



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.637/4
du 5 décembre 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
réforme des structures de la
SNCB Holding, d'Infrabel et
de la SNCB (2)'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.637/4
van 5 december 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende hervorming
van de structuren van de
NMBS Holding, Infrabel en de
NMBS (2)'

Le 29 novembre 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant réforme des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB (2)'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier 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 5 décembre 2013.

*

Op 29 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende hervorming van de structuren van de NMBS Holding, Infrabel en de NMBS (2)'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste 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 5 december 2013

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité de mettre en œuvre, au plus vite, la réforme dont le premier volet fait déjà l'objet de l'arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB (I), dans la mesure où (i) il faut au plus vite mettre fin à l'incertitude, associée à la présente période de transition dans le chef du personnel, des clients et des autres parties prenantes en passant à bref délai à la nouvelle structure, (ii) la qualité des services publics et la ponctualité, pour lesquels la nouvelle structure permettra de prendre les mesures nécessaires, sont à améliorer d'urgence, (iii) l'endettement du groupe SNCB est à maîtriser d'urgence dans l'intérêt de la continuité du service public et la trésorerie de l'État et (iv) pour des raisons comptables, il est préférable que la nouvelle structure entre en vigueur au début d'une nouvelle année civile, ce qui, au final, implique que la nouvelle structure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Pour que cette nouvelle structure puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il convient préalablement d'adopter un cadre organique et légal adapté, ce qui fait l'objet du présent projet d'arrêté royal ».

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 le 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu de l'ampleur du projet, la section de législation du Conseil d'État n'a pas été en mesure d'examiner l'ensemble des questions juridiques qu'il pourrait soulever compte tenu du bref délai qui lui était imparti pour le faire.

À cet égard, la complexité de l'examen du projet est renforcée par la nature et le nombre très important de textes modifiés et leur contenu.

Par conséquent, l'absence d'observations concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que les textes ne soient ni critiquables ni perfectibles. Le silence gardé par la section de législation sur ces dispositions ne pourrait dès lors servir d'élément d'interprétation du projet d'arrêté à l'examen.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Alinéa 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser plus particulièrement, au titre de fondement légal du projet, les articles 3 à 6, 8 et 11, de la loi du 30 août 2013 'relative à la réforme des chemins de fer belges'.

Alinéa 4

Il est renvoyé, pour ce qui concerne le visa de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions', auquel est consacré l'alinéa 4 du préambule, à l'observation formulée à propos de l'article 47 du projet.

Alinéa nouveau

Il y a lieu de viser également l'arrêté royal du 11 juillet 2011 'relatif aux dispositifs de sécurité des passages à niveau sur les voies ferrées' que l'article 59 du projet modifie.

DISPOSITIF

Article 26

L'article 162*duodecies*, en projet, de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' vise à conserver le prescrit de l'actuel article 221, §§ 2 et 3, de la même loi, à la suite de l'abrogation du Titre IX de cette dernière, qu'opère l'article 44 du projet.

Il convient d'y reprendre également la mention des directives européennes dont cette disposition assure la transposition, mention qui figure actuellement à l'article 221, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991. Celle-ci doit toutefois être actualisée puisque la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'établissant un espace ferroviaire unique européen' abroge la directive 91/440/CEE.

Article 47

L'article 47 du projet vise à modifier l'article 63, § 2, alinéa 2, 2^o (lire : 1^o) de la loi spéciale du 16 janvier 1989. La loi – ordinaire – du 30 août 2013 ne peut être considérée comme procurant un fondement légal permettant de modifier une loi spéciale.

L'article 47 du projet, ainsi que l'alinéa 4 de son préambule, seront donc omis.

Article 50

L'article 50 modifie l'article 355 de la loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses'.

La section de législation se demande toutefois s'il n'y a pas lieu, dans la même loi, d'abroger les articles 357 à 359*bis* compte tenu d'autres dispositions prises en exécution de l'article 11 de la loi du 30 août 2013.

Article 53

À l'article 53, 3°, il n'y a pas lieu de modifier l'article 204 de la loi-programme du 23 décembre 2009. En effet, cette disposition a ajouté deux alinéas à l'article 355 de la loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses', lequel est déjà modifié par l'article 50 du projet.

L'article 53, 3°, sera donc omis du projet.

Article 61

À l'article 61 du projet, le délai donné à la S.N.C.B. et à Infrabel pour conclure la première convention de transport est trop court, eu égard au délai de consultation du Service de Régulation du Transport ferroviaire, fixé à deux mois par l'article 163*quinquies*, § 2, en projet (article 27 du projet).

*

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen 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.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“L’urgence est motivée par la nécessité de mettre en oeuvre, au plus vite, la réforme, dont un premier volet fait déjà l’objet de l’arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d’Infrabel et de la SNCB (I), dans la mesure où (i) il faut au plus vite mettre fin à l’incertitude, associée à la présente période de transition dans le chef du personnel, des clients et des autres parties prenantes en passant à bref délai à la nouvelle structure, (ii) la qualité des services publics et la ponctualité, pour lesquels la nouvelle structure permettra de prendre les mesures nécessaires, sont à améliorer d’urgence, (iii) l’endettement du groupe SNCB est à maîtriser d’urgence dans l’intérêt de la continuité du service public et la trésorerie de l’Etat et (iv) pour des raisons comptables, il est préférable que la nouvelle structure entre en vigueur au début d’une nouvelle année civile, ce qui, au final, implique que la nouvelle structure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Pour que cette nouvelle structure puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il convient préalablement d’adopter un cadre organique et légal adapté, ce qui fait l’objet du présent projet d’arrêté royal”.

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 OPMERKING

Gelet op de omvang van het ontwerp, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet alle juridische kwesties kunnen onderzoeken die in het ontwerp aan de orde zouden kunnen worden gesteld, vanwege de korte termijn die haar voor dat onderzoek is toegemeten.

Het grote aantal teksten dat wordt gewijzigd alsook de aard en de inhoud ervan, maken het onderzoek van het ontwerp in dat opzicht nog complexer.

Uit de omstandigheid dat over deze of gene bepaling van het ontwerp geen opmerkingen worden gemaakt, mag bijgevolg niet worden afgeleid dat die teksten niet aan kritiek onderhevig zijn of niet voor verbetering vatbaar zijn. Het stilzwijgen van de afdeling Wetgeving over die bepalingen kan dus niet worden aangegrepen om het voorliggende ontwerpbesluit op de ene of de andere manier uit te leggen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Eerste lid

In het eerste lid moet als rechtsgrond van het ontwerp meer bepaald worden verwezen naar de artikelen 3 tot 6, 8 en 11 van de wet van 30 augustus 2013 ‘betreffende de hervorming van de Belgische spoorwegen’.

Vierde lid

Wat betreft de vermelding, in het vierde lid van de aanhef, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, wordt verwezen naar de opmerking betreffende artikel 47 van het ontwerp.

Nieuw lid

Er moet ook worden verwezen naar het koninklijk besluit van 11 juli 2011 ‘betreffende de veiligheidsinrichtingen aan overwegen op de spoorwegen’ dat bij artikel 59 van het ontwerp wordt gewijzigd.

DISPOSITIEF

Artikel 26

Het ontworpen artikel 162*duodecies* van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ strekt ertoe het bepaalde van het huidige artikel 221, §§ 2 en 3, van dezelfde wet te handhaven wegens de opheffing van titel IX van deze wet bij artikel 44 van het ontwerp.

In datzelfde ontworpen artikel moeten ook de Europese richtlijnen worden vermeld die door deze bepaling worden omgezet en die thans in artikel 221, § 1, van de wet van 21 maart 1991 worden vermeld. Die wet moet evenwel worden bijgewerkt, aangezien richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 ‘tot instelling van één Europese spoorwegruimte’ richtlijn 91/440/EEG opheft.

Artikel 47

Artikel 47 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 63, § 2, tweede lid, 2° (lees: 1°) van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Er kan niet worden van uitgegaan dat de - gewone - wet van 30 augustus 2013 rechtsgrond oplevert voor de wijziging van een bijzondere wet.

Artikel 47 van het ontwerp en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp moeten dus worden weggelaten.

Artikel 50

Artikel 50 wijzigt artikel 355 van de wet van 20 juli 2006 ‘houdende diverse bepalingen’.

De afdeling Wetgeving vraagt zich echter af of in dezelfde wet de artikelen 357 tot 359*bis* niet moeten worden opgeheven, gelet op andere bepalingen die zijn uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 11 van de wet van 30 augustus 2013.

Artikel 53

In artikel 53, 3°, hoeft artikel 204 van de programmawet van 23 december 2009 niet te worden gewijzigd. Deze bepaling heeft immers twee leden toegevoegd aan artikel 355 van de wet van 20 juli 2006 ‘houdende diverse bepalingen’, dat zelf al door artikel 50 van het ontwerp wordt gewijzigd.

Artikel 53, 3°, moet dus uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 61

De termijn die in artikel 61 van het ontwerp aan de N.M.B.S. en aan Infrabel wordt toegekend om de eerste vervoersovereenkomst te sluiten, is te kort, gelet op de termijn van twee maanden die het ontworpen artikel 163*quinquies*, § 2, (artikel 27 van het ontwerp) vaststelt voor het raadplegen van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY