

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.635/4

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 6 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant application transitoire des dispositions des Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire de voyageurs (CIV) - appendice A - et des Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire de marchandises (CIM) - appendice B et ses annexes - de la Convention relative aux Transports internationaux ferroviaires, telles que modifiées par le Protocole de Vilnius du 3 juin 1999 portant modification de la Convention relative aux Transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980", a donné le 12 juin 2006 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 :

"En effet, l'urgence résulte des différents éléments suivants :

1. L'article 4 du Protocole de Vilnius du 3 juin 1999 stipule que ce protocole entre en vigueur le 1^{er} jour du troisième mois suivant celui au cours duquel le dépositaire provisoire (c.à.d. l'Office central pour les Transports internationaux ferroviaires-OCTI à Berne) a notifié aux États membres, le dépôt de l'instrument de ratification d'un 27^{ème} État membre.
2. Il se fait qu'un 27^{ème} État, la Turquie, a ratifié et déposé ledit instrument le 3 avril, ce qui fera entrer en vigueur le protocole le 1^{er} juillet prochain.
3. La procédure de ratification du Protocole de Vilnius en est à un stade très avancé mais vu la longueur des procédures parlementaires d'assentiment aux traités, il est plus que probable qu'elle sera très loin de sa clôture lors de l'entrée en vigueur prochaine du Protocole de Vilnius.
4. En vertu de l'article 20, § 3, de la Convention relative aux Transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, pour les États membres qui n'ont pas encore ratifié les modifications à la COTIF lors de l'entrée en vigueur du protocole de modification, l'application des Règles uniformes telles que modifiées est suspendue en ce qui concerne les contrats de transport ferroviaires internationaux voyageurs (CIV) et marchandises (CIM).

Cette situation engendrerait des conséquences extrêmement préjudiciables pour les trafics internationaux ferroviaires voyageurs et marchandises en provenance ou à destination de la Belgique :

- les dispositions contractuelles régissant ces contrats de transport seraient différentes de celles applicables entre États membres de l'OTIF ayant déjà ratifié le Protocole de Vilnius, ce qui serait susceptible de fausser la concurrence;
 - le RID (Règlement international relatif au transport ferroviaire international de marchandises dangereuses)-annexe à la CIM, ne serait pas applicable dans sa version modifiée du Protocole de Vilnius, ce qui aurait pour conséquence de mettre gravement en péril la sécurité du transport ferroviaire international de marchandises dangereuses.
5. En vertu de l'article 20, § 3, alinéa 2, de la Convention COTIF précitée, la suspension dont question au point 4 n'a pas d'effet pour les États membres qui ont déclaré à l'OCTI, qu'ils appliquent, sans avoir déposé leur instrument de ratification, les modifications aux Règles uniformes CIV et CIM issues du Protocole de Vilnius du 3 juin 1999.

.../...

6. Afin d'éviter les conséquences dommageables énumérées au point 4, je compte déposer la déclaration visée au point 5 le plus rapidement possible. Étant donné qu'une telle déclaration doit pouvoir produire des effets dans l'ordre juridique, l'adoption d'une disposition juridique de droit interne s'impose de manière urgente, d'autant plus que lors de la VII^{ème} Assemblée générale de l'Organisation internationale pour les Transports internationaux ferroviaires (OTIF), ladite organisation internationale a pris la décision de recommander à ses États membres n'ayant pas ratifié ledit Protocole de Vilnius, de prendre une mesure appropriée afin d'empêcher les conséquences négatives de la suspension des Règles uniformes CIV et CIM telles que modifiées par le Protocole de Vilnius."

*

* *

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

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. On peut s'interroger sur le bien fondé du projet d'arrêté royal.

La suspension de l'application des Règles uniformes CIV et CIM est une question d'effet des traités dans l'ordre international et non dans l'ordre interne : quand bien même l'arrêté en projet serait-il adopté et publié, cela n'aurait aucun effet sur la suspension de l'application des règles uniformes CIV et CIM si la Belgique ne communique pas à l'Office central qu'elle applique, sans avoir déposé son instrument de ratification, les modifications décidées par l'Assemblée générale et consignées dans le Protocole du 3 juin 1999 portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980. Cette communication à l'Office central doit être faite par le Roi et ne nécessite pas la prise d'un arrêté royal.

.../...

Si la Belgique communique à l'Office central qu'elle applique, sans avoir déposé son instrument de ratification, les modifications décidées par l'Assemblée générale et consignées dans le Protocole du 3 juin 1999 précité, la question se pose de savoir si cette application est, dans l'ordre interne, subordonnée à l'adoption d'une loi ou d'un arrêté royal spécifique.

Une réponse négative doit être donnée à cette question. En effet, en donnant son assentiment, le 25 avril 1983 ⁽¹⁾, à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980, le législateur a admis le mécanisme prévu à l'article 20 de ladite Convention, dont le paragraphe 3, alinéa 2, permet d'éviter la suspension de l'application des Règles uniformes CIV et CIM en cas de non ratification d'un protocole de modification -en l'espèce le Protocole du 3 juin 1999 précité- si la Belgique communique à l'Office central qu'elle applique, sans avoir déposé son instrument de ratification, les modifications décidées par l'Assemblée générale et consignées dans ce protocole. Autrement dit, les chambres législatives ont donné un assentiment anticipé à l'application provisoire des modifications décidées par l'Assemblée générale pour lesquelles le Roi ferait la déclaration prévue à l'article 20, § 3, alinéa 2, de la Convention du 9 mai 1980 précitée.

En conclusion, le projet d'arrêté est inutile et doit être abandonné.

Il est toutefois recommandé de publier au Moniteur belge un avis officiel qui fera état de la communication adressée par la Belgique à l'Office central, conformément à l'article 20, § 1^{er}, précité, et de sa date d'effet ainsi que, le cas échéant, les dispositions du Protocole du 3 juin 1999 précité.

⁽¹⁾ Loi du 25 avril 1983 portant approbation de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), et des Annexes (Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF); Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV) et Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM) et leurs Annexes), faites à Berne le 9 mai 1980, avis 14.445/2 de la section de législation du Conseil d'État.

2. Par ailleurs, il est souhaitable que le Parlement soit saisi au plus vite de l'avant-projet de loi portant assentiment au Protocole du 3 juin 1999 précité, pour lequel les Régions ont donné leur accord depuis au moins le 23 septembre 2005. En effet, l'assentiment anticipé des chambres législatives ne vaut que pour une application provisoire du Protocole du 3 juin 1999 précité. Aussi appartient-il au pouvoir législatif de se prononcer sans tarder sur l'assentiment à donner ou non à ce protocole.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.635/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 juni 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende voorlopige toepassing van de bepalingen van de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers (CIV) - aanhangsel A - en van de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM) - aanhangsel B en zijn bijlagen - van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer, zoals gewijzigd bij het Protocol van Vilnius van 3 juni 1999 houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980", heeft op 12 juni 2006 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 gewijzigd 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 :

"En effet, l'urgence résulte des différents éléments suivants :

1. L'article 4 du Protocole de Vilnius du 3 juin 1999 stipule que ce protocole entre en vigueur le 1er jour du troisième mois suivant celui au cours duquel le dépositaire provisoire (c.à.d l'Office central pour les Transports internationaux ferroviaires-OCTI à Berne) a notifié aux États membres, le dépôt de l'instrument de ratification d'un 27^{ème} Etat membre.
2. Il se fait qu'un 27^{ème} Etat, la Turquie, a ratifié et déposé ledit instrument le 3 avril, ce qui fera entrer en vigueur le protocole le 1^{er} juillet prochain.
3. La procédure de ratification du Protocole de Vilnius en est à un stade très avancé mais vu la longueur des procédures parlementaires d'assentiment aux traités, il est plus que probable qu'elle sera très loin de sa clôture lors de l'entrée en vigueur prochaine du Protocole de Vilnius.
4. En vertu de l'article 20, § 3, de la Convention relative aux Transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, pour les Etats membres qui n'ont pas encore ratifié les modifications à la COTIF lors de l'entrée en vigueur du protocole de modification, l'application des Règles uniformes telles que modifiées est suspendue en ce qui concerne les contrats de transport ferroviaires internationaux voyageurs (CIV) et marchandises (CIM).

Cette situation engendrerait des conséquences extrêmement préjudiciables pour les trafics internationaux ferroviaires voyageurs et marchandises en provenance ou à destination de la Belgique :

- les dispositions contractuelles régissant ces contrats de transport seraient différentes de celles applicables entre Etats membres de l'OTIF ayant déjà ratifié le Protocole de Vilnius, ce qui serait susceptible de fausser la concurrence;
- le RID (Règlement international relatif au transport ferroviaire international de marchandises dangereuses)-annexe à la CIM, ne serait pas applicable dans sa version modifiée du Protocole de Vilnius, ce qui aurait pour conséquence de mettre gravement en péril la sécurité du transport ferroviaire international de marchandises dangereuses.

.../...

5. En vertu de l'article 20, § 3, alinéa 2 de la Convention COTIF précitée, la suspension dont question au point 4 n'a pas d'effet pour les Etats membres qui ont déclaré à l'OCTI, qu'ils appliquent, sans avoir déposé leur instrument de ratification, les modifications aux Règles uniformes CIV et CIM issues du Protocole de Vilnius du 3 juin 1999.

6. Afin d'éviter les conséquences dommageables énumérées au point 4, je compte déposer la déclaration visée au point 5 le plus rapidement possible. Etant donné qu'une telle déclaration doit pouvoir produire des effets dans l'ordre juridique, l'adoption d'une disposition juridique de droit interne s'impose de manière urgente, d'autant plus que lors de la VIIème Assemblée générale de l'Organisation internationale pour les Transports internationaux ferroviaires (OTIF), ladite organisation internationale a pris la décision de recommander à ses Etats membres n'ayant pas ratifié ledit Protocole de Vilnius, de prendre une mesure appropriée afin d'empêcher les conséquences négatives de la suspension des Règles uniformes CIV et CIM telles que modifiées par le Protocole de Vilnius."

*

* *

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 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.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de gegrondheid van het ontwerp van koninklijk besluit.

.../...

De opschorting van de toepassing van de Uniforme Regelen CIV en CIM heeft te maken met de gevolgen van de verdragen in de internationale rechtsorde en niet in het interne recht : ook al zou het ontworpen besluit worden uitgevaardigd en bekendgemaakt, dan nog zou het geen weerslag hebben op de opschorting van de toepassing van de Uniforme Regelen CIV en CIM, als België aan het Centraal Bureau niet mededeelt dat het, zonder de akte van bekrachtiging te hebben neergelegd, de wijzigingen toepast waartoe de Algemene Vergadering heeft besloten en die opgenomen zijn in het Protocol van 3 juni 1999 houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980. Deze mededeling aan het Centraal Bureau moet worden gedaan door de Koning en maakt het vaststellen van een koninklijk besluit niet noodzakelijk.

Indien België aan het Centraal Bureau mededeelt dat het, zonder zijn akte van bekrachtiging te hebben neergelegd, de wijzigingen toepast waartoe de Algemene Vergadering heeft besloten en die opgenomen zijn in het Protocol van 3 juni 1999 houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980, rijst de vraag of deze toepassing, in het interne recht afhankelijk is gesteld van de uitvaardiging van een wet of van een specifiek koninklijk besluit.

Op deze vraag dient ontkennend te worden geantwoord. De wetgever heeft immers, door op 25 april 1983 ⁽¹⁾ te hebben ingestemd met het Verdrag van 9 mei 1980 betreffende het internationale spoorwegvervoer, het mechanisme aanvaard waarin artikel 20 van het genoemde Verdrag voorziet, waarvan lid 3, tweede alinea, het mogelijk maakt de opschorting van de toepassing van de Uniforme Regelen CIV en CIM te voorkomen in geval van niet-bekrachtiging van een protocol houdende wijziging - in casu het voornoemde Protocol van 3 juni 1999 - als België aan het Centraal Bureau mededeelt dat het, zonder zijn akte van bekrachtiging te hebben neergelegd, de wijzigingen toepast waartoe de Algemene Vergadering heeft besloten en die opgenomen zijn in dit protocol.

⁽¹⁾ Wet van 25 april 1983 houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF), en van de Bijlagen (Protocol betreffende de voorrechten en immunities van de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF); Uniforme regelen betreffende de overeenkomst van Internationaal spoorwegvervoer van reizigers en bagage (CIV) en Uniforme regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM) en hun Bijlagen), opgemaakt te Bern op 9 mei 1980, advies 14.445/2 van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Met andere woorden, de wetgevende kamers hebben voortijdig ingestemd met de voorlopige toepassing van de wijzigingen waartoe de Algemene Vergadering heeft besloten, waarvoor de Koning de mededeling zou doen waarin artikel 20, lid 3, tweede alinea, van het genoemde Verdrag van 9 mei 1980 voorziet.

Het besluit is dan ook dat het ontwerp van besluit overbodig is en moet worden opgegeven.

Het is evenwel raadzaam in het Belgisch Staatsblad een officieel bericht bekend te maken waarin gewag wordt gemaakt van de mededeling van België aan het Centraal Bureau, overeenkomstig het voormelde artikel 20, lid 1, en van de datum waarop ze ingaat, alsook, in voorkomend geval, van de bepalingen van het voormelde Protocol van 3 juni 1999.

2. Het is bovendien wenselijk aan het Parlement zo snel mogelijk het voorontwerp van wet houdende instemming met het genoemde Protocol van 3 juni 1999 voor te leggen, waarmee de gewesten sedert minstens 23 september 2005 hebben ingestemd. De voortijdige instemming van de wetgevende kamers geldt immers alleen voor een voorlopige toepassing van het voormelde Protocol van 3 juni 1999. Het komt derhalve aan de wetgevende macht toe zich onverwijld uit te spreken over het al dan niet instemmen met dit protocol.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN