

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 4 août 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "établissant certaines dispositions complémentaires interprétant les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV), Appendice A à la Convention du 9 mai 1980 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM), Appendice B à la même Convention, en cas de séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires", a donné le 24 septembre 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 4 augustus 1997 door de Minister van Vervoer verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van Koninklijk besluit "tot vaststelling van zekere bijkomende bepalingen tot uitlegging van de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers en bagage (CIV), Aanhangsel A bij het Verdrag van 9 mei 1980 betreffende het internationaal spoorwegvervoer (COTIF) en de uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM), Aanhangsel B bij hetzelfde Verdrag, in geval van scheiding van het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoerdiensten van de spoorwegondernemingen", heeft op 24 september 1997 het volgende advies gegeven :

Les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV), ainsi que celles concernant celui des marchandises (CIM.), qui constituent respectivement les appendices A et B à la Convention du 9 mai 1980 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) reposent, ainsi que le rappelle le Rapport au Roi, sur le principe que les chemins de fer sont à la fois les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et les exploitants des services de transport ferroviaire.

La Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires vise toutefois à la séparation de ces deux activités.

Plutôt que d'adapter la Convention en conséquence, les représentants des Etats membres à la Convention ont convenu d'adopter des "dispositions complémentaires interprétant les règles uniformes [CIV et CIM] ... en cas de séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport ferroviaire". Ils se sont ainsi fondés sur l'article 7 de la CIV et l'article 9 de la CIM, lesquels prévoient tous deux que :

"§ 1er. Deux ou plusieurs Etats ou deux ou plusieurs chemins de fer peuvent établir des dispositions complémentaires pour l'exécution des Règles uniformes. Elles ne peuvent déroger aux Règles uniformes que si celles-ci le prévoient expressément.

.../...

§ 2. Les dispositions complémentaires sont mises en vigueur et publiées dans les formes prévues par les lois et règlements de chaque Etat. Les dispositions complémentaires et leur mise en vigueur sont communiquées à l'Office central."

Ces "dispositions complémentaires" forment les annexes I et II du projet. Celui-ci entend puiser son fondement légal dans l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et des actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable qui dispose :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales."

Il ressort de l'article 7 de la CIV et de l'article 9 de la CIM que les "dispositions complémentaires" sont établies, soit par deux ou plusieurs Etats, soit par deux ou plusieurs chemins de fer.

En l'espèce, on ne se trouve dans aucune de ces deux hypothèses. En effet, les "dispositions complémentaires" sont l'oeuvre de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), laquelle recommande aux Etats membres de les mettre en vigueur le 1er janvier 1995. Il s'ensuit que, jusqu'à présent, il n'existe pas de convention

.../...

internationale conclue entre la Belgique et un ou plusieurs Etats parties à la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), faite à Berne le 9 mai 1980.

En l'absence d'un tel instrument de droit international, dûment approuvé conformément aux dispositions constitutionnelles relatives à la conclusion des traités internationaux, le Roi ne peut s'autoriser de l'article 1er, alinéa 1er, précité de la loi du 18 février 1969 pour concevoir un arrêté royal "établissant certaines dispositions complémentaires", délibéré en Conseil des ministres, et pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci.

En conséquence, l'arrêté en projet est dénué de tout fondement légal.

De Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers en bagage (CIV) en die betreffende het internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM), die respectievelijk de bijvoegsels A en B bij het Verdrag van 9 mei 1980 betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) vormen, berusten - zoals in het verslag aan de Koning erop gewezen wordt - op de grondslag dat de spoorwegen zowel hun infrastructuur beheren als de spoorwegvervoerdiensten exploiteren.

Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap beoogt evenwel de scheiding van die twee activiteiten.

Veeleer dan het Verdrag dienovereenkomstig aan te passen, zijn de vertegenwoordigers van de Lid-Staten die partij zijn bij het Verdrag overeengekomen "bijkomende bepalingen (vast te stellen) tot uitlegging van de Uniforme Regelen (CIV en CIM) ... in geval van scheiding van het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoerdiensten van de spoorwegondernemingen". Zij hebben zich daarvoor gebaseerd op artikel 7 van CIV en op artikel 9 van CIM, welke allebei voorschrijven :

"§ 1. Twee of meer Staten of twee of meer spoorwegen kunnen voor de uitvoering van de Uniforme Regelen bijkomende bepalingen vaststellen. Deze mogen slechts van de Uniforme Regelen afwijken, indien deze zulks uitdrukkelijk bepalen.

§ 2. De bijkomende bepalingen worden gepubliceerd en treden in werking op de bij de wetten en reglementen van elke Staat bepaalde wijze. De bijkomende bepalingen

.../...

gen en hun inwerkingtreding worden aan het Centraal Bureau medegedeeld."

Die "bijkomende bepalingen" vormen de bijlagen I en II bij het ontwerp. Het ontwerp geeft zich voor zijn grondslag te ontleen aan artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, dat het volgende bepaalt :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden."

Uit artikel 7 van CIV en uit artikel 9 van CIM blijkt dat de "bijkomende bepalingen" ofwel door twee of meer Staten worden vastgesteld, ofwel door twee of meer spoorwegen.

In dezen is geen van beide gevallen van toepassing. De "bijkomende bepalingen" zijn immers uitgevaardigd door de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF), die de Lid-Staten aanbeveelt die bepalingen op 1 januari 1995 in werking te doen treden. Daaruit volgt dat tot dusver geen internationale overeenkomst is gesloten tussen België en één of meer Lid-Staten

.../...

die partij zijn bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF), opgemaakt te Bern op 9 mei 1980.

Bij ontstentenis van zulk een internationaalrechtelijk instrument dat naar behoren is goedgekeurd overeenkomstig de grondwetsbepalingen betreffende het sluiten van internationale verdragen, kan de Koning geen bevoegdheid ontlenen aan het voornoemde artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 om een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit "tot vaststelling van zekere bijkomende bepalingen" vast te stellen en om de maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze verdragen vastgestelde internationale akten.

Bijgevolg is het ontworpen besluit verstoken van iedere rechtsgrond.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

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

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a
été rédigée par M. C. AMELYNCK,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitge-
bracht door de H. L. DETROUX,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd opge-
steld door de H. C. AMELYNCK,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se 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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN