

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.697/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Entreprises publiques, le 30 septembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "réglant le fonctionnement du Fonds de l'infrastructure ferroviaire", a donné le 6 octobre 2004 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 remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Wat betreft het tweede ontwerp (nieuwe artikels) en het derde ontwerp vloeit de dringende noodzakelijkheid voort uit de noodzaak om deze besluiten binnen de kortst mogelijke termijn te nemen omdat de werkingsregels van het Fonds (de relaties met Infrabel inbegrepen) moeten vastgelegd worden om de onderhandelingen over de overgang van een aantal obligatieleningen naar het Fonds voor Spoorweginfrastructuur te kunnen voeren en finaliseren. Die onderhandelingen moeten leiden tot de opmaak van de lijst van passiva die aan het Fonds overgedragen worden, die tegen 30 november 2004 moeten vastgelegd zijn."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

Objet du texte soumis à l'examen de la section de législation et antécédents

1. Le projet d'arrêté royal présentement examiné a pour objet de fixer les règles de fonctionnement du Fonds de l'infrastructure ferroviaire, ci-après le Fonds.

.../...

Le Fonds a été créé par l'article 6 de l'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaires ⁽¹⁾. Conformément à son article 20, cet arrêté royal, à l'exception de son article 5, est entré en vigueur le 24 juin 2004.

Ce Fonds a été créé par le Roi sur la base de l'habilitation contenue dans l'article 454, § 2, de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui énonce que :

"§ 2. Alternativement à l'opération visée au § 1^{er}, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut prévoir que la SNCB transfère les actifs définis à l'alinéa 2 et les emprunts y afférents à un organisme d'intérêt public qui a notamment pour objet l'acquisition, la construction et le renouvellement de cette infrastructure.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après concertation avec les organes visés à l'article 492, § 2, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, la liste des actifs que la SNCB transfère à l'organisme visé à l'alinéa 1^{er}, actifs autres que le mobilier et le matériel roulant affectés directement ou indirectement aux missions de la SNCB et repris dans les comptes statutaires de la SNCB ou dans les comptes statutaires des entreprises et entités sur lesquelles la SNCB exerce un contrôle exclusif et qui ont pour objet social la gestion d'autres activités que celles ayant trait aux activités d'exploitation de la SNCB.

Le transfert visé à l'alinéa 1^{er} est effectué avec effet au 1^{er} janvier 2005, aux conditions et selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, règle le statut juridique, le fonctionnement, le financement et la comptabilité de l'organisme visé au premier alinéa qui, pour le surplus, sera soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Le même arrêté définit la répartition des tâches (en ce compris la responsabilité des investissements) entre cet organisme et le gestionnaire de l'infrastructure ou, en l'absence du gestionnaire de l'infrastructure visé à l'article 451, la SNCB. [...]" ⁽²⁾.

L'article 454, § 2, précité est entré en vigueur le 21 mai 2004, conformément à l'arrêté royal du 25 avril 2004 fixant la date d'entrée en vigueur des articles 451 à 458 de la loi-programme du 22 décembre 2003 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Moniteur belge du 24 juin 2004.

⁽²⁾ Moniteur belge du 31 décembre 2003.

⁽³⁾ Moniteur belge du 21 mai 2004.

2. L'article 465 de la loi-programme du 22 décembre 2003, modifié par l'article 60 de la loi-programme du 9 juillet 2004 ⁽⁴⁾ dispose que :

"§ 1^{er}. Les arrêtés pris en vertu des articles 453 à 459 et 461 peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur.

§ 2. Les arrêtés visés au § 1^{er} cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois de leur date d'entrée en vigueur. La confirmation rétroagit à cette dernière date.

§ 3. Les pouvoirs accordés au Roi par le présent article expirent le 31 janvier 2005. Après cette date, les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi."

3. Un premier projet d'arrêté royal "régulant le fonctionnement du Fonds de l'infrastructure ferroviaire" a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Celui-ci a rendu, le 25 août 2004, un avis 37.600/2/V.

Conformément à la demande d'avis, la section législation limite son examen aux articles 1, 4, § 3, 5 et 7, nouveaux par rapport au projet qui a donné lieu à l'avis 37.600/2/V.

Observations générales

Formalités préalables

1. Le courrier adressé au Ministre du Budget et des Entreprises publiques par l'inspecteur des finances le 23 septembre 2004 indique que ce dernier n'a pas été en mesure d'examiner le projet d'arrêté royal actuellement examiné.

⁽⁴⁾ Moniteur belge du 15 juillet 2004, 2^e éd.

Il convient donc de considérer que la formalité n'a pas été régulièrement accomplie.

2. L'article 7 du projet confère au Ministre des Finances le pouvoir de désigner les agents dont le Fonds estimerait avoir besoin pour assurer son fonctionnement.

Cette disposition organise un régime particulier de mobilité des fonctionnaires et porte sur une matière qui constitue une réglementation de base au sens de l'article 3, 9°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des gents relevant de ces autorités.

L'article 7 du projet devait donc être précédé d'une négociation au sein du comité compétent.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. DELVAX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.697/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 30 september 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Overheidsbedrijven verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de werking van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur", heeft op 6 oktober 2004 het volgende advies gegeven :

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

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Wat betreft het tweede ontwerp (nieuwe artikels) en het derde ontwerp vloeit de dringende noodzakelijkheid voort uit de noodzaak om deze besluiten binnen de kortst mogelijke termijn te nemen omdat de werkingsregels van het Fonds (de relaties met Infrabel inbegrepen) moeten vastgelegd worden om de onderhandelingen over de overgang van een aantal obligatieleningen naar het Fonds voor Spoorweginfrastructuur te kunnen voeren en finaliseren. Die onderhandelingen moeten leiden tot de opmaak van de lijst van passiva die aan het Fonds overgedragen worden, die tegen 30 november 2004 moeten vastgelegd zijn."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn onderzoek tot de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen vormvereisten.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorgeschiedenis en onderwerp van de aan de
afdeling wetgeving voorgelegde regeling

1. Het thans onderzochte ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen volgens welke regels het Fonds voor Spoorweginfrastructuur, hierna te noemen het Fonds, zal functioneren.

.../...

Het Fonds is opgericht bij artikel 6 van het koninklijk besluit van 14 juni 2004 tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur ⁽¹⁾. Overeenkomstig artikel 20 ervan is dat koninklijk besluit, met uitzondering van artikel 5 ervan, in werking getreden op 24 juni 2004.

Dat Fonds is opgericht door de Koning op basis van de machtiging vervat in artikel 454, § 2, van de programmawet van 22 december 2003, welke bepaling als volgt luidt :

"§ 2 Als alternatief voor de verrichting bedoeld in § 1, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad, bepalen dat de NMBS de in het tweede lid bepaalde activa en de leningen die daarop betrekking hebben, overdraagt aan een instelling van openbaar nut die als doel heeft onder meer het verwerven, het aanleggen en het vernieuwen van deze infrastructuur.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad, na overleg met de organen bedoeld in artikel 492, § 2, van de programmawet (I) van 24 december 2002, de lijst van activa die de NMBS overdraagt aan de instelling bedoeld in het eerste lid. Het betreft activa andere dan roerende activa en rollend materieel rechtstreeks of onrechtstreeks geaffecteerd aan de opdrachten van de NMBS en opgenomen in de statutaire rekeningen van de NMBS of in de statutaire rekeningen van de ondernemingen en entiteiten ten aanzien waarvan de NMBS een exclusieve controle uitoefent en die als maatschappelijk doel hebben het beheer van andere activiteiten dan deze die betrekking hebben op exploitatieactiviteit van de NMBS.

De overdracht bedoeld in het eerste lid wordt uitgevoerd met uitwerking op 1 januari 2005, tegen de voorwaarden en nadere modaliteiten vastgesteld door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad.

De Koning regelt, bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad, het juridisch statuut, de werking, de financiering en de boekhouding van de instelling bedoeld in het eerste lid, die voor het overige zal onderworpen zijn aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Hetzelfde besluit bepaalt de verdeling van taken (met inbegrip van de investeringsverantwoordelijkheid) tussen deze instelling en de infrastructuurbeheerder of, in afwezigheid van de infrastructuurbeheerder bedoeld in artikel 451, de NMBS. [...]" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Belgisch Staatsblad van 24 juni 2004.

⁽²⁾ Belgisch Staatsblad van 31 december 2003.

Het voormelde artikel 454, § 2, is in werking getreden op 21 mei 2004, overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 april 2004 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 451 tot 458 van de programmawet van 22 december 2003 ⁽³⁾.

2. Artikel 465 van de programmawet van 22 december 2003, gewijzigd bij artikel 60 van de programmawet van 9 juli 2004 ⁽⁴⁾, luidt als volgt :

"§ 1 De besluiten die krachtens de artikelen 453 tot 459 en 461 worden vastgesteld, kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen.

§ 2 De besluiten bedoeld in § 1 houden op uitwerking te hebben indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van hun inwerkingtreding. De bekrachtiging heeft terugwerkende kracht tot op deze datum.

§ 3 De bevoegdheden die door dit artikel aan de Koning worden opgedragen, vervallen op 31 januari 2005. Na deze datum kunnen de besluiten die krachtens deze bevoegdheden zijn genomen, alleen bij wet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven."

3. Een eerste ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de werking van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur" is reeds ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd.

De afdeling wetgeving heeft daarover op 25 augustus 2004 advies 37.600/2/V uitgebracht.

Overeenkomstig de adviesaanvraag beperkt de afdeling wetgeving haar onderzoek tot de artikelen 1, 4, § 3, 5 en 7, die nieuw zijn ten opzichte van het ontwerp dat tot advies 37.600/2/V heeft geleid.

⁽³⁾ Belgisch Staatsblad van 21 mei 2004.

⁽⁴⁾ Belgisch Staatsblad van 15 juli 2004, tweede editie.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

1. In de brief die de inspecteur van financiën op 23 september 2004 naar de Minister van Begroting en Overheidsbedrijven heeft gestuurd, staat dat hij het thans voorliggende ontwerp van koninklijk besluit niet heeft kunnen onderzoeken.

Er dient dus van uit te worden gegaan dat het vormvoorschrift niet op regelmatige wijze is vervuld.

2. Bij artikel 7 van het ontwerp wordt aan de Minister van Financiën de bevoegdheid opgedragen de personeelsleden aan te wijzen die het Fonds voor zijn werking nodig zou achten.

Bij deze bepaling wordt voorzien in een bijzondere mobiliteitsregeling voor overheidspersoneel, waardoor ze betrekking heeft op een aangelegenheid die een grondregeling vormt in de zin van artikel 3, 9°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

Voordat artikel 7 van het ontwerp wordt uitgevaardigd zou daarover dan ook binnen het bevoegde comité onderhandeld moeten worden.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. DELVAX, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS