



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.901/2/V
du 27 août 2018

advies 63.901/2/V
van 27 augustus 2018

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
30 août 2013 portant le Code
ferroviaire'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
30 augustus 2013 houdende de
Spoorcodex'

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 avant-projet de loi 'modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire'.

L'avant-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, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, 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 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 27 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, 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 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^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet tend à apporter au Code ferroviaire les modifications que nécessite la transposition de la directive n° 2016/2370/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 'modifiant la directive n° 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire'.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles transmis par le fonctionnaire délégué exposent quelles sont les dispositions ou subdivisions de dispositions de la directive précitée que transpose chaque disposition de l'avant-projet. Un tableau de transposition résume cette information.

L'examen du caractère complet et adéquat de la transposition opérée exige cependant que soit également établi par son auteur et joint à l'exposé des motifs, un tableau de transposition inverse, qui identifie, pour chacune des dispositions de la directive transposée, soit la disposition de l'avant-projet qui en assure la transposition, soit le motif de l'absence de transposition par l'avant-projet ¹.

Lors de l'établissement de ce tableau inverse, il conviendra notamment de vérifier si la transposition correcte des dispositions suivantes de la directive n° 2016/2370/UE n'exige pas de compléter le dispositif de l'avant-projet :

– l'article 1^{er}, 2), b) et c), modifiant l'article 3 de la directive n° 2012/34/UE ;

– l'article 1^{er}, 4), insérant l'article 7, paragraphe 3, spécialement ses *litteras* c) et d), dans la directive n° 2012/34/UE ;

– l'article 1^{er}, 8), insérant des articles 11*bis* et 13*bis* dans la directive n° 2012/34/UE ;

– l'article 1^{er}, 14), c), insérant un paragraphe 9 dans l'article 56 de la directive n° 2012/34/UE.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Notamment pour les dispositions qui n'appellent pas ou pas nécessairement de transposition, ou dont la transposition est déjà assurée par une norme de droit interne préexistante ou le sera par un autre texte normatif.

C'est sous la réserve de cette observation générale que les observations particulières suivantes sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

Dans le texte français de l'article 3, 79°, en projet du Code ferroviaire (article 3, 2°, de l'avant-projet), il convient de remplacer le terme « réaménagement » par le terme « modernisation » afin de mieux respecter la terminologie utilisée à l'article 1^{er}, 2), b), de la directive n° 2016/2370/UE.

Article 4

À l'article 4/2/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet du Code ferroviaire (article 4 de l'avant-projet), il convient de préciser qu'il est fait référence à l'annexe 28 (du Code).

La numérotation de cette annexe insérée par l'avant-projet sera également corrigée, le Code ferroviaire possédant déjà une annexe 26, insérée par la loi du 15 juin 2015, ainsi qu'une annexe 27, insérée par la loi du 23 novembre 2017.

Article 19

Dans un souci de clarté réglementaire, il conviendrait de compléter la première phrase du 5°, alinéa 2, en projet en précisant, si telle est l'intention, que les critères préétablis le sont par l'organe de contrôle lui-même.

OBSERVATION FINALE

Le commentaire de l'article 25 de l'avant-projet énonce que :

« [l']annexe 3 du code ferroviaire est abrogée afin de tenir compte de la nouvelle annexe VII de la directive 2012/34/UE qui est directement applicable ».

L'annexe VII de la directive n° 2012/34/UE a effectivement été remplacée par la décision déléguée n° (UE) 2017/2075 de la Commission du 4 septembre 2017 'remplaçant l'annexe VII de la directive n° 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen'.

L'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation ne comporte cependant pas de disposition abrogeant l'annexe 3 du Code ferroviaire.

Il sera complété sur ce point, en veillant à modifier également son article 33, § 1^{er}, en conséquence.

*

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

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

ALGEMENE OPMERKING

Het voorontwerp strekt ertoe in de Spoorcodex de wijzigingen aan te brengen die nodig zijn voor de omzetting van richtlijn 2016/2370/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 ‘tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur’.

In de memorie van toelichting en in de bespreking van de artikelen die door de gemachtigde ambtenaar overgezonden zijn, wordt uiteengezet welke bepalingen of onderverdelingen van bepalingen van de voornoemde richtlijn bij elke bepaling van het voorontwerp omgezet worden. Die informatie is samengevat in een omzettingstabel.

Teneinde na te gaan of het om een volledige en adequate omzetting gaat, moet door de steller van het voorontwerp evenwel ook een tabel opgesteld worden die de omzetting in omgekeerde zin weergeeft en die moet bij de memorie van toelichting gevoegd worden. Voor elke bepaling van de richtlijn die omgezet wordt, vermeldt die tabel hetzij de bepaling van het voorontwerp die voor de omzetting van de richtlijn bepaling zorgt, hetzij de reden waarom de richtlijn bepaling niet bij het voorontwerp omgezet wordt.¹

Bij het opstellen van die tabel die de omzetting in omgekeerde zin weergeeft, zal inzonderheid nagegaan moeten worden of de correcte omzetting van de volgende bepalingen van richtlijn 2016/2370/EU geen aanvulling van het dispositief van het voorontwerp vereist:

- artikel 1, 2), b) en c), waarbij artikel 3 van richtlijn 2012/34/EU gewijzigd wordt;
- artikel 1, 4), waarbij artikel 7, lid 3, meer bepaald de litterae c) en d) ervan, in richtlijn 2012/34/EU ingevoegd worden;
- artikel 1, 8), waarbij een artikel 11*bis* en een artikel 13*bis* in richtlijn 2012/34/EU ingevoegd worden;

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

¹ Inzonderheid voor de bepalingen waarvoor geen omzetting of niet noodzakelijk een omzetting vereist is, of die een reeds bestaande internrechtelijke norm al omgezet heeft of die bij een andere normatieve tekst omgezet zullen worden.

– artikel 1, 14), c), waarbij een lid 9 in artikel 56 van richtlijn 2012/34/EU ingevoegd wordt.

Onder voorbehoud van die algemene opmerking worden de volgende bijzondere opmerkingen geformuleerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 3, 79°, van de Spoorcodex (artikel 3, 2°, van het voorontwerp) dient het woord “réaménagement” vervangen te worden door het woord “modernisation” teneinde dichter bij de terminologie te blijven die in artikel 1, 2), b), van richtlijn 2016/2370/EU gebruikt wordt.

Artikel 4

In het ontworpen artikel 4/2/1, § 1, eerste lid, van de Spoorcodex (artikel 4 van het voorontwerp) dient gepreciseerd te worden dat naar bijlage 28 (van de codex) verwezen wordt.

Het nummer dat bij het voorontwerp aan die bijlage toegekend wordt, moet tevens gecorrigeerd worden, aangezien in de Spoorcodex reeds een bij de wet van 15 juni 2015 ingevoegde bijlage 26 opgenomen is, evenals een bijlage 27, die bij de wet van 23 november 2017 ingevoegd is.

Artikel 19

Met het oog op de duidelijkheid van de regelgeving zou de eerste zin van de ontworpen bepaling onder 5°, tweede lid, aangevuld moeten worden en, indien dat de bedoeling is, zou daarin gepreciseerd moeten worden dat het toezichthoudende orgaan zelf de vooraf bepaalde criteria vaststelt.

SLOTOPMERKING

In de bespreking van artikel 25 van het voorontwerp staat het volgende:

“Bijlage 3 van de Spoorcodex wordt opgeheven om rekening te houden met de nieuwe bijlage VII van de richtlijn 2012/34/EU die onmiddellijk van toepassing is.”

Bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU is inderdaad vervangen bij gedelegeerd besluit (EU) 2017/2075 van de Commissie van 4 september 2017 ‘ter vervanging van bijlage VII

bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte'.

Het voorontwerp van wet dat om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, bevat evenwel geen bepaling waarbij bijlage 3 van de Spoorcodex opgeheven wordt.

Het voorontwerp moet op dat punt aangevuld worden en daarbij dient erop toegezien te worden dat ook artikel 33, § 1, ervan dienovereenkomstig gewijzigd wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT