CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.836/2/V
du 12 août 2015

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, fixant sa composition ainsi que les statuts administratifs et pécuniaire applicables à ses membres, et modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2007 relatif à la licence d'entreprise ferroviaire'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.836/2/V
van 12 augustus 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 betreffende de oprichting van de dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, tot vaststelling van zijn samenstelling en het administratief en geldelijk statuut dat van toepassing is op zijn leden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 betreffende de vergunning van de spoorwegonderneming'

Le 8 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit (*) jusqu'au 24 août 2015, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, fixant sa composition ainsi que les statuts administratifs et pécuniaire applicables à ses membres, et modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2007 relatif à la licence d'entreprise ferroviaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, 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 août 2015.

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 8 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege (*) verlengd tot 24 augustus 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 betreffende de oprichting van de dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, tot vaststelling van zijn samenstelling en het administratief en geldelijk statuut dat van toepassing is op zijn leden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 betreffende de vergunning van de spoorwegonderneming'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, staatsraad, Yves DE CORDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, 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 augustus 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Les alinéas 9 et 10 seront intervertis.

DISPOSITIF

Intitulé des chapitres

L'intitulé des chapitres sera complété afin de mentionner l'intitulé complet des arrêtés modifiés.

Article 2

La mention des précédentes modifications encore en vigueur sera corrigée en écrivant « inséré par l'arrêté royal du 1er février 2006 et remplacé par l'arrêté royal du 4 décembre 2012 ».

Article 3

1. La mention des précédentes modifications encore en vigueur sera corrigée en écrivant « remplacé par l'arrêté royal du 4 décembre 2012 et modifié par l'arrêté royal du 11 décembre 2013 ».

2. Interrogée sur la question de savoir à qui doivent être transmises les déclarations d'engagement et d'intérêts, la déléguée de la ministre a répondu ce qui suit :

> « […] De bepaling wordt aangepast in die zin dat de verbintenissenverklaring en de verklaring omtrent hun belangen worden neergelegd bij de minister.
>
> Nochtans is het nodig dat verduidelijkt wordt bij welke minister deze neerlegging dient te gebeuren. In de huidige legislatuur is de bevoegde minister 'de minister bevoegd voor het toepassen van disciplinaire procedures ten aanzien van de Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal'.
>
> Deze minister is eveneens bevoegd voor de uitvoering van de andere bepalingen van het koninklijk besluit van 25/10/2004.

In artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 25/10/2004 wordt de minister gedefinieerd als 'de minister die de regulering van het spoorwegvervoer en van het luchtvervoer binnen zijn bevoegdheid heeft'.

De aanduiding 'die de regulering van het spoorwegvervoer binnen zijn bevoegdheid heeft' is verwarrend omdat dit kan verwijzen naar de minister bevoegd voor mobiliteit.

Omwille van de rechtszekerheid stellen wij voor om in het ontwerp een bijkomende wijziging op te nemen die ertoe strekt om de definitie van minister in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 25/10/2004 te vervangen door 'de minister bevoegd voor het toepassen van disciplinaire procedures ten aanzien van de Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal'.

In dat geval kan in artikel 3 van het ontwerp wordt vermeld dat de verbintenissenverklaring en de verklaring omtrent hun belangen worden neergelegd bij de minister, zonder verdere precisering ».

Le projet sera revu en ce sens.

Article 7

1. Selon l'article 11, § 1er, alinéa 2 en projet, le ministre peut accorder au titulaire de la licence un délai plus long compte tenu de la spécificité des services en cause ou de circonstances particulières pour les deux hypothèses visées au paragraphe 1er, 2°, à savoir « lorsqu'il a interrompu pendant six mois consécutifs les services de transport pour lesquels il a reçu la licence ou ne les a pas commencés six mois après la délivrance de la licence et qu'il a l'intention de poursuivre ses activités ou de les démarrer ».

L'auteur du projet transpose ainsi l'article 24, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)' (ci après la directive 2012/34/UE). Or, celui-ci ne prévoit la possibilité d'un délai supérieur à six mois qu'en cas de démarrage d'activité.

En ce qui concerne l'autre hypothèse, il semble qu'il considère que l'autorité peut décider de ne pas suspendre ou de ne pas imposer une nouvelle demande d'agrément, si la suspension de l'activité est justifiée par les spécificités du service ou des circonstances particulières.

Il y a lieu ainsi de scinder le 2° de l'énumération et de ne faire référence, à l'alinéa 2, qu'au démarrage d'activité.

Interrogée sur la portée de la disposition, la déléguée de la ministre a précisé ce qui suit :

« In artikel 11, § 1, van het te wijzigen koninklijk besluit wordt punt 2° opgesplitst in twee onderscheiden punten 2° en 3°.

Daarnaast wordt enkel voor 3° in een uitzondering voorzien als volgt : « In het geval bedoeld in 3°, kan de Minister aan de houder een langere termijn toestaan rekening houdend met bijzonder karakter van de betrokken diensten ».

La disposition sera adaptée en ce sens.

2. Afin de mieux articuler les paragraphes 1er et 2 en projet, il est suggéré d'omettre l'alinéa 1er du paragraphe 2 et de commencer son alinéa 2 devenant 1er comme suit : « À défaut d'une notification visée au paragraphe 1er, ».

3. Au paragraphe 2 en projet, dans un souci de sécurité juridique afin d'éviter toute ambiguïté, il y a lieu de prévoir que la présomption ne s'applique pas aux deux hypothèses actuellement visées au paragraphe 1er, 2°.

4. Le paragraphe 3 en projet prévoit que le ministre peut prononcer la suspension de la licence en cas de réexamen. Il ressort du début de l'article 15 en projet (article 11 du projet), à savoir « Nonobstant les autres cas de suspension déterminés par le présent arrêté », que l'auteur du projet semble prévoir un nouveau cas de suspension. Or, si l'article 17 du Code ferroviaire habilite le Roi à prévoir des nouveaux cas de suspension, son article 14 prévoit seulement qu'Il peut fixer les modalités des cas de réexamen.

Ainsi les cas de réexamens prévus par le projet, pour trouver un fondement juridique dans l'article 14 du Code ferroviaire visé au préambule, doivent se raccrocher aux 2° et 3° de cet article. Or, ils sont similaires aux 1° et 3° de l'article 15 en projet.

Il s'ensuit que l'article 11, § 3 en projet ne prévoit pas un nouveau cas de suspension de sorte que de l'accord de la déléguée de la ministre, d'une part, il y a lieu d'écrire à l'article 11 en projet « de prononcer la suspension de la licence conformément à l'article 15 » et d'autre part, à l'article 15 en projet, d'omettre les mots « Nonobstant les autres cas de suspension déterminés par le présent arrêté ».

Une observation analogue vaut pour l'article 11, § 4, alinéa 2 en projet où il convient de renvoyer à l'article 16.

Article 8

À l'alinéa 2 en projet, il faut écrire « qu'il juge utile » au lieu de « qu'elle juge utile ».

Article 9

L'article 9 du projet ne modifie en rien la portée de l'article 13 actuel de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 'relatif à la licence d'entreprise ferroviaire'.

Cette disposition doit en conséquence être omise [1].

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 107.

Article 12

Seulement l'article 16, 1° en projet prévoit que le titulaire de la licence doit avoir été mis en mesure de présenter ses observations. Afin d'éviter une interprétation *a contrario* et puisque cette obligation découle déjà du principe général de droit *audi alteram partem*, comme en a convenu la déléguée de la ministre, cette précision sera omise.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Het negende en het tiende lid moeten onderling van plaats worden verwisseld.

DISPOSITIEF

Opschrift van de hoofdstukken

Het opschrift van de hoofdstukken behoort aldus aangevuld te worden dat het volledige opschrift van de gewijzigde besluiten erin vermeld wordt.

Artikel 2

De vermelding van de nog geldende vroegere wijzigingen moet worden rechtgezet door het volgende te schrijven: "ingevoegd bij het koninklijk besluit van 1 februari 2006 en vervangen bij het koninklijk besluit van 4 december 2012".

Artikel 3

1. De vermelding van de nog geldende vroegere wijzigingen moet worden rechtgezet door het volgende te schrijven: "vervangen bij het koninklijk besluit van 4 december 2012 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 11 december 2013".

2. Op de vraag aan wie de verklaringen omtrent de verbintenissen en omtrent de belangen moeten worden toegezonden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "[…] De bepaling wordt aangepast in die zin dat de verbintenissenverklaring en de verklaring omtrent hun belangen worden neergelegd bij de minister.
>
> Nochtans is het nodig dat verduidelijkt wordt bij welke minister deze neerlegging dient te gebeuren. In de huidige legislatuur is de bevoegde minister 'de minister bevoegd voor het toepassen van disciplinaire procedures ten aanzien van de Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal'.

Deze minister is eveneens bevoegd voor de uitvoering van de andere bepalingen van het koninklijk besluit van 25/10/2004.

In artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 25/10/2004 wordt de minister gedefinieerd als 'de minister die de regulering van het spoorwegvervoer en van het luchtvervoer binnen zijn bevoegdheid heeft'.

De aanduiding 'die de regulering van het spoorwegvervoer binnen zijn bevoegdheid heeft' is verwarrend omdat dit kan verwijzen naar de minister bevoegd voor mobiliteit.

Omwille van de rechtszekerheid stellen wij voor om in het ontwerp een bijkomende wijziging op te nemen die ertoe strekt om de definitie van minister in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 25/10/2004 te vervangen door 'de minister bevoegd voor het toepassen van disciplinaire procedures ten aanzien van de Dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal'.

In dat geval kan in artikel 3 van het ontwerp wordt vermeld dat de verbintenissenverklaring en de verklaring omtrent hun belangen worden neergelegd bij de minister, zonder verdere precisering".

Het ontwerp behoort in die zin te worden herzien.

Artikel 7

1. Volgens het ontworpen artikel 11, § 1, tweede lid, kan de minister aan de houder van de vergunning een langere termijn toestaan, rekening houdend met het bijzonder karakter van de betrokken diensten of met bijzondere omstandigheden, voor de twee gevallen die vermeld worden in paragraaf 1, 2°, te weten "wanneer hij gedurende zes opeenvolgende maanden de vervoerdiensten waarvoor hij de vergunning heeft ontvangen, heeft onderbroken of wanneer hij de vervoerdiensten niet binnen de zes maanden heeft aangevangen na de afgifte van de vergunning en hij voornemens is om zijn activiteiten verder te zetten of aan te vangen".

De steller van het ontwerp voorziet aldus in de omzetting van artikel 24, lid 4, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking)' (hierna richtlijn 2012/34/EU genoemd). Die richtlijn voorziet echter alleen in de mogelijkheid om een termijn van meer dan zes maanden toe te staan wanneer met de exploitatie wordt begonnen.

Met betrekking tot het andere geval lijkt ervan uit te worden gegaan dat de overheid kan beslissen om niet te schorsen of om geen nieuwe vergunningsaanvraag op te leggen, ingeval de onderbreking van de activiteit wordt gerechtvaardigd door het bijzonder karakter van de dienst of door bijzondere omstandigheden.

Derhalve moet onderdeel 2° van de opsomming opgesplitst worden en behoort in het tweede lid ervan enkel te worden verwezen naar het aanvangen van de activiteit.

Naar aanleiding van een vraag over de strekking van de bepaling heeft de gemachtigde van de minister het volgende gepreciseerd:

"In artikel 11, § 1, van het te wijzigen koninklijk besluit wordt punt 2° opgesplitst in twee onderscheiden punten 2° en 3°.

Daarnaast wordt enkel voor 3° in een uitzondering voorzien als volgt: "In het geval bedoeld in 3°, kan de Minister aan de houder een langere termijn toestaan rekening houdend met bijzonder karakter van de betrokken diensten".

De bepaling moet in die zin worden aangepast.

2. Teneinde de ontworpen paragrafen 1 en 2 beter op elkaar af te stemmen, wordt voorgesteld om het eerste lid van paragraaf 2 weg te laten en het tweede lid, dat het eerste lid wordt, als volgt te laten aanvangen: "Bij ontstentenis van een kennisgeving zoals bedoeld in paragraaf 1, ."

3. Omwille van de rechtszekerheid dient in de ontworpen paragraaf 2 iedere dubbelzinnigheid te worden opgeheven door te bepalen dat het vermoeden niet van toepassing is op de twee gevallen die thans vermeld worden in paragraaf 1, 2°.

4. De ontworpen paragraaf 3 bepaalt dat de minister de vergunning kan schorsen ingeval ze opnieuw onderzocht wordt. Uit het begin van het ontworpen artikel 15 (artikel 11 van het ontwerp), te weten "Onverminderd de andere gevallen van schorsing bepaald in het besluit", blijkt dat de steller van het ontwerp lijkt te voorzien in een nieuw geval van schorsing. Terwijl artikel 17 van de Spoorcodex de Koning machtigt om nieuwe gevallen te bepalen waarin vergunningen geschorst worden, schrijft artikel 14 ervan echter alleen voor dat Hij de nadere regels kan bepalen voor de gevallen waarbij een nieuw onderzoek wordt ingesteld.

Derhalve dienen de in het ontwerp voorziene gevallen waarbij een nieuw onderzoek wordt ingesteld, te worden afgestemd op de onderdelen 2° en 3° van dat artikel om rechtsgrond te ontlenen aan artikel 14 van de Spoorcodex, waarnaar in de aanhef wordt verwezen. Ze vertonen evenwel gelijkenissen met de onderdelen 1° en 3° van het ontworpen artikel 15.

Daaruit volgt dat het ontworpen artikel 11, § 3, niet voorziet in een nieuw geval van schorsing, zodat, met instemming van de gemachtigde van de minister, enerzijds in het ontworpen artikel 11 "de vergunning te schorsen overeenkomstig artikel 15", moet worden geschreven, en anderzijds in het ontworpen artikel 15 de woorden "Onverminderd de andere gevallen van schorsing bepaald in het besluit" moeten vervallen.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het ontworpen artikel 11, § 4, tweede lid, waarin moet worden verwezen naar artikel 16.

Artikel 8

In de Franse tekst van het ontworpen tweede lid moet "qu'il juge utile" worden geschreven in plaats van "qu'elle juge utile".

Artikel 9

Artikel 9 van het ontwerp brengt geen enkele wijziging aan in de strekking van het huidige artikel 13 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 'betreffende de vergunning van spoorwegonderneming'.

Die bepaling dient derhalve te vervallen.[1]

Artikel 12

Alleen in het ontworpen artikel 16, 1°, wordt bepaald dat de houder van de vergunning in de gelegenheid moet zijn gesteld om zijn bezwaren in te dienen. Om een interpretatie *a contrario* te voorkomen en omdat die verplichting reeds voortvloeit uit het algemeen rechtsbeginsel *audi alteram partem*, dient die precisering te worden weggelaten. De gemachtigde van de minister is het daarmee eens.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 107.