



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.286/4
du 28 mai 2013

advies 53.286/4
van 28 mei 2013

sur

over

un avant-projet de loi 'relatif à
la réforme des chemins de fer
belges'

een voorontwerp van wet
'betreffende de hervorming
van de Belgische spoorwegen'

Le 30 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Entreprises publiques à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relatif à la réforme des chemins de fer belges'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 mai 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 28 mai 2013.

*

Op 30 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de hervorming van de Belgische spoorwegen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, 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 28 mei 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avant-projet examiné constitue la première étape d'un processus complexe de réforme des structures et de réorganisation du groupe S.N.C.B., actuellement constitué de trois entreprises publiques autonomes au sens de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques', à savoir la S.N.C.B. Holding, la S.N.C.B. et Infrabel.

Le but de cette réforme est de transformer ce groupe comprenant une société mère et deux filiales en une structure composée de deux sociétés et d'une filiale commune, dénommée HR Rail.

L'avant-projet examiné n'apporte cependant aucune modification directe à la législation et à la réglementation relatives aux trois sociétés du groupe S.N.C.B. Il habilite le Roi à opérer la réforme en projet, tout en encadrant et en limitant les pouvoirs ainsi délégués de différentes façons :

- en définissant les orientations générales de la réforme que le Roi est autorisé à opérer ;
- en prévoyant que les arrêtés qui seront pris en exécution des différentes habilitations prévues par l'avant-projet devront être délibérés en Conseil des ministres ;
- en prévoyant que le pouvoir d'adopter des arrêtés pouvant modifier, compléter, remplacer ou abroger des dispositions légales en vigueur, expirera le 1^{er} juin 2014, et que les arrêtés précités cesseront de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois de leur entrée en vigueur.

Compte tenu des orientations générales que définit déjà l'avant-projet examiné, ce dernier ne peut pas être considéré comme relevant des notions de « réglementation relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale » ou de « réglementation de caractère purement formel », au sens de l'article 2, 1^o et 4^o, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Il convient dès lors de soumettre l'avant-projet examiné à la formalité préalable que constitue l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, ainsi qu'à ses suites éventuelles.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 2

À l'article 2, la définition des termes « Convention de transport » doit renvoyer à l'article 8, et non à l'article 15 de l'avant-projet.

En outre, il serait préférable de numéroter les différentes définitions figurant à l'article 2, afin d'en faciliter l'identification.

Article 8

L'article 8, § 1^{er}, de l'avant-projet, dispose :

« Art. 8. § 1^{er}. Le gestionnaire de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire collaborent à l'exécution de leurs missions de service public, entre autres en vue de fournir un service ponctuel et de qualité aux voyageurs, et concluent à cette fin une convention de transport ».

Le paragraphe 2 de l'article 8 habilite ensuite le Roi à établir, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les matières qui seront réglées par la convention de transport, ainsi que sa procédure de conclusion. Ce second paragraphe prévoit également qu'il reviendra au Ministre des Entreprises publiques de fixer le contenu de la convention de transport en cas de différend entre les parties.

Une telle intervention unilatérale et directe du Ministre des Entreprises publiques ne pourrait être conçue – lors de la mise en œuvre de ces habilitations – que dans des limites compatibles avec la règle selon laquelle les entreprises ferroviaires doivent être gérées selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales, que consacre l'article 5 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)' ¹⁻².

*

¹ La directive 2012/34/UE abroge et remplace les directives suivantes : la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 'relative au développement de chemins de fer communautaires', la directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 'concernant les licences des entreprises ferroviaires' et la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 'concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité'.

² Sur l'indépendance de gestion dont doivent disposer les entreprises ferroviaires publiques, voir C.J., 25 octobre 2012, C-557/10, *Commission européenne c. République portugaise*, points 33 à 42.

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het voorliggende voorontwerp vormt de eerste stap in een complex proces inzake de hervorming van de structuren en de reorganisatie van de NMBS-groep. Deze bestaat thans uit drie autonome overheidsbedrijven in de zin van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’, te weten de NMBS-Holding, de NMBS en Infrabel.

Het doel van deze hervorming is deze groep, die uit een moederverenootschap en twee filialen bestaat, om te vormen tot een structuur bestaande uit twee vennootschappen en een gemeenschappelijk filiaal, HR Rail genaamd.

Het voorliggende voorontwerp brengt in de wetgeving en de regelgeving betreffende de drie vennootschappen van de NMBS-groep echter geen rechtstreekse wijziging aan. Het machtigt de Koning de ontworpen hervorming uit te voeren, waarbij de aldus verleende bevoegdheden op verschillende wijzen worden afgebakend en beperkt:

- het voorontwerp stelt de algemene krachtlijnen vast van de hervorming die de Koning gemachtigd is uit te voeren;
- het bepaalt dat de besluiten ter uitvoering van de verschillende machtigingen waarin het voorontwerp voorziet, na overleg in de Ministerraad moeten worden vastgesteld;
- het bepaalt dat de bevoegdheid om besluiten vast te stellen die geldende wettelijke bepalingen kunnen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen, op 1 juni 2014 vervalt en dat de voornoemde besluiten buiten werking treden indien ze binnen twaalf maanden na hun inwerkingtreding niet bij de wet zijn bekrachtigd.

Gelet op de algemene krachtlijnen die het voorliggende voorontwerp reeds vaststelt, kan er niet van worden uitgegaan dat dit voorontwerp betrekking heeft op de begrippen “regelgeving met betrekking tot de zelfregulering van de federale overheid” of “regelgeving met een louter formeel karakter” in de zin van artikel 2, 1° en 4°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Het voorliggende voorontwerp moet dus voldoen aan het voorafgaande vormvereiste van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren inzake duurzame ontwikkeling, en met betrekking tot de eventuele gevolgen van dat onderzoek.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

In artikel 2 moet de definitie van de term “vervoersovereenkomst” naar artikel 8 van het voorontwerp verwijzen in plaats van naar artikel 15.

Voorts is het beter de verschillende definities in artikel 2 te nummeren zodat ze gemakkelijker kunnen worden teruggevonden.

Artikel 8

Artikel 8, § 1, van het voorontwerp luidt als volgt:

“Art. 8. § 1. De infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming werken samen bij de uitvoering van hun opdrachten van openbare dienst, onder meer met het oog op het verzekeren van een stipte en kwaliteitsvolle dienstverlening aan reizigers, en sluiten daartoe een vervoersovereenkomst”.

In paragraaf 2 van artikel 8 wordt de Koning vervolgens gemachtigd om bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de aangelegenheden vast te stellen die door de vervoersovereenkomst moeten worden geregeld, alsook de procedure voor het sluiten van deze overeenkomst. Deze paragraaf 2 bepaalt tevens dat de minister van Overheidsbedrijven de inhoud van de vervoersovereenkomst bij geschillen tussen de partijen moet vaststellen.

Een dergelijk eenzijdig en rechtstreeks optreden van de minister van Overheidsbedrijven is – bij de tenuitvoerlegging van deze machtigingen – enkel denkbaar indien het verenigbaar is met de regel dat de spoorwegmaatschappijen moeten worden bestuurd volgens de beginselen die gelden voor commerciële vennootschappen, vastgelegd in artikel 5 van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 ‘tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking)’¹⁻².

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹ Door richtlijn 2012/34/EU worden de volgende richtlijnen ingetrokken en vervangen: richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 ‘betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap’, richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 ‘betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen’ en richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 ‘inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering’.

² Betreffende het onafhankelijk bestuur van de openbare spoorwegmaatschappijen, zie HJEU 25 oktober 2012, C-557/10, Europese Commissie t. Portugese Republiek, punten 33 tot 42.