



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.899/2/V
du 27 août 2018

advies 63.899/2/V
van 27 augustus 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'agrément de sécurité, au
certificat de sécurité et au
rapport annuel de sécurité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
veiligheidsvergunning, het
veiligheidscertificaat en het
jaarlijks veiligheidsverslag'

Le 12 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 28 août 2018, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'agrément de sécurité, au certificat de sécurité et au rapport annuel de sécurité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 27 août 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 août 2018.

*

Op 12 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 28 augustus 2018 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de veiligheidsvergunning, het veiligheidscertificaat en het jaarlijks veiligheidsverslag'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 27 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 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.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1. À l'article 3, § 2, du projet, dans un souci de simplification administrative, il n'y a pas lieu de demander la production de documents dont la publicité et l'accès sont organisés par la loi. Conformément à l'article III.18, § 1^{er}, du Code de droit économique, toute personne disposant d'un numéro BCE est déjà tenue de fournir les informations suivantes lors de son inscription à la Banque carrefour des entreprises :

« L'inscription faite en vertu de l'article III.17 contient les données suivantes :

1° le nom, la dénomination ou la raison sociale ;

2° la désignation précise des différentes adresses, le cas échéant, du siège social de l'entreprise et des différentes unités d'établissement en Belgique ;

3° la forme juridique ;

4° la situation juridique ;

5° la date de création et la date de cessation de l'entreprise ou de l'unité d'établissement ;

6° les données d'identification des fondateurs, mandataires et fondés de pouvoir ;

7° les activités économiques exercées par l'entreprise ;

8° les autres données d'identification de base qui doivent être fournies au moment de la création de la personne morale ou en application du Chapitre 2 ;

9° la mention des autorisations, licences, agréments, dont dispose l'entreprise ou les qualités pour lesquelles cette dernière est connue auprès des différentes autorités, administrations et services et, le cas échéant, le suivi des demandes y relatives ;

10° le cas échéant, la référence au site internet de l'entreprise, son numéro de téléphone, de fax ainsi que son adresse électronique ;

11° les données relatives au(x) compte(s) bancaire(s) de l'entreprise ».

Par conséquent, compte tenu spécialement du 2° et du 10° de la disposition précitée, à l'article 3, § 2, 1°, du projet, les termes « l'adresse postale de contact, le numéro de téléphone et de fax, l'adresse e-mail et, le cas échéant, le site internet, » seront supprimés.

2. À l'article 3, § 2, 2°, du projet, l'auteur du projet vérifiera s'il ne convient pas également de faire référence aux règles établies en vertu de l'article 68, § 2, alinéa 1^{er}, du Code ferroviaire.

3. À l'article 3, § 2, 3° et 4°, du projet, il y a lieu de faire référence aux règles établies en vertu de l'article 68, § 2, alinéa 2, et non alinéa 3, du Code ferroviaire.

Article 9

L'article 9, § 3, 3°, du projet évoque les types de matériel roulant « certifiés ».

Interrogée à ce sujet, la déléguée du Ministre précise que cette « certification » renvoie au chapitre 5 (« Véhicules ») du titre 6 (« Interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne ») du Code ferroviaire, dont la section 1^{ère} porte sur l'« autorisation de mise en service ».

Dans un souci de cohérence et comme le suggère la déléguée du Ministre, il serait dès lors préférable de parler de types de matériel roulant « autorisés ».

Article 17

L'article 96, alinéa 3, du Code ferroviaire prévoit que,

« [s]i un gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire agréé ne remplit plus les conditions requises pour l'obtention de l'agrément de sécurité, l'agrément peut être retiré ».

Le Code ferroviaire ne prévoit pas l'hypothèse – comme le fait l'article 17, alinéa 1^{er}, du projet – d'un retrait lorsque « le détenteur de l'agrément de sécurité met en danger l'utilisation de l'infrastructure qu'il gère ».

Cette disposition transpose l'article 11, paragraphe 2, alinéa 3 de la directive n° 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité'.

L'article 17 doit être revu en conséquence ¹.

¹ On peut toutefois supposer que l'hypothèse d'une mise en danger de l'utilisation de l'infrastructure implique nécessairement le non-respect des conditions requises pour l'obtention de l'agrément de sécurité.

Article 23

1. Dans un souci de sécurité juridique, le projet précisera, pour chacun des délais qu'il fixe, le moment exact auquel celui-ci prend fin.

L'article 23, § 2, alinéas 1^{er} et 2, du projet prévoit des délais exprimés en « jours » sans autre précision. Par conséquent, ces délais seront calculés sur la base des jours « calendrier », sans tenir compte du fait qu'il pourrait expirer un jour « non ouvrable ».

L'auteur du projet vérifiera que telle est bien son intention. À défaut, il précisera le mode de calcul du délai dans l'hypothèse où celui-ci arriverait à échéance un jour « non ouvrable ».

2. Il conviendra, par ailleurs et en toute hypothèse (voir le paragraphe 3, alinéa 2), d'également définir la notion de « jour ouvrable ». Pour rappel, il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jour ouvrable » exclut le dimanche et les jours fériés légaux, mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable ².

L'auteur du projet clarifiera son intention à cet égard.

3. Les alinéas 1^{er} et 3, 2°, de l'article 23, § 2, du projet se réfèrent respectivement à la notification de l'intention de prononcer le retrait de l'agrément et à la notification de la demande d'audition. Dans ce cadre, dans un souci de sécurité juridique, il est utile de recourir à des présomptions : par exemple, celle qui prévoit que le destinataire d'un courrier recommandé a pu, en toute vraisemblance, avoir connaissance de la notification le troisième jour ouvrable qui suit la date de l'envoi de la notification, tout en permettant au destinataire de prouver que la notification ne lui est parvenue que plus tard ³.

De telles clarifications pourraient adéquatement être apportées au sein de l'article 30 du projet.

Article 31

L'article 31 du projet précise que « l'autorité de sécurité procède à toutes les notifications visées dans le présent arrêté simultanément par envoi recommandé avec accusé de réception ».

Le terme « simultanément » n'est pas adéquat dès lors que seul l'envoi recommandé avec accusé de réception est prévu.

² Voir par exemples : C.E., 20 mai 2010, n°204.165, Piret ; 11 février 2014, n° 226.375, Libert.

³ Voir par exemple : l'article 4, § 2, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' ou l'article 53bis, 2°, du Code judiciaire.

Par conséquent, il convient soit de supprimer ce terme, soit d'ajouter un autre mode de notification auquel il sera recouru simultanément à l'envoi recommandé avec accusé de réception.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. In artikel 3, § 2, van het ontwerp behoort, met het oog op administratieve vereenvoudiging, niet voorgeschreven te worden dat documenten moeten worden voorgelegd waarvan de bekendmaking en waartoe de toegang bij wet zijn geregeld. Overeenkomstig artikel III.18, § 1, van het Wetboek van economisch recht is iedere persoon die over een KBO-nummer beschikt, reeds verplicht om bij zijn inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen de volgende gegevens te verstrekken:

“De inschrijving die gebeurt krachtens artikel III.17 omvat de volgende gegevens:

- 1° de naam, de benaming of de firmanaam;
- 2° de nauwkeurige aanduiding van de onderscheiden adressen, in voorkomend geval, van de maatschappelijke zetel van de onderneming en van de verschillende vestigingseenheden in België;
- 3° de rechtsvorm;
- 4° de rechtstoestand;
- 5° de oprichtings- en stopzettingsdatum van de onderneming of de vestigingseenheid;
- 6° de identificatiegegevens van de oprichters, mandatarissen en lasthebbers van de onderneming;
- 7° de door de onderneming uitgeoefende economische activiteiten;
- 8° de overige basisidentificatiegegevens, die moeten verstrekt worden op het ogenblik van de oprichting van de rechtspersoon of in toepassing van Hoofdstuk 2;
- 9° de aanduiding van de toelatingen, vergunningen en erkenningen waarover de onderneming beschikt of de hoedanigheden waaronder deze gekend is bij de verschillende overheden, administraties en diensten en, in voorkomend geval, de opvolging van de aanvragen in dit verband;
- 10° in voorkomend geval, de verwijzing naar de website van de onderneming, haar telefoonnummer, haar faxnummer en haar e-mailadres;
- 11° de gegevens betreffende de bankrekening(en) van de onderneming.”

Vooraf gelet op de punten 2° en 10° van de voornoemde bepaling, moeten in artikel 3, § 2, 1°, van het ontwerp bijgevolg de woorden “het contact-postadres, het telefoon- en faxnummer, het emailadres en eventueel de internetsite” worden geschrapt.

2. De steller van het ontwerp dient na te gaan of in artikel 3, § 2, 2°, van het ontwerp niet ook moet worden verwezen naar de regels die vastgesteld zijn krachtens artikel 68, § 2, eerste lid van de Spoorcodex.

3. In artikel 3, § 2, 3° en 4°, van het ontwerp moet verwezen worden naar de regels vastgesteld krachtens artikel 68, § 2, tweede – en niet derde – lid van de Spoorcodex.

Artikel 9

In artikel 9, § 3, 3°, van het ontwerp komen de “gecertificeerde” soorten rollend materieel ter sprake.

Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de minister gepreciseerd dat die “certificering” verwijst naar hoofdstuk 5 (“Voertuigen”) van titel 6 (“Interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese unie”) van de Spoorcodex, waarvan afdeling 1 betrekking heeft op de “toelating tot indienststelling”.

Ter wille van de samenhang en zoals de gemachtigde van de minister voorstelt, zou het bijgevolg beter zijn te spreken van “toegestane” soorten rollend materieel.

Artikel 17

Artikel 96, derde lid, van de Spoorcodex bepaalt het volgende:

“Wanneer een vergunde spoorweginfrastructuurbeheerder niet langer aan de voorwaarden voor het bekomen van de veiligheidsvergunning voldoet, kan de vergunning worden ingetrokken.”

De Spoorcodex voorziet niet in een intrekking - zoals artikel 17, eerste lid, van het ontwerp wel doet - wanneer “de houder van de veiligheidsvergunning het gebruik van de infrastructuur die hij beheert in gevaar brengt”.

Die bepaling vormt de omzetting van artikel 11, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering’.

Artikel 17 moet dienovereenkomstig worden herzien.¹

Artikel 23

1. Ter wille van de rechtszekerheid moet in het ontwerp het precieze tijdstip worden aangegeven waarop elk van de erin vastgestelde termijnen verstrijkt.

Artikel 23, § 2, eerste en tweede lid, van het ontwerp voorziet in termijnen die zijn uitgedrukt in “dagen” zonder meer. Die termijnen moeten bijgevolg worden berekend op basis van “kalenderdagen”, zonder rekening te houden met het feit dat ze zouden kunnen verstrijken op een dag die geen werkdag is.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of zulks wel degelijk zijn bedoeling is. Indien niet, moet hij preciseren hoe de termijn moet worden berekend ingeval die zou verstrijken op een dag die geen werkdag is.

2. Voorts dient er hoe dan ook (zie paragraaf 3, tweede lid) een definitie van het begrip “werkdag” te worden gegeven. Er zij aan herinnerd dat volgens een vaste rechtspraak zondagen en wettelijke feestdagen, behoudens andersluidende bepaling, niet vallen onder het begrip “werkdagen”, maar zaterdagen daarentegen wel werkdagen zijn.²

De steller van het ontwerp moet zijn bedoeling dienaangaande verduidelijken.

3. Het eerste lid en het derde lid, 2°, van artikel 23, § 2, van het ontwerp verwijzen naar de kennisgeving van, respectievelijk, het voornemen om de vergunning in te trekken en de mogelijkheid om een verzoek om te worden gehoord in te dienen. In dat verband is het, ter wille van de rechtszekerheid, nuttig om te werken met veronderstellingen: bijvoorbeeld de veronderstelling dat de geadresseerde van een aangetekend schrijven naar alle waarschijnlijkheid kennis heeft kunnen nemen van de kennisgeving de derde werkdag na de dag van de verzending van de kennisgeving, waarbij aan de geadresseerde de mogelijkheid wordt gegeven te bewijzen dat de kennisgeving hem pas later heeft bereikt.³

Het zou nuttig zijn die verduidelijkingen op te nemen in artikel 30 van het ontwerp.

¹ Er kan weliswaar van uitgegaan worden dat indien het gebruik van de infrastructuur in gevaar is gebracht, dit automatisch impliceert dat niet voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de veiligheidsvergunning.

² Zie bijvoorbeeld: RvS 20 mei 2010, nr. 204.165, Piret; 11 februari 2014, nr. 226.375, Libert.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 4, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ of artikel 53bis, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 31

Luidens artikel 31 van het ontwerp “[doet] [d]e veiligheidsinstantie (...) elke kennisgeving bedoeld in dit besluit, gelijktijdig per aangetekende zending met ontvangstbewijs.”

De term “gelijktijdig” is niet geschikt, aangezien alleen wordt voorzien in de aangetekende zending met ontvangstbewijs.

Bijgevolg moet ofwel die term worden geschrapt, ofwel worden voorzien in nog een andere wijze van kennisgeving waarvan gelijktijdig met de aangetekende zending met ontvangstbewijs dient te worden gebruikgemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT