



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.615/1
van 3 april 2014

avis 55.615/1
du 3 avril 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
verplichte statistieken van het
spoorvervoer uitgevoerd door
de Algemene Directie
Statistiek – Statistics Belgium'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux statistiques obligatoires
des transports par chemin de
fer effectuées par la Direction
générale Statistique – Statistics
Belgium'

Op 4 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de verplichte statistieken van het spoorvervoer uitgevoerd door de Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2014.

*

Le 4 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux statistiques obligatoires des transports par chemin de fer effectuées par la Direction générale Statistique – Statistics Belgium'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 20 mars 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

AANHEF

2. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, dient in het vijfde lid van de aanhef te worden verwezen naar de bepaling onder 2° van dat lid in plaats van naar de bepaling onder 1° ervan.

DISPOSITIEF

Artikel 1

3. De omschrijving die in artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt gegeven van het begrip “spoorwegonderneming” verschilt van de omschrijving van dat begrip in artikel 3, lid 1, 5, van verordening (EG) nr. 91/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 ‘betreffende de statistieken van het spoorvervoer’.

Naar het zeggen van de gemachtigde werd ervoor geopteerd om in het ontwerp de omschrijving van het begrip “spoorwegonderneming”, zoals die voorkomt in artikel 3, 27°, van de wet van 30 augustus 2013 ‘houdende de Spoorcodex’, over te nemen. Tevens wijst hij erop dat de ondernemingen die de tractie verzorgen expliciet worden vermeld omdat het die ondernemingen zijn die de licentie krijgen of bezitten om vervoer per spoor uit te voeren. Deze licentie wordt, steeds volgens de gemachtigde, door de spoorweginfrastructuurbeheerder (Infrabel) verleend, zodat via Infrabel zicht wordt verkregen op de spoorwegondernemingen. Tot slot haalt de gemachtigde nog een citaat aan uit de *Eurostat-guidelines* waaruit volgens hem valt af te leiden waarom de onderneming die de tractie verzorgt om pragmatische redenen het best wordt gecontacteerd.

Een EU-verordening heeft directe werking in de interne rechtsorde en primeert op de internrechtelijke wetgeving. Daarenboven wordt er met de ontworpen regeling precies naar gestreefd om een aantal internrechtelijke uitvoeringsregels vast te stellen met het oog op de toepassing van de voornoemde verordening, waarvan evenwel wordt afgeweken, wat het begrip “spoorwegonderneming” betreft. Enkel indien de verwijzing naar de ondernemingen die de tractie verzorgen in de omschrijving van het begrip “spoorwegonderneming”, in artikel 1, 2°, van het ontwerp, kan worden beschouwd als een nadere toepassingsregel van de voornoemde verordening die als dusdanig geen afbreuk doet aan deze laatste, kan de in het ontwerp gehanteerde begripsomschrijving toelaatbaar worden geacht.

Artikel 2

4. In de Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp zijn de woorden “per spoor”, die in de Nederlandse tekst voorkomen, niet weergegeven. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 5

5. De indeling van een artikel in paragrafen dient achterwege te blijven indien elke paragraaf slechts uit één lid bestaat¹. De paragraafsgewijze indeling van artikel 5 van het ontwerp dient derhalve te vervallen².

6. In artikel 5, § 2 – dat artikel 5, tweede lid, dient te worden – moet worden geschreven “... bezorgt de in het eerste lid vermelde lijst evenals de bijwerkingen ieder jaar aan de Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium”.

Artikel 7

7. In artikel 7, maar ook in de bijlagen bij het ontwerp, worden in essentie de bepalingen overgenomen die zijn vervat in artikel 4 en in de bijlagen van de voornoemde verordening (EG) nr. 91/2003. Het overnemen van bepalingen van een EU-verordening in een internrechtelijke norm moet worden vermeden. Dergelijke overname is immers overbodig omdat de overgenomen bepalingen van de verordening directe werking hebben in de interne rechtsorde. De overname is daarenboven misleidend in de mate ermee de indruk wordt gewekt dat de bepalingen van de verordening moeten worden overgenomen opdat ze toepasselijk zouden kunnen zijn in de interne rechtsorde, wat evenwel niet het geval is. Tevens wordt met de overname de indruk gewekt dat de internrechtelijke regelgever van de verordening zou kunnen afwijken, wat evenmin het geval is.

Het bepaalde in artikel 7 van het ontwerp dient te worden beperkt tot hetgeen nieuw is in vergelijking met de voornoemde EU-verordening. Daarenboven moet worden verwezen naar de bijlagen bij die verordening, zonder dat deze nog eens afzonderlijk in de vorm van een bijlage bij het ontwerp moeten worden overgenomen. Wel kan dan aan die verwijzing worden toegevoegd dat de in de bijlagen vermelde termijnen worden verlengd met de tijd die het bestuur nodig heeft voor het verzamelen van de betrokken gegevens.³

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 57.3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² In “artikel 5, § 2” en “artikel 5, § 3” van het ontwerp wordt trouwens nu al verwezen naar respectievelijk “het eerste” en “het tweede lid” van die bepaling.

³ Rekening houdend hiermee zullen in voorkomend geval sommige interne verwijzingen naar de bijlagen moeten worden aangepast. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 10 van het ontwerp verwezen naar “de termijnen vermeld in de bijlagen van dit besluit”.

Artikel 11

8. In artikel 11 van het ontwerp wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om de bijlagen bij het ontworpen koninklijk besluit te wijzigen. Dergelijke bevoegdheidsdelegatie zou erop neerkomen dat de minister bevoegd wordt gemaakt om de overgenomen bijlagen van de voornoemde verordening (EG) nr. 91/2003 te wijzigen, wat niet kan. In bijkomende orde dient ook te worden verwezen naar de opmerking *sub* 7 en de erin gedane suggestie om de bijlagen bij het ontwerp weg te laten.

Rekening houdend met wat voorafgaat, dient ook artikel 11 van het ontwerp te vervallen.

Artikel 12

9. Gelet op het bepaalde in de artikelen 19 tot 23 van de wet van 4 juli 1962 'betreffende de openbare statistiek' is artikel 12 van het ontwerp overbodig. Het artikel is daarenboven misleidend in de mate ermee de indruk wordt gewekt dat de Koning bevoegd zou zijn om de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van de betrokken overtredingen te regelen, wat niet het geval is.

Ook artikel 12 moet uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 13

10. Tenzij er een bijzondere reden is waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient tot slot ook artikel 13 te worden weggelaten.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PREAMBULE

2. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le cinquième alinéa du préambule doit viser le 2^o et non le 1^o de cette disposition.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

3. La définition donnée à l'article 1^{er}, 2^o, du projet à la notion d'« entreprise ferroviaire » diffère de la définition de cette notion inscrite à l'article 3, paragraphe 1, 5, du règlement (CE) n° 91/2003 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 'relatif aux statistiques des transports par chemin de fer'.

Selon le délégué, il a été décidé de reproduire dans le projet la définition de la notion d'« entreprise ferroviaire » figurant à l'article 3, 27^o, de la loi du 30 août 2013 'portant le Code ferroviaire'. Il souligne par ailleurs que les entreprises qui assurent la traction sont explicitement mentionnées, dès lors que ce sont elles qui reçoivent ou possèdent la licence pour effectuer le transport par voie ferrée. Toujours d'après le délégué, cette licence est octroyée par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire (Infrabel), si bien que l'on a une idée des entreprises ferroviaires via Infrabel. Enfin, le délégué cite encore un extrait des *recommandations d'Eurostat* qui permettent, selon lui, de déduire pourquoi il est préférable, pour des raisons pragmatiques, de contacter l'entreprise qui assure la traction.

Un règlement européen a un effet direct dans l'ordre juridique interne et prime la législation nationale. En outre, la réglementation en projet vise précisément à fixer un certain nombre de règles d'exécution de droit interne en vue d'appliquer le règlement précité, auquel il est toutefois dérogé en ce qui concerne la notion d'« entreprise ferroviaire ». Ce n'est que si la référence aux entreprises qui assurent la traction, faite dans la définition de la notion d'« entreprise ferroviaire » à l'article 1^{er}, 2^o, du projet, peut être considérée comme une modalité d'application du règlement précité, qui comme telle ne porte pas atteinte à celui-ci, que la définition de la notion utilisée dans le projet peut être réputée admissible.

Article 2

4. À l'article 2 du projet, les mots « per spoor », qui figurent dans le texte néerlandais, n'ont pas d'équivalent dans le texte français. On éliminera cette discordance.

Article 5

5. Il convient de faire l'économie de la division d'un article en paragraphes lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa ¹. La division en paragraphes de l'article 5 du projet doit donc être supprimée ².

6. À l'article 5, § 2 – qui doit devenir l'article 5, alinéa 2 –, on écrira « ... transmet chaque année la liste mentionnée à l'alinéa 1^{er} ainsi que les mises à jour à la Direction générale Statistique – Statistics Belgium ».

Article 7

7. L'article 7, de même que les annexes du projet, reproduisent essentiellement les dispositions contenues à l'article 4 et dans les annexes du règlement (CE) n° 91/2003 précité. Il faut éviter de reproduire des dispositions d'un règlement européen dans une norme de droit interne. Pareille reproduction est en effet superflue, dès lors que les dispositions empruntées au règlement ont un effet direct dans l'ordre juridique interne. Elle prête de surcroît à confusion dans la mesure où elle porte à croire qu'il faut reproduire les dispositions du règlement pour que celles-ci puissent être applicables dans l'ordre juridique interne, ce qui n'est cependant pas le cas. Elle laisse également penser que le législateur de droit interne pourrait déroger au règlement, ce qui n'est pas le cas non plus.

L'article 7 du projet doit se limiter aux éléments nouveaux par rapport au règlement européen précité. En outre, on mentionnera les annexes de ce règlement sans devoir encore les reproduire séparément sous la forme d'une annexe au projet. On pourra alors ajouter à cette référence que les délais mentionnés dans les annexes sont prolongés du temps nécessaire à l'administration pour recueillir les données concernées ³.

Article 11

8. L'article 11 du projet habilite le ministre à modifier les annexes de l'arrêté royal en projet. Pareille délégation de compétence reviendrait à habiliter le ministre à modifier les

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 57.3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² « L'article 5, § 2 » et « l'article 5, § 3 » du projet font d'ailleurs déjà référence respectivement à « l'alinéa 1 [lire : 1^{er}] » et « 2 » de cette disposition.

³ Compte tenu de cette observation, certains renvois internes aux annexes devront, le cas échéant, être adaptés. Ainsi, l'article 10 du projet, par exemple, fait état des « délais mentionnés dans les annexes du présent arrêté ».

annexes reproduites du règlement (CE) n° 91/2003 précité, ce qui n'est pas permis. À titre subsidiaire, on rappellera également l'observation formulée au point 7 et la suggestion qui y est faite d'omettre les annexes du projet.

Compte tenu de ce qui précède, il y a également lieu de distraire l'article 11 du projet.

Article 12

9. Eu égard aux articles 19 à 23 de la loi du 4 juillet 1962 'relative à la statistique publique', l'article 12 du projet est superflu. L'article peut en outre prêter à confusion dans la mesure où il donne à penser que le Roi serait compétent pour régler la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions concernées, ce qui n'est pas le cas.

On omettra également l'article 12 du projet.

Article 13

10. Enfin, sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, on omettra aussi l'article 13 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME