad van State te kunnen afzien van een artikelsgewijs onderzoek van het ontwerp.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DEGAVRE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

F. DELPEREE,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. QUINTIN, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.