



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.392/4
du 12 décembre 2012

advies 52.392/4
van 12 december 2012

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les règles de
procédure à l'application de
l'article 30, § 2, du Règlement
(CE) n° 1371/2007 du
Parlement européen et du
Conseil du 23 octobre 2007 sur
les droits et obligations des
voyageurs ferroviaires'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende vaststelling
van de procedureregels voor de
toepassing van artikel 30, § 2
van Verordening (EG)
nr. 1371/2007 van het
Europees Parlement en de
Raad van 23 oktober 2007
betreffende de rechten en
verplichtingen van reizigers in
het treinverkeer'

Le 14 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les règles de procédure à l'application de l'article 30, § 2, du Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 décembre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 décembre 2012.

*

Op 14 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende vaststelling van de procedureregels voor de toepassing van artikel 30, § 2 van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 december 2012. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 december 2012.

*

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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

FORMALITÉS PRÉALABLES

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

Ne figure toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que la copie des courriers qui ont été adressés aux trois gouvernements de région, lesquels sont datés du 12 novembre 2012.

Il revient, par conséquent, à l'auteur du projet de veiller au complet accomplissement de cette formalité préalable.

FONDEMENT LÉGAL ET PORTÉE DU PROJET

Comme l'énonce son intitulé, le projet examiné vise à déterminer les règles de procédure nécessaires à l'application de l'article 30, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 'sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires' (ci-après le règlement (CE) n° 1371/2007). Ce dernier dispose :

« Article 30. Application

1. Chaque État membre désigne un ou plusieurs organismes chargés de l'application du présent règlement. Chaque organisme prend les mesures nécessaires pour garantir le respect des droits des voyageurs.

Chaque organisme est indépendant de tout gestionnaire de l'infrastructure, organisme de tarification, organisme de répartition ou entreprise ferroviaire en ce qui concerne son organisation, ses décisions de financement, sa structure juridique et ses décisions.

Les États membres informent la Commission de la désignation d'un ou de plusieurs organismes conformément au présent paragraphe et de ses ou de leurs responsabilités.

2. Chaque voyageur peut porter plainte pour infraction alléguée au présent règlement auprès de l'organisme compétent désigné en vertu du paragraphe 1 ou auprès de tout autre organisme compétent désigné par un État membre ».

Pour ce faire, le projet examiné trouve son fondement légal dans l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 décembre 2009 'portant des dispositions diverses', lequel habilite le Roi à déterminer « les règles de procédure nécessaires à l'application de l'article 30, § 2, du même règlement ».

Dans le contexte de cette habilitation légale, précise afin d'assurer l'exécution de l'article 30, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1371/2007, le projet examiné met en place une procédure de traitement des plaintes qui s'inspire largement de celle prévue pour le Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires, par les articles 10 à 20 de la loi du 28 avril 2010 'portant des dispositions diverses' et par l'arrêté royal du 24 octobre 2012 'relatif au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires'.

Cette façon de procéder risque de générer une confusion entre les rôles du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires et de l'autorité chargée de l'application du règlement (CE) n° 1371/2007¹, à savoir le directeur général de la Direction générale Transport terrestre du Service public fédéral Mobilité et Transports, ou son délégué², lequel est expressément habilité à infliger des amendes en cas de non respect des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007³.

Elle aboutit également à ce que le projet examiné décrive une nouvelle procédure de traitement des plaintes formulées par les voyageurs ferroviaires, sans pouvoir définir ni la portée, ni l'effet de la « décision » prise au terme de cette procédure ; le fondement légal mis en œuvre ne le prévoyant pas.

En effet, le pouvoir de décision que donnent les dispositions du Chapitre 1^{er} – De l'organisme chargé de l'application du règlement (CE) n° 1371/2007, du Titre 2 – Mobilité, de la loi du 30 décembre 2009, à l'autorité nationale chargée de l'application du règlement européen précité, ne concerne que l'infliction d'amendes administratives.

Comme la loi du 30 décembre 2009 ne confère pas non plus d'habilitation spécifique au Roi pour attribuer à l'organisme chargé de l'application du règlement (CE) n° 1371/2007 d'autre pouvoir que celui d'infliger une amende administrative à l'entreprise ferroviaire concernée, le projet doit être revu afin d'organiser, de manière cohérente avec l'ensemble du dispositif déjà applicable en la matière⁴, l'intervention du voyageur ferroviaire plaignant dans la procédure de sanction administrative prévue par les articles 3 à 8 de la loi du

¹ Risque qui n'a pas échappé au législateur; l'article 11, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 avril 2010 énonce en effet : « § 2. Le Service de médiation n'a pas pour mission de contrôler l'activité des entreprises et gestionnaires ferroviaire, ni de se prononcer par voie d'autorité sur la conformité de leurs comportements avec les normes de droit. Il n'intervient pas en qualité d'autorité chargée de l'application du Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ».

² Voir l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 mai 2010 'désignant l'autorité chargée de l'application du Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires'.

³ Voir l'arrêté royal du 14 février 2011 'déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires'.

⁴ Voir l'arrêté royal du 14 février 2011.

30 décembre 2009 (par exemple en ce qui concerne les modalités de dépôt, les conditions de recevabilité et les procédures d'information sur les suites administratives réservées à la plainte)⁵.

C'est sous la réserve de cette observation générale que les observations particulières suivantes sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Le texte français de l'intitulé doit être corrigé, tout en assurant sa concordance avec la version en langue néerlandaise.

DISPOSITIF

1. L'article 2, § 2, 3°, du projet, énonce que l'autorité refuse le traitement d'une plainte :

« si le contenu de la plainte se fonde sur l'article 8, paragraphe 2, du Règlement auquel l'État Belge n'est pas tenu, conformément à la procédure de l'article 2 du Règlement ; ».

Il convient, tout d'abord, de s'assurer que la procédure de dérogation prévue par l'article 2 du règlement (CE) n° 1371/2007 a bien été accomplie et, le cas échéant, de tenir compte de l'éventuel caractère provisoire de la dérogation ainsi obtenue.

2. Il convient également de tenir compte de l'arrêté royal du 14 février 2011 'déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires', dont l'annexe, point 3, prévoit que le non respect des obligations énoncées à l'article 8 de ce règlement est puni d'une amende administrative du 500 euros.

3. Sur ces deux points, les informations suivantes ont été communiquées à la section de législation :

« Conformément à la procédure décrite à l'article 2, 2°, du Règlement 1371/2007, l'État belge a octroyé, une dérogation à l'application de l'annexe II partie II du Règlement. Celle-ci peut être octroyée pour une période de 5 ans.

En date du 30 mars 2009, la SNCB a sollicité une dérogation à l'application de l'annexe II, partie II du Règlement. Dans la mesure où quelques trains plus anciens

⁵ Il peut, en outre, être noté qu'une procédure de traitement des plaintes qui aboutirait à écarter l'application de la procédure d'infliction des amendes administratives prévues par la loi, pourrait entraîner une méconnaissance des obligations résultant de l'article 32 du règlement (CE) n° 1371/2007, lequel impose aux États membres de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, en cas de violation de ses dispositions.

n'étaient pas équipés du matériel nécessaire à l'information des voyageurs pendant le trajet.

Ces anciens véhicules sont destinés à être remplacés au plus tard pour fin 2013.

Le Secrétaire d'État à la mobilité a décidé en date du 29 août 2009 l'octroi de cette dérogation et a notifié sa décision à la Commission par le biais de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne le 24 septembre 2009.

L'article 8, § 2, n'est donc pas d'application puisqu'il se réfère à la partie II de l'annexe II du Règlement mais pour une période bien définie de 5 ans.

L'AR du 14 février 2011, confirmé par la loi portant des dispositions diverses du 2 décembre 2011 (sanctions) prévoit effectivement une amende administrative de 500 euros pour infraction à l'article 8, § 2 du Règlement.

Une contradiction existe donc bien mais elle n'est que temporaire et aucune sanction ne sera appliquée jusqu'au 24 septembre 2014 pour ce type d'infraction ».

4. L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que si cette disposition est actuellement admissible, ce n'est que pour autant qu'une dérogation à l'application de l'annexe II, partie II, du règlement (CE) n° 1371/2007, produise ses effets.

*

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

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

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de drie gewestregeringen zijn gericht en die net als de adviesaanvraag 12 november 2012 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld is.

RECHTSGROND EN STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals het opschrift aangeeft, strekt het voorliggende ontwerp ertoe de procedureregels vast te stellen die noodzakelijk zijn voor de toepassing van artikel 30, lid 2, van verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 ‘betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer’ (hierna verordening (EG) nr. 1371/2007 genoemd). Deze bepaling luidt als volgt:

“Artikel 30. Handhaving

1. Elke lidstaat wijst een of meer instanties aan die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze verordening. Elke instantie neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de rechten van de reizigers worden gerespecteerd.

Elke instantie is in haar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsstructuur en besluitvorming onafhankelijk van enige infrastructuurbeheerder, heffingsinstantie, toewijzingsinstantie of spoorwegonderneming.

De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de in overeenstemming met dit lid aangestelde instantie(s) alsook van haar/hun respectieve verantwoordelijkheden.

2. Elke reiziger kan bij de krachtens lid 1 aangewezen passende instantie of bij enige andere door een lidstaat aangewezen passende instantie een klacht indienen over een vermeende schending van deze verordening”.

Te dien einde ontleent het voorliggende ontwerp zijn rechtsgrond aan artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 december 2009 ‘houdende diverse bepalingen’, waarbij de Koning gemachtigd wordt “de noodzakelijke procedureregels voor de toepassing van artikel 30, § 2, van dezelfde verordening” vast te stellen.

Tegen de achtergrond van deze door de wet verleende welbepaalde machtiging, teneinde te zorgen voor de uitvoering van artikel 30, lid 2, van verordening (EG) nr. 1371/2007, zet het voorliggende ontwerp een procedure op voor de behandeling van klachten die sterk gebaseerd is op de procedure voor de Ombudsdienst voor treinreizigers waarin is voorzien door de artikelen 10 tot 20 van de wet van 28 april 2010 ‘houdende diverse bepalingen’ en door het koninklijk besluit van 24 oktober 2012 ‘betreffende de Ombudsdienst voor treinreizigers’.

Deze werkwijze dreigt verwarring te doen ontstaan tussen de taken van de Ombudsdienst voor treinreizigers en die van de overheid belast met de toepassing van verordening (EG) nr. 1371/2007¹, te weten de directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer te land van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer of zijn afgevaardigde², die uitdrukkelijk wordt gemachtigd boetes op te leggen indien de bepalingen van verordening (EG) nr. 1371/2007 niet worden nageleefd³.

Deze werkwijze leidt er eveneens toe dat het voorliggende ontwerp een nieuwe procedure schetst voor de behandeling van klachten geformuleerd door treinreizigers, maar de strekking noch het gevolg van de “beslissing” die aan het eind van de procedure wordt genomen, kan definiëren, aangezien de aangehaalde rechtsgrond daarin niet voorziet.

De beslissingsbevoegdheid die de bepalingen van hoofdstuk I - Instantie voor de handhaving van verordening (EG) 1371/2007, van titel 2 - Mobiliteit, van de wet van 30 december 2009 toekennen aan de nationale overheid die belast is met de toepassing van de voornoemde Europese verordening, betreft immers alleen het opleggen van administratieve geldboetes.

Aangezien de wet van 30 december 2009 de Koning evenmin een specifieke machtiging verleent om de instantie die belast is met de toepassing van verordening (EG) nr. 1371/2007 met een andere bevoegdheid te bekleden dan die om de betrokken spoorwegonderneming een administratieve geldboete op te leggen, moet het ontwerp worden herzien teneinde in samenhang met alle ter zake reeds geldende teksten⁴ te regelen hoe de

¹ De wetgever heeft zich hieraan blootgesteld. Artikel 11, § 2, eerste lid, van de wet van 28 april 2010 stelt immers: “§ 2. De Ombudsdienst heeft niet tot opdracht de activiteit van de spoorwegondernemingen en -beheerders te controleren, noch zich gezagshalve uit te spreken over de overeenstemming van hun gedrag met de rechtsnormen. Hij treedt niet op als autoriteit belast met de handhaving van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer”.

² Zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 mei 2010 ‘tot aanwijzing van de overheidsinstantie belast met de handhaving van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en de verplichtingen van reizigers in het treinverkeer’.

³ Zie het koninklijk besluit van 14 februari 2011 ‘houdende vaststelling van het stelsel van sancties die van toepassing zijn op schending van bepalingen van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer’.

⁴ Zie het koninklijk besluit van 14 februari 2011.

treinreiziger die een klacht indient, kan optreden in de procedure inzake administratieve sancties waarin wordt voorzien door de artikelen 3 tot 8 van de wet van 30 december 2009 (bijvoorbeeld wat betreft de nadere regels inzake het indienen van een klacht, de ontvankelijkheidsvereisten en de informatieprocedures inzake de administratieve gevolgen die worden gegeven aan de klacht).⁵

Onder voorbehoud van deze algemene opmerking worden de volgende bijzondere opmerkingen geformuleerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIJF

De Franse tekst van het opschrift moet worden gecorrigeerd, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat hij overeenstemt met de Nederlandse versie.

DISPOSITIEF

1. In artikel 2, § 2, 3°, van het ontwerp wordt gesteld dat de instantie de behandeling van een klacht weigert

“wanneer de inhoud van de klacht betrekking heeft op artikel 8, paragraaf 2 van de verordening waarvoor de Belgische Staat vrijgesteld is, overeenkomstig de procedure van artikel 2 van de verordening”.

Vooreerst moet worden nagegaan of de procedure voor afwijking waarin artikel 2 van verordening (EG) nr. 1371/2007 voorziet naar behoren is gevolgd en dient, in voorkomend geval, rekening te worden gehouden met het eventueel voorlopige karakter van de aldus verkregen afwijking.

2. Tevens moet het koninklijk besluit van 14 februari 2011 ‘houdende vaststelling van het stelsel van sancties die van toepassing zijn op schending van bepalingen van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer’ in aanmerking worden genomen. Punt 3 van de bijlage bij dit koninklijk besluit bepaalt dat de niet-naleving van de verplichtingen opgesomd in artikel 8 van deze verordening wordt gestraft met een administratieve geldboete van 500 euro.

⁵ Bovendien kan worden opgemerkt dat een procedure voor de behandeling van klachten die ertoe zou leiden dat de procedure voor het opleggen van administratieve geldboetes waarin door de wet is voorzien, niet wordt toegepast, een schending kan meebrengen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 32 van verordening (EG) nr. 1371/2007. Dat artikel verplicht de lidstaten te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties indien de bepalingen van deze verordening worden geschonden.

3. Betreffende deze twee punten zijn de afdeling Wetgeving de volgende inlichtingen verstrekt:

“Conformément à la procédure décrite à l’article 2, 2°, du Règlement 1371/2007, l’État belge a octroyé, une dérogation à l’application de l’annexe II partie II du Règlement. Celle-ci peut être octroyée pour une période de 5 ans.

En date du 30 mars 2009, la SNCB a sollicité une dérogation à l’application de l’annexe II, partie II du Règlement. Dans la mesure où quelques trains plus anciens n’étaient pas équipés du matériel nécessaire à l’information des voyageurs pendant le trajet.

Ces anciens véhicules sont destinés à être remplacés au plus tard pour fin 2013.

Le Secrétaire d’État à la mobilité a décidé en date du 29 août 2009 l’octroi de cette dérogation et a notifié sa décision à la Commission par le biais de la Représentation permanente auprès de l’Union européenne le 24 septembre 2009.

L’article 8, § 2, n’est donc pas d’application puisqu’il se réfère à la partie II de l’annexe II du Règlement mais pour une période bien définie de 5 ans.

L’AR du 14 février 2011, confirmé par la loi portant des dispositions diverses du 2 décembre 2011 (sanctions) prévoit effectivement une amende administrative de 500 euros pour infraction à l’article 8, § 2 du Règlement.

Une contradiction existe donc bien mais elle n’est que temporaire et aucune sanction ne sera appliquée jusqu’au 24 septembre 2014 pour ce type d’infraction”.

4. De steller van het ontwerp moet erop worden gewezen dat deze bepaling thans slechts aanvaardbaar is voor zover een afwijking van de toepassing van bijlage II, deel II, van verordening (EG) nr. 1371/2007 bestaat.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY