

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.798/2/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 15 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la création d'un Comité Fédéral pour la sûreté du transport ferroviaire et portant diverses mesures pour la sûreté du transport intermodal", a donné le 9 août 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation peut se limiter à examiner le fondement juridique du projet, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement régulier des formalités prescrites.

En raison du nombre de demandes d'avis parvenues au Conseil d'État, qui se fondent sur cette disposition légale, la section de législation a dû se borner à cet examen.

Formalités préalables

L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les gouvernements des régions sont associés :

"à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport."

Les informations dont dispose la section de législation ne lui permettent pas de déterminer le contenu et la portée de plusieurs des mesures envisagées par le projet, notamment des "plans de sûreté" visés par l'article 3, § 2, 1° et 2°, et des "mesures de sûreté" prévues par l'article 7, alinéa 1^{er}, du projet.

Sous cette réserve, il semble toutefois que plusieurs de ces mesures doivent être considérées comme faisant partie des normes visées à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Les gouvernements des régions doivent, dès lors, être associés à son élaboration.

Fondement légal

1. L'article 2 de la loi du 12 avril 1835 concernant les péages et les règlements de police sur les chemins de fer, visé au premier alinéa du préambule du projet, dispose :

"Art. 2. Le gouvernement pourra également établir des règlements pour l'exploitation et la police de la nouvelle voie."

Cette disposition peut procurer un fondement légal au projet en tant qu'il porte sur la police des chemins de fer ou, le cas échéant, sur les règlements d'exploitation de ce moyen de transport, ce qui implique la possibilité de créer des organes disposant d'une compétence consultative, d'étude ou de proposition sur ces questions.

Les missions du Comité fédéral pour la Sûreté du Transport ferroviaire prévues par l'article 3, §§ 1^{er} et 2, du projet se situent dans ces limites et les dispositions qui les concernent sont donc admissibles.

2. Il en va de même pour ce qui concerne les réunions communes des trois comités prévus dans le cadre de la concertation intermodale pour les questions de sûreté organisée par l'article 9 du projet.

3. Il en va également de même pour ce qui concerne les sous-comités pouvant être créés en vertu de l'article 6 du projet, dans la mesure où leurs compétences consistent, en vertu de l'article 7, alinéas 2 et 3, à établir les plans de sûreté, à en assurer le suivi pour le matériel, les installations ou les infrastructures pour lesquels ils ont été créés et à faire périodiquement rapport de leurs activités au Comité fédéral.

Les mots "établissent les plans de sûreté" figurant à l'article 7, alinéa 2, pourraient toutefois laisser entendre que ces sous-comités disposeraient du pouvoir d'adopter eux-mêmes ces plans, contrairement à ce que prévoit l'article 3, § 2, 2°, du projet, aux termes duquel ces plans doivent être approuvés par le ministre de la Mobilité. Afin d'éviter tout doute quant à la seule compétence de proposition qui doit être celle des sous-comités selon le projet, il y a lieu de revoir en ce sens la rédaction de l'article 7, alinéa 2, et de remplacer à l'article 3, § 2, 2°, les mots "l'approbation" par "l'adoption".

.../...

4. L'article 7 suscite en revanche une difficulté en ce que son alinéa 1^{er} habilite les sous-comités à "[mettre] en oeuvre les mesures de sûreté en vue de prévenir et de décourager" des actes de terrorisme.

Cette disposition ne désigne en effet pas l'autorité ou les autorités habilitées à prendre ces mesures de sûreté dont la seule mise en oeuvre serait laissée aux sous-comités, laissant entendre que ces derniers disposeraient d'un pouvoir autonome en la matière.

Or, si l'article 2 de la loi précitée du 12 avril 1835 ou, indépendamment même de cette dernière disposition, les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution autorisent le Roi, lorsqu'Il ne prend pas Lui-même les mesures de police aptes à assurer la sécurité publique, à y habiliter des autorités relevant du pouvoir exécutif fédéral, cette habilitation ne peut en règle être prévue qu'au profit des autorités susceptibles d'engager leur responsabilité politique devant la Chambre des représentants, ni conçue en manière telle qu'elle porterait atteinte à l'unité du pouvoir exécutif. Seules des mesures de détail ou de simple exécution peuvent être laissées à la compétence d'organes subordonnés.

L'article 7, alinéa 1^{er}, ne serait donc admissible que s'il était revu à la lumière des observations qui précèdent, en énonçant par exemple que les mesures de sûreté dont il est question dans ce texte sont celles qui ont été adoptées par les autorités légalement investies à cet effet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. MESSINNE,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	I. KOVALOVSKY,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

J. MESSINNE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.798/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 15 juli 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Federaal Comité voor de beveiliging van het spoorvervoer en houdende diverse maatregelen voor de beveiliging van het intermodaal vervoer", heeft op 9 augustus 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, kan de afdeling wetgeving haar onderzoek beperken tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de vraag of aan de voorafgaande vormvereisten op correcte wijze is voldaan.

Wegens het grote aantal adviesaanvragen ingekomen bij de Raad van State waarin deze wetsbepaling wordt aangevoerd, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de voornoemde punten.

Voorafgaande vormvereisten

Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de gewestregeringen worden betrokken bij :

"het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen."

Op basis van de gegevens waarover de afdeling Wetgeving beschikt, kan ze niet de inhoud en de strekking van verschillende, in het ontwerp beoogde maatregelen bepalen, inzonderheid van de "beveiligingsplannen", bedoeld in artikel 3, § 2, 1° en 2°, en van de "beveiligingsmaatregelen", waarin artikel 7, eerste lid, van het ontwerp voorziet.

Onder dit voorbehoud lijkt het evenwel dat verschillende van deze maatregelen moeten worden geacht te behoren tot de rechtsregels bedoeld in artikel 6, § 4, 3°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De gewestregeringen dienen derhalve te worden betrokken bij het ontwerpen van het besluit.

Rechtsgrond

1. Artikel 2 van de wet van 12 april 1835 rakende de tolrechten en de reglementen van politie nopens de ijzeren weg, waarnaar in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen, bepaalt het volgende :

"Art. 2. Le gouvernement pourra également établir des règlements pour l'exploitation et la police de la nouvelle voie."

Deze bepaling kan een rechtsgrond opleveren voor het ontwerp in zoverre het betrekking heeft op de politie over de spoorwegen of, in voorkomend geval, op de verordeningen inzake de exploitatie van dit vervoermiddel, wat impliceert dat er organen kunnen worden ingesteld die beschikken over de bevoegdheid om adviezen te verlenen, studies uit te voeren of voorstellen te doen over deze aangelegenheden.

De taken van het Federaal Comité voor de beveiliging van het spoorvervoer, gesteld in artikel 3, §§ 1 en 2, van het ontwerp, vallen binnen deze grenzen, en de bepalingen die er betrekking op hebben zijn dus aanvaardbaar.

2. Hetzelfde geldt voor de gezamenlijke vergaderingen van de drie comités vermeld in het kader van het intermodaal overleg over de beveiligingsvraagstukken, dat wordt geregeld bij artikel 9 van het ontwerp.

3. Weer hetzelfde geldt voor de subcomités die krachtens artikel 6 van het ontwerp kunnen worden opgericht, in zoverre krachtens artikel 7, tweede en derde lid, hun bevoegdheden erin bestaan de beveiligingsplannen op te stellen, toe te zien op de uitvoering ervan voor het spoorwegmaterieel, de spoorweginstallaties of de spoorweginfrastructuur waarvoor ze zijn opgericht en bij het Federaal Comité periodiek verslag uit te brengen over hun werkzaamheden.

De woorden "stellen de ... beveiligingsplannen ... op", in artikel 7, tweede lid, zouden evenwel kunnen doen vermoeden dat deze subcomités beschikken over de bevoegdheid om zelf deze plannen aan te nemen, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 3, § 2, 2°, van het ontwerp, luidens hetwelk deze plannen ter goedkeuring moeten

.../...

worden voorgelegd aan de Minister van Mobiliteit. Om te voorkomen dat er enige twijfel over zou rijzen dat de subcomités uitsluitend bevoegd zijn om voorstellen te doen, zoals het ontwerp bepaalt, dient de redactie van artikel 7, tweede lid, in deze zin te worden herzien en dienen in de Franse tekst van artikel 3, § 2, 2°, de woorden "l'approbation" te worden vervangen door de woorden "l'adoption".

4. Artikel 7 doet evenwel een probleem rijzen, in zoverre in het eerste lid ervan de subcomités worden gemachtigd "de beveiligingsmaatregelen uit (te voeren) ter voorkoming en ontmoediging" van daden van terrorisme.

Deze bepaling wijst immers niet de overheid of overheden aan die gemachtigd worden deze beveiligingsmaatregelen te treffen, waarvan alleen de uitvoering aan de subcomités zou worden overgelaten, waarbij te verstaan wordt gegeven dat deze subcomités terzake over een autonome bevoegdheid zouden beschikken.

Welnu, artikel 2 van de voormelde wet van 12 april 1835 of, zelfs afgezien van deze bepaling, de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet staan de Koning evenwel toe, wanneer Hij niet zelf de politiematregelen treft die dienen om de openbare veiligheid te garanderen, daartoe overheden te machtigen die ressorteren onder de federale uitvoerende macht, maar in deze machtiging kan in de regel alleen worden voorzien voor overheden die hun politieke verantwoordelijkheid tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen nemen en ze kan niet als zodanig worden opgevat dat ze afbreuk zou doen aan de eenheid van de uitvoerende macht. Alleen detailmaatregelen of loutere uitvoeringsmaatregelen kunnen worden overgelaten aan de bevoegdheid van ondergeschikte organen.

Artikel 7, eerste lid, zou dus slechts aanvaardbaar zijn indien het in het licht van de voorgaande opmerkingen wordt herzien, door bijvoorbeeld te stellen dat de beveiligingsmaatregelen waarvan in deze tekst sprake is die zijn welke vastgesteld zijn door de overheden die daartoe wettelijk aangesteld zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. MESSINNE,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	I. KOVALOVSKY,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

J. MESSINNE