

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.342/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 3 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du Transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que le statut applicable à ses membres", a donné le 30 novembre 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 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.

Observations préalables

1. Pour les motifs exposés dans l'observation générale n° 1 de l'avis 37.669/4 donné le 6 octobre 2004 sur le projet devenu l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que le statut applicable à ses membres, modifié par le projet, les articles 3 et 4 de celui-ci n'ont pas été examinés par la section de législation du Conseil d'État.

2. L'article 9 du projet, qui fixe des échelles de traitement, et l'article 12, 2°, du projet, en tant qu'il renvoie à l'article 9 précité, n'ont pas été davantage examinés par la section de législation du Conseil d'État, étant dépourvus de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Observations générales

1. Un protocole de négociation au sein du Comité de secteur VI, d'une date encore indéterminée, est visé à l'alinéa 7 du préambule du projet. Ce protocole ne figure toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier le bon accomplissement de cette formalité préalable.

2. L'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, dispose :

"Art. 6. - § 1^{er}. - Des dispositions particulières assurent, dans chaque service public fédéral, l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété.

Ces dispositions sont prises par Nous, à moins que Nous n'ayons confié ce pouvoir au ministre. Dans ce dernier cas, le pouvoir attribué au ministre ne l'autorise pas, sauf disposition contraire expresse, à déroger au statut fixé par Nous.

Toutes les dispositions prises en application des alinéas 1 et 2 sont soumises à l'avis préalable du comité de direction."

L'article 7 du projet (article 7, § 3, en projet, de l'arrêté royal précité du 25 octobre 2004), en ce qu'il fixe les modalités de mise à la disposition du Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, d'agents statutaires du Service public fédéral Mobilité et Transports, constitue une disposition qui assure l'exécution du statut des agents de l'État, au sens de son article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité.

Il doit par conséquent être soumis à l'avis préalable du comité de direction, à l'instar de l'arrêté du 25 octobre 2004 qu'il modifie.

3. Si le projet examiné devait être modifié suite à l'accomplissement des deux formalités préalables précitées, il reviendrait à son auteur de le soumettre à nouveau à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Observations particulières

Préambule

1. Il convient de viser également les textes procurant un fondement légal aux dispositions de l'arrêté royal du 25 octobre 2004 précité, que le projet modifie. Il s'agit des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, ainsi que de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, notamment

l'article 1^{er}, modifié par l'arrêté royal du 11 juin 2004 et confirmé par la loi du 27 décembre 2004 ⁽¹⁾.

2. Il n'y a, par contre, pas lieu de viser la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, notamment l'article 4, qui ne procure pas de fondement légal au projet.

Dispositif

Article 2

L'article 2 en projet de l'arrêté royal précité du 25 octobre 2004 contient notamment en son 2° une disposition se présentant comme une définition de la notion du "Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'exploitation de Bruxelles-National". Ce service est défini par référence à "l'organe de contrôle visé à l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire" ⁽²⁾ et à "l'autorité de régulation économique visée à l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires".

Par ces renvois, il est procédé comme si c'étaient les dispositions ainsi visées qui désignent l'organe de contrôle et l'autorité de régulation.

⁽¹⁾ Loi-programme du 27 décembre 2004, article 311 (Moniteur belge du 31 décembre 2004, 2^e éd.)

⁽²⁾ La disposition à l'examen vise cet article "tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 11 juin 2004", ce qui fige le renvoi. Pareil procédé est inadéquat en l'espèce; sous la réserve de l'observation qui suit, il y a lieu en principe de renvoyer à l'arrêté lui-même, en manière telle que le renvoi intègre les modifications que le texte pourrait subir à l'avenir.

Or, ces dispositions n'ont pas cet objet. Au contraire, l'article 1^{er}, § 2, dernier tiret de l'arrêté royal du 12 mars 2003 précité, et l'article 52, 3°, de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses combiné à l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal précité du 27 mai 2004, habilitent expressément le Roi à procéder à cette désignation.

Tel a été précisément l'objet de l'arrêté royal précité du 25 octobre 2004 en ce qui concerne le transport ferroviaire.

Tel est également l'objet du projet à l'examen, qui modifie d'ailleurs l'arrêté précité du 25 octobre 2004, en ce qui concerne tant le transport ferroviaire que l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

Le procédé légistique adopté tant dans l'arrêté royal précité du 25 octobre 2004 que dans le projet à l'examen n'est pas adéquat.

Appelée à réexaminer l'ensemble de la disposition, la section de législation du Conseil d'État recommande de distraire le 2° de l'article 2 en projet et d'insérer un article *2bis* dans l'arrêté royal précité du 25 octobre 2004 qui, conformément aux habilitations conférées au Roi par les arrêtés royaux précités des 12 mars 2003 et 27 mai 2004, procède à la désignation et sera rédigé comme suit :

"Art. *2bis*. L'organe de contrôle visé à l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et l'autorité de régulation économique visée à l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires sont le Service."

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. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.342/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 november 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 wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en tot vaststelling van zijn samenstelling en het statuut dat van toepassing is op zijn leden", heeft op 30 november 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, 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.

Voorafgaande opmerkingen

1. Om de redenen uiteengezet in algemene opmerking nr. 1 van advies 37.669/4, gegeven op 6 oktober 2004 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en tot vaststelling van zijn samenstelling en het statuut dat van toepassing is op zijn leden, dat gewijzigd wordt bij het ontwerp, zijn de artikelen 3 en 4 van dit ontwerp niet onderzocht door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

2. Artikel 9 van het ontwerp, waarbij de weddeschalen worden vastgesteld, en artikel 12, 2°, van het ontwerp, voorzover het verwijst naar het genoemde artikel 9, zijn evenmin door de afdeling wetgeving van de Raad van State onderzocht, aangezien ze niet van reglementaire aard zijn in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Algemene opmerkingen

1. In het zevende lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar een protocol van onderhandelingen binnen Sectorcomité VI, van een nog onbepaalde datum. Dat protocol zit echter niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

De steller van het ontwerp moet nagaan of dit voorafgaand vormvoorschrift naar behoren is vervuld.

2. Artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel bepaalt het volgende :

"Art. 6. - § 1. - Bijzondere bepalingen voorzien, in iedere federale overheidsdienst, in de uitvoering van dit besluit en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld.

Die bepalingen worden door Ons vastgesteld tenzij Wij die bevoegdheid aan de minister hebben opgedragen. In dit laatste geval machtigt de aan de minister opgedragen bevoegdheid hem niet, van het door Ons bepaalde statuut af te wijken, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald.

Alle bepalingen vastgesteld op grond van het eerste en het tweede lid worden aan het voorafgaand advies van het directiecomité onderworpen."

Artikel 7 van het ontwerp (ontworpen artikel 7, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004), vormt, voorzover het de nadere regels bepaalt voor het ter beschikking stellen van vastbenoemde ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer aan de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, een bepaling die de rechtspositieregeling van de rijksambtenaren ten uitvoer legt, in de zin van het voornoemde artikel 6, § 1, eerste lid, ervan.

Het moet bijgevolg eerst voor advies worden voorgelegd aan het directiecomité, zoals indertijd het besluit van 25 oktober 2004 dat hierbij wordt gewijzigd.

3. Indien het voorliggende ontwerp gewijzigd zou worden als gevolg van het vervullen van de bovengenoemde twee voorafgaande vormvereisten, moet de steller ervan het opnieuw voor advies voorleggen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Er dient ook verwezen te worden naar de regelingen die een rechtsgrond opleveren voor de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004, dat bij het ontwerp wordt gewijzigd. Het gaat om de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, en om het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inzonderheid artikel 1 ervan, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 11 juni 2004 en bekrachtigd bij de wet van 27 december 2004 ⁽¹⁾.

2. De verwijzing naar de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, meer bepaald naar artikel 4 ervan, heeft daarentegen geen zin. Dit artikel levert geen rechtsgrond op voor het ontwerp.

⁽¹⁾ Programmawet van 27 december 2004, artikel 311 (Belgisch Staatsblad van 31 december 2004, tweede uitg.)

Dispositief

Artikel 2

Het ontworpen artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 bevat, meer bepaald in onderdeel 2° ervan, een bepaling die zich aandient als een definitie van het begrip "Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal". Die dienst wordt gedefinieerd door verwijzing naar "het toezichthoudend orgaan bedoeld in artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur" ⁽²⁾ en naar "de economisch regulerende overheid bedoeld in artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties".

Met die verwijzingen wordt te werk gegaan alsof de bepalingen waarnaar aldus wordt verwezen het toezichthoudend orgaan en de regulerende overheid aanwijzen.

Dat is evenwel niet het doel van die bepalingen. Integendeel. Artikel 1, § 2, laatste streepje, van het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2003 en artikel 52, 3°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen juncto artikel 1, 6°, van het voornoemde koninklijk besluit van 27 mei 2004, machtigen de Koning uitdrukkelijk om dat orgaan en die overheid aan te wijzen.

Dat is juist het doel geweest van het genoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 wat het spoorwegvervoer betreft.

Dat is ook het doel van het voorliggende ontwerp, dat overigens het voornoemde besluit van 25 oktober 2004 wijzigt zowel wat het spoorwegvervoer als wat de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal betreft.

⁽²⁾ In de voorliggende bepaling wordt verwezen naar dat artikel "zoals het werd gewijzigd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 juni 2004", waardoor de verwijzing vastligt. Zulk een werkwijze is hier ongeschikt; onder voorbehoud van de hiernavolgende opmerking, dient in beginsel verwezen te worden naar het besluit zelf, op een wijze die ervoor zorgt dat in de verwijzing ook de eventuele latere wijzigingen van de tekst begrepen zijn.

De wetgevingstechnische methode die zowel in het genoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 als in het voorliggende ontwerp wordt gehanteerd, is ondeugdelijk.

De afdeling wetgeving van de Raad van State die de hele bepaling opnieuw heeft moeten onderzoeken, beveelt aan onderdeel 2° van het ontworpen artikel 2 uit dat artikel te lichten en een als volgt luidend artikel *2bis* in te voegen in het genoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004 waarbij, overeenkomstig de machtigingen verleend aan de Koning bij de voornoemde koninklijk besluiten van 12 maart 2003 en 27 mei 2004, het toezichthoudend orgaan en de economisch regulerende overheid worden aangewezen :

"Art. *2bis*. Het toezichthoudend orgaan bedoeld in artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, en de economisch regulerende overheid bedoeld in artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties zijn de Dienst."

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. Y. CHAUFFOUREAUX, 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