

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.433/4
DU 20 AVRIL 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 23 mars 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « fixant la procédure et les modalités d'introduction de la demande et d'obtention de l'autorisation de mise en service des sous-systèmes et des véhicules », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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.

Formalités préalables

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux.

Dans le dossier joint à la demande d'avis, ne figurent toutefois que les copies des courriers adressés aux gouvernements régionaux le 22 mars 2011, date de la saisine de la section de législation du Conseil d'État.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de s'assurer de l'accomplissement de cette association à l'élaboration du projet.

2. Le projet ne semblant pas avoir d'implication financière, l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Secrétaire d'État au Budget ne paraissent pas requis. Leurs mentions au préambule ne sont donc pas requises.

Fondement juridique

Le projet se fonde sur les articles 28¹ et 31, alinéa 4²⁻³, de la loi du 26 janvier 2010 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté européenne.

Examen du projet

Dispositif

Article 2

1. L'« autorité de sécurité », le « réaménagement », le « renouvellement » et la « substitution dans le cadre d'un entretien » font déjà l'objet de définitions à l'article 3, 5° et 25° à 27°, de la loi du 26 janvier 2010 précitée.

Il y a lieu d'éviter la reproduction de ces définitions légales dans l'arrêté d'exécution et de se borner, si nécessaire, à y faire référence dans les 2° à 4° et 7° de l'article 2 du projet.

2. La distinction dans la notion de réaménagement entre « petit » et « grand » réaménagement ne trouve de fondement ni dans la directive du Parlement et du Conseil 2008/57/CE du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté, ni dans la loi du 26 janvier 2010 précitée. Cette distinction opérée par le 5° et le 6° doit être omise et la suite du projet doit être adaptée en conséquence.

Chapitres 2 à 5

Ces chapitres concernent la « mise en service des sous-systèmes », au sens de la loi du 26 janvier 2010 précitée, c'est-à-dire tant la « mise en service des sous-systèmes

¹ « Le Roi fixe la procédure et les modalités d'introduction de la demande et d'obtention de l'autorisation de mise en service des sous-systèmes visés à cette section ».

² La mention de cet alinéa 4 doit être ajoutée à la fin de l'alinéa 1^{er} du préambule. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.

³ « Le Roi fixe les modalités d'introduction de la demande, la procédure et les conditions d'obtention de la mise en service des véhicules ».

existants après un renouvellement ou un réaménagement » – article 29 de la loi du 26 janvier 2010 précitée – que la « mise en service intermédiaire de sous-systèmes » – article 30 de la loi du 26 janvier 2010 précitée, ainsi qu’il ressort de l’article 15 du projet.

En ce qu’ils portent sur la « mise en service des sous-systèmes existants après un renouvellement ou un réaménagement », ces chapitres semblent toutefois s’écarter des prévisions de l’article 29 de la loi du 26 janvier 2010 précitée ⁴, qui est ainsi rédigé :

« § 1^{er}. En cas de renouvellement ou de réaménagement, l’entité adjudicatrice, le constructeur ou leur mandataire dans la Communauté européenne introduisent auprès de l’autorité de sécurité un dossier décrivant le projet.

§ 2. Après examen du dossier, l’autorité de sécurité décide, en tenant compte de la stratégie de mise en œuvre indiquée dans la STI applicable, si l’importance de travaux justifie la nécessité d’une nouvelle autorisation de mise en service au sens de la présente loi.

§ 3. Une nouvelle autorisation de mise en service est nécessaire chaque fois que le niveau global de sécurité du sous-système concerné peut être affecté négativement par les travaux envisagés.

Si une nouvelle autorisation est requise, l’autorité de sécurité décide de la mesure dans laquelle les STI doivent être appliquées au projet.

Si la STI n’est pas pleinement appliquée, l’autorité de sécurité en notifie à la Commission européenne les motifs, les caractéristiques techniques qui s’appliquent au lieu de la STI, et les organismes chargés d’appliquer dans le cas de ces caractéristiques la procédure de vérification visée à l’article 25.

§ 4. L’autorité de sécurité arrête sa décision au plus tard quatre mois après que l’entité adjudicatrice, le constructeur ou leur mandataire dans la Communauté européenne aient introduit un dossier complet suivant les modalités arrêtées conformément à l’article 28 ».

D’une part, en effet, l’article 3 de l’arrêté en projet exclut notamment de son application le renouvellement des sous-systèmes, alors qu’il est aussi visé aux articles 20 de la directive 2008/57/CE précitée et 29, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2010 précitée, au même titre que le réaménagement. L’article 3 doit être revu de manière telle qu’il n’écarte pas le renouvellement des sous-systèmes du champ d’application de l’arrêté.

D’autre part, la rédaction des chapitres 3 à 5 ne permet pas de distinguer clairement comment les phases de la procédure envisagée dans le projet s’articulent avec celles prévues à l’article 29, §§ 2 et 3, de la loi du 26 janvier 2010 précitée, qui en déterminent les éléments essentiels. Plus particulièrement, le texte ne permet pas d’identifier, pour chacune des phases de la procédure qu’il organise, les décisions auxquelles elles s’appliquent. Ainsi par exemple, l’article 9 du projet paraît se référer à la décision prévue par

⁴ Cet article transpose l’article 20 de la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l’interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte).

l'article 29, § 2, de la loi du 26 janvier 2010 précitée, ce qui devrait mieux ressortir du texte. Les premiers mots de l'article 10 du projet appellent la même critique.

Ces chapitres doivent donc être revus en conséquence.

Quant à la « mise en service intermédiaire de sous-systèmes », il y aura lieu de faire apparaître au début du texte – plutôt qu'à l'article 15 seulement –, que ses chapitres 3 à 5 s'y appliquent également, à supposer toutefois que se justifie l'application d'une procédure en tous points identique.

Article 14

Il n'appartient pas au Roi de régler l'emploi des langues, cette matière étant réservée au législateur.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.433/4
VAN 20 APRIL 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde de kamer, op 23 maart 2011 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot bepaling van de procedure en de modaliteiten voor indienen van de aanvraag en voor het verkrijgen van de toelating tot indienststelling van de subsystemen en voertuigen”, heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dienen de gewestregeringen te worden betrokken bij het uitwerken van het ontwerp.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd bevinden zich echter slechts de afschriften van de brieven die aan de gewestregeringen zijn gezonden op 22 maart 2011, de datum waarop de afdeling Wetgeving van de Raad van State om advies is verzocht.

De steller van het ontwerp dient derhalve zich ervan te vergewissen dat de gewestregeringen betrokken zijn bij de uitwerking van het ontwerp.

2. Aangezien het zich laat aanzien dat het ontwerp geen financiële weerslag heeft, worden het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting niet noodzakelijk geacht. Hun vermelding in de aanhef is bijgevolg onnodig.

Rechtsgrond

Het ontwerp steunt op de artikelen 28¹ en 31, vierde lid²⁻³, van de wet van 26 januari 2010 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Gemeenschap.

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 2

1. De “veiligheidsinstantie”, de “verbetering”, de “vernieuwing” en de “vervanging in het kader van een onderhoud” worden reeds gedefinieerd in artikel 3, 5° en 25° tot 27°, van de voornoemde wet van 26 januari 2010.

De herhaling van deze wettelijke definities in het uitvoeringsbesluit dient vermeden te worden. Indien nodig kan men volstaan met een verwijzing naar deze definities in de onderdelen 2° tot 4° en 7° van artikel 2 van het ontwerp.

2. Het onderscheid, in het begrip verbetering, tussen “kleine” en “grote” verbetering vindt zijn rechtsgrond noch in de richtlijn van het Parlement en de Raad 2008/57/EG van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap, noch in de voornoemde wet van 26 januari 2010. Dit onderscheid, aangebracht door de onderdelen 5° en 6°, moet worden weggelaten en het vervolg van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

¹ “De Koning bepaalt de procedure en de modaliteiten van indiening van de aanvraag en voor het verkrijgen van de toelating tot indienststelling van de subsystemen, bedoeld in deze afdeling”.

² De vermelding van dit vierde lid dient te worden toegevoegd op het einde van het eerste lid van de aanhef. *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling nr. 23.

³ “De Koning bepaalt de nadere regels voor het indienen van de aanvraag, de procedure en de verkrijgingsvoorwaarden voor de indienststelling van de voertuigen”.

Hoofdstukken 2 tot 5

Deze hoofdstukken betreffen de “indienststelling van de subsystemen” in de zin van de voornoemde wet van 26 januari 2010, te weten evenzeer de “indienststelling van de bestaande subsystemen na een vernieuwing of een verbetering” – artikel 29 van de voornoemde wet van 26 januari 2010 – als de “tussentijdse indienststelling van subsystemen” – artikel 30 van de voornoemde wet van 26 januari 2010, zoals blijkt uit artikel 15 van het ontwerp.

In zoverre ze betrekking hebben op de “indienststelling van de bestaande subsystemen na een vernieuwing of een verbetering”, lijken deze hoofdstukken evenwel af te wijken van de bepalingen van artikel 29 van de voornoemde wet van 26 januari 2010⁴, dat luidt als volgt:

“§ 1. In geval van vernieuwing of verbetering dient de aanbestedende dienst, de constructeur of hun lasthebber in de Europese Gemeenschap of de constructeur bij de veiligheidsinstantie een dossier in waarin het project beschreven wordt.

§ 2. Na het dossier te hebben bestudeerd beslist de veiligheidsinstantie, mede in het licht van de uitvoeringsstrategie in de van toepassing zijnde TSI, of de omvang van de werkzaamheden het rechtvaardigt dat een nieuwe toelating tot indienststelling in de zin van deze wet wordt vereist.

§ 3. Een nieuwe toelating tot indienststelling is steeds vereist wanneer de voorgenomen werkzaamheden negatieve gevolgen kunnen hebben voor het algemeen veiligheidsniveau van het betrokken subsysteem.

Als een nieuwe toelating nodig is, beslist de veiligheidsinstantie in welke mate de TSI's op het project moeten worden toegepast.

Wanneer de TSI niet volledig wordt toegepast, stelt de veiligheidsinstantie de Europese Commissie in kennis van de redenen, de technische kenmerken die van toepassing zijn in plaats van de TSI, en de organisaties die, wat voormelde kenmerken betreft, belast zijn met de in artikel 25 bedoelde keuringsprocedure.

§ 4. De veiligheidsinstantie neemt een besluit uiterlijk vier maanden na de indiening van het volledige dossier door de aanbestedende dienst, de constructeur of hun lasthebber in de Europese Gemeenschap, in overeenstemming met de overeenkomstig artikel 28 vastgestelde modaliteiten.”

Enerzijds, immers, stelt artikel 3 van het ontworpen besluit dat dit besluit niet van toepassing is op met name de vernieuwing van de subsystemen, terwijl die, net zoals de verbetering, ook bedoeld wordt in artikel 20 van de voornoemde richtlijn 2008/57/EG en in artikel 29, § 1, van de voornoemde wet van 26 januari 2010. Artikel 3 moet worden herzien zodanig dat het de vernieuwing van de subsystemen niet uit het toepassingsgebied van het besluit licht.

⁴ Dit artikel zet artikel 20 om van richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (herschikking).

Anderzijds kan op basis van de formulering van de hoofdstukken 3 tot 5 niet duidelijk worden onderscheiden hoe de fasen van de in het ontwerp beoogde procedure overeenkomen met de fasen die vermeld worden in artikel 29, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 26 januari 2010, en die de wezenlijke kenmerken van de procedure bepalen. Meer bepaald kan aan de hand van de tekst, voor elke fase van de procedure die hij regelt, niet worden bepaald op welke beslissingen deze fasen slaan. Zo lijkt artikel 9 van het ontwerp bijvoorbeeld te verwijzen naar de beslissing waarin artikel 29, § 2, van de voornoemde wet van 26 januari 2010 voorziet; dat zou duidelijker uit de tekst moeten blijken. De eerste woorden van artikel 10 van het ontwerp geven aanleiding tot dezelfde kritiek.

Deze hoofdstukken moeten dus dienovereenkomstig worden herzien.

Wat betreft de “tussentijdse indienststelling van subsystemen”, zou aan het begin van de tekst – veeleer dan enkel in artikel 15 – moeten worden aangegeven dat de hoofdstukken 3 tot 5 daar eveneens voor gelden, gesteld evenwel dat de toepassing van een op alle vlakken identieke procedure verantwoord is.

Artikel 14

Het komt de Koning niet toe om het gebruik der talen te regelen. Voor deze aangelegenheid is immers alleen de wetgever bevoegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS