

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.853/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 28 août 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des chapitres III, V, et VI de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire", a donné le 3 septembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié 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 :

"La date limite de transposition du premier paquet ferroviaire était fixée au 15 mars 2003 et seul l'arrêté royal de base du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire a pu être approuvé. Ce projet d'arrêté d'exécution précise les règles nécessaires à la fixation des normes et règles de sécurité, l'établissement du rapport de sécurité ainsi que celles relatives à l'obtention de la licence d'entreprise ferroviaire et du certificat de sécurité ferroviaire. Il est donc indispensable pour assurer aux entreprises ferroviaires un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire belge."

*

* *

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

.../...

Fondement juridique

L'arrêté en projet entend exécuter les chapitres III, V et VI de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Ce dernier se donne pour fondement légal l'article 181 de la loi-programme du 2 août 2002 qui dispose que :

"§ 1^{er}. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres créer, abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions légales, afin de prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter ses obligations de transposition des directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001.

§ 2. Les pouvoirs accordés au Roi par le § 1^{er} expirent le 15 mars 2003.

§ 3. Le projet d'arrêté royal dont question au § 1^{er} de cet article est soumis à l'avis de la Section de législation du Conseil d'État.

Cet avis est publié en même temps que le rapport au Roi et l'arrêté royal y relatif.

§ 4. Les arrêtés pris en vertu du § 1^{er} cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les 15 mois de leur entrée en vigueur. La confirmation rétroagit à cette dernière date.

§ 5. Après le 15 mars 2003, les arrêtés pris en vertu du § 1^{er} et confirmés conformément au § 4 ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi."

L'arrêté royal du 12 mars 2003, précité, que l'arrêté en projet entend exécuter est donc un arrêté royal de pouvoirs spéciaux qui doit être confirmé par une loi dans les quinze mois de son entrée en vigueur.

L'attention de l'auteur du projet est dès lors attirée sur ce que l'arrêté en projet serait dépourvu de toute base légale si une telle loi de confirmation n'était pas promulguée dans le délai prescrit.

En outre, l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité, fait actuellement l'objet d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'État, dans lequel l'un des moyens soulevés est le défaut de motivation d'urgence invoqué pour demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

.../...

Article 2

Le paragraphe 1^{er} de cette disposition est en contradiction avec l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité, qui prévoit que c'est le Roi, et non le Ministre compétent pour le transport ferroviaire, qui arrête les normes techniques et règles afférentes à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation. Ce pouvoir réglementaire ne peut être délégué au Ministre, hormis en ce qui concerne des aspects secondaires et limités.

Ce paragraphe doit être omis.

Article 3

Les règles de publicité des normes et règles afférentes à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation sont déjà prévues par l'article 6 de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité. De plus, l'article 3, § 2, du projet, instaure une redevance dont à tout le moins le principe et les cas dans lesquels elle doit être due, doivent être fixés par le législateur, conformément à l'article 173 de la Constitution.

Cette disposition doit être omise.

Article 4

Cette disposition paraphrase l'article 7 de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité.

Elle doit par conséquent être omise.

Article 7

Cette disposition reproduit une règle qui est déjà prévue par les articles 22, 30 et 31 de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité.

Elle doit être omise.

Article 17

La seconde phrase du paragraphe 2 prévoit la suspension de la licence en cas de non paiement de la redevance. Les causes de suspension et de retrait de la licence sont énumérées limitativement par l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité, et cette cause n'est pas prévue. Cette phrase doit être omise.

Le paragraphe 4 reproduit une règle déjà prévue par l'article 36, § 3, de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité. Il doit être omis.

Article 19

Cette disposition reproduit une règle qui est déjà prévue par les articles 38 et 40 de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité.

Elle doit être omise.

Article 32

L'article 40 de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité, institue, comme sanction, l'interdiction de circulation. Par contre, il ne prévoit pas la suspension du certificat de sécurité ferroviaire, pas plus qu'il n'habilite le Roi à prévoir une telle procédure.

Le paragraphe 2 doit être omis.

Article 34

La sanction contenue dans la deuxième phrase du paragraphe 2 et la règle prévue au paragraphe 4 ne sont pas prévues par l'article 47 de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité ⁽¹⁾. Elles doivent être omises.

Article 37

Dans le bref délai qui lui a été imparti, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi les articles 2, alinéa 2, et 4 de l'arrêté royal du 5 février 1997 exécutant la directive du Conseil des Communautés européennes 91/440/CEE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires sont exclus de l'abrogation prévue par l'article 37 du projet.

⁽¹⁾ Comparer avec l'article 36, § 3, de l'arrêté royal du 12 mars 2003, précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	C. GIGOT	greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. JOASSART, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.853/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 28 augustus 2003 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de uitvoering van de hoofdstukken III, V en VI van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur", heeft op 3 september 2003 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, dienen in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen te worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"La date limite de transposition du premier paquet ferroviaire était fixée au 15 mars 2003 et seul l'arrêté royal de base du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire a pu être approuvé. Ce projet d'arrêté d'exécution précise les règles nécessaires à la fixation des normes et règles de sécurité, l'établissement du rapport de sécurité ainsi que celles relatives à l'obtention de la licence d'entreprise ferroviaire et du certificat de sécurité ferroviaire. Il est donc indispensable pour assurer aux entreprises ferroviaires un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire belge."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is 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.

.../...

Rechtsgrond

Het ontworpen besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de hoofdstukken III, V en VI van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur. Als rechtsgrond voor dat koninklijk besluit wordt artikel 181 van de programmawet van 2 augustus 2002 opgegeven, dat het volgende bepaalt :

"§ 1. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, wetsbepalingen creëren, opheffen, aanvullen of vervangen teneinde alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn verplichtingen tot omzetting van de richtlijnen 2001/12/EG, 2001/13/EG en 2001/14/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 26 februari 2001.

§ 2. De door § 1 aan de Koning toegekende bevoegdheden lopen ten einde op 15 maart 2003.

§ 3. Het ontwerp van besluit bedoeld in § 1 van dit artikel wordt aan het advies van de Raad van State onderworpen.

Dit advies wordt samen met het verslag aan de Koning en het koninklijk besluit waarop het betrekking heeft, bekendgemaakt.

§ 4. De besluiten genomen krachtens § 1 worden opgeheven wanneer ze niet binnen de 15 maanden na hun inwerkingtreding bij wet werden bekrachtigd. De bekrachtiging heeft terugwerkende kracht op deze laatste datum.

§ 5. Na 15 maart 2003 kunnen de krachtens § 1 en overeenkomstig § 4 bekrachtigde besluiten slechts door een wet worden gewijzigd, aangevuld of opgeheven."

Het voormelde koninklijk besluit van 12 maart 2003, waarvan met het ontworpen besluit de uitvoering wordt beoogd, is dus een door de Koning uitgevaardigd volmachtsbesluit dat dient te worden bekrachtigd bij wet binnen vijftien maanden na de inwerkingtreding ervan.

Derhalve wordt de aandacht van de steller van het ontwerp erop gevestigd dat het ontworpen besluit geen enkele rechtsgrond zou hebben indien zulke bekrachtigingswet niet wordt uitgevaardigd binnen de voorgeschreven termijn.

Bovendien is thans bij de afdeling Administratie van de Raad van State tegen het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003 een beroep tot nietigverklaring ingesteld, waarbij in een van de aangevoerde middelen gesteld wordt dat het verzoek om spoedbehandeling ingediend bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet gemotiveerd is.

Artikel 2

Paragraaf 1 van die bepaling is in strijd met artikel 4, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003, dat bepaalt dat de Koning, en dus niet de Minister bevoegd voor het spoorwegvervoer, de technische normen en de regels betreffende de veiligheid van de spoorweginfrastructuur en het gebruik ervan vaststelt. Deze verordeningsbevoegdheid mag niet aan de Minister worden overgedragen, behalve wat betreft de aspecten die bijkomstig zijn en betrekking hebben op beperktere aangelegenheden.

Deze paragraaf dient te vervallen.

Artikel 3

De nadere regels inzake de bekendmaking van de normen en regels met betrekking tot de veiligheid van de spoorweginfrastructuur en het gebruik ervan worden reeds bepaald in artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003. Bovendien wordt bij artikel 3, § 2, van het ontwerp een retributie ingevoerd waarvan op zijn minst het principe en de gevallen waarin ze verschuldigd is door de wetgever moeten worden vastgesteld, overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet.

Deze bepaling dient te vervallen.

Artikel 4

Deze bepaling parafraseert artikel 7 van het voormelde koninklijk besluit van 12 maart 2003.

Ze dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 7

Deze bepaling neemt een voorschrift over dat reeds is opgenomen in de artikelen 22, 30 en 31 van het voormelde koninklijk besluit van 12 maart 2003.

Ze dient te vervallen.

Artikel 17

In de tweede zin van paragraaf 2 staat dat de vergunning geschorst wordt als de heffing niet wordt betaald. De gevallen waarin de vergunning wordt geschorst of ingetrokken worden exhaustief opgesomd in het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003 en het geval waarvan sprake is wordt er niet in vermeld. Deze zin dient te vervallen.

In paragraaf 4 wordt een bepaling overgenomen waarin artikel 36, § 3, van het voormelde koninklijk besluit van 12 maart 2003 reeds voorziet. De paragraaf dient te vervallen.

Artikel 19

In deze bepaling wordt een voorschrift overgenomen waarin de artikelen 38 en 40 van het voormelde koninklijk besluit van 12 maart 2003 reeds voorzien.

De bepaling dient te vervallen.

Artikel 32

Artikel 40 van het voormelde koninklijk besluit van 12 maart 2003 voorziet als sanctie in het verbod op het verkeer van het materieel. Het voorziet daarentegen niet in de schorsing van het veiligheidsattest voor spoorwegvervoer en evenmin machtigt het de Koning om een dergelijke procedure vast te leggen.

Paragraaf 2 dient te vervallen.

Artikel 34

De sanctie vervat in de tweede zin van paragraaf 2 en de bepaling van paragraaf 4 komen niet voor in artikel 47 van het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003 ⁽¹⁾. De genoemde sanctie en bepaling dienen te vervallen.

Artikel 37

Binnen de korte termijn die haar is toegemeten heeft de afdeling wetgeving niet kunnen nagaan waarom de artikelen 2, tweede lid, en 4 van het koninklijk besluit van 5 februari 1997 tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen (91/440/EEG) van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap buiten de opheffingsbepaling gehouden worden waarin artikel 37 van het ontwerp voorziet.

⁽¹⁾ Vergelijk met artikel 36, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. JOASSART, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Y. KREINS