



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.047/4
du 22 mai 2019

advies 66.047/4
van 22 mei 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à des mesures ferroviaires
visant à réduire le cout du
déploiement de réseaux de
communications électroniques
à haut débit'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende maatregelen
inzake spoorvervoer ter
verlaging van de kosten van de
aanleg van elektronische
communicatienetwerken'

Le 25 avril 2019, 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, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à des mesures ferroviaires visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 mai 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mai 2019.

*

Op 25 april 2019 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende maatregelen inzake spoorvervoer ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 mei 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le rapport au Roi sera complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte du projet et celui des dispositions pertinentes de la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 'relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit' dont le projet examiné vise à assurer la transposition pour ce qui concerne l'infrastructure ferroviaire, ainsi que d'un tableau établissant une correspondance en sens inverse.

Pareils tableaux permettront d'expliquer pourquoi certaines dispositions de la directive ne sont pas transposées, par exemple parce qu'elles ne sont pas pertinentes au regard des compétences mises en œuvre, que ces dispositions concernent une faculté optionnelle, que les dispositions de la directive ne sont pas de celles qui appellent une transposition ou pour tout autre motif admissible.

Il eût été souhaitable de communiquer ces tableaux à la section de législation en vue de l'examen du projet auquel elle a procédé pour l'établissement du présent avis. À défaut, il n'est pas certain qu'un examen exhaustif des questions relatives à l'exacte transposition de la directive précitée ait pu être mené.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser plus précisément, au titre de fondement légal du projet, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 'relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable', modifié par la loi du 15 mai 2006.

2. Dans la version française de l'alinéa 6, la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' sera visée avec son intitulé exact.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet sera complété afin d'y indiquer qu'il transpose partiellement la directive 2014/61/UE.

Article 3

1. Au 4°, dans la version française, il convient de viser la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'¹ et non la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité'.

2. Le 8° sera complété afin d'assurer une transposition complète de la définition des termes : « réseau de communication public » figurant à l'article 2, d), de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »)'².

Article 4

1. Le paragraphe 4, alinéa 2, dispose :

« L'alinéa 1^{er} est applicable sans préjudice de la possibilité pour toute partie, en cas de litige, de saisir un tribunal, statuant comme en référé, conformément à la procédure fixée par l'article 8 ».

La possibilité de saisir une juridiction étant déjà prévue par l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération du 14 juillet 2017 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'dans le cadre de transposition de la directive 2014/61/UE', cet alinéa est inutile sur ce point.

¹ Voir plus particulièrement son article 2, 66°, inséré par la loi du 31 juillet 2017 (deuxième inséré).

² L'article 2, alinéa 1^{er}, de la directive 2014/61/UE dispose en effet : « Aux fins de la présente directive, les définitions figurant dans la directive 2002/21/CE s'appliquent ».

L'auteur du projet ne peut, en outre se fonder sur l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969 pour arrêter les règles de procédure judiciaire applicables en l'espèce. Cette habilitation légale se limite en effet aux seules dispositions que l'État est tenu d'adopter en vue de satisfaire à ses obligations internationales, comme le précisent les travaux parlementaires de la loi :

« Il ne peut surtout être perdu de vue que le législateur, en vertu du présent projet et plus particulièrement en vue de l'article 1^{er} :

– ne délègue pas au Roi le pouvoir de prendre des mesures d'ordre légal qu'en sa qualité de législateur il serait libre de prendre ;

– mais qu'il délègue seulement le pouvoir d'assurer le respect des obligations internationales à l'égard desquelles la compétence du législateur se trouve déjà liée.

Ce dernier critère incontestable est clairement indiqué dans le projet, là où celui-ci se réfère à l'article 1^{er}, aux 'obligations' résultant des traités et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci »³.

L'article 4, § 4, alinéa 2, sera dès lors omis.

2. L'observation qui précède vaut également pour les articles 5, § 4, alinéa 2, 6, § 3, alinéa 2, 7, § 4, alinéa 2, et 8.

Article 6

1. Le paragraphe 4 dispose :

« Les travaux de génie civil d'importance mineure, à savoir les travaux de génie civil qui ne dépassent pas un montant de 150.000 euros, sont exemptés des obligations [de] cet article ».

Cette disposition met en œuvre une faculté de prévoir des dérogations en matière de coordination des travaux de génie civil, qui figure à l'article 5, paragraphe 5, de la directive 2014/61/UE.

Elle ne constitue dès lors pas une mesure dont l'adoption est nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant de la directive transposée, et ne peut par conséquent trouver de fondement légal dans l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969.

L'article 6, § 4, sera donc omis.

2. L'observation qui précède vaut également pour l'article 7, § 5.

*

³ Rapport fait au nom de la Commission des communications, des postes, télégraphes et téléphones par M. VAN WINGHE (*Doc. parl.*, Chambre, 1968, n° 89/2). Voir également l'avis n° 53.814/2/V donné le 12 août 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 novembre 2013 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1998 portant instauration de la liberté d'affrètement et de formation des prix dans le secteur national et international du transport de marchandises par voie navigable', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53814.pdf>.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

ALGEMENE OPMERKING

Het verslag aan de Koning moet aangevuld worden met een omzettingstabel waarin de overeenstemming weergegeven wordt tussen de tekst van het ontwerp en die van de relevante bepalingen van richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 'inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid', tot omzetting waarvan het voorliggende ontwerp strekt wat de spoorweginfrastructuur betreft, alsook met een tabel waarin de overeenstemming in omgekeerde zin weergegeven wordt.

In zulke tabellen kan worden uiteengezet waarom sommige bepalingen van de richtlijn niet omgezet worden, bijvoorbeeld omdat ze niet relevant zijn in het licht van de uitgeoefende bevoegdheden, omdat ze een keuzemogelijkheid betreffen of geen deel uitmaken van die welke omzetting behoeven, of om het even welke andere aanvaardbare redenen.

Het zou wenselijk geweest zijn dat deze tabellen aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State waren bezorgd met het oog op het onderzoek van het voorontwerp dat ze heeft verricht voor het opstellen van dit advies. Doordat dit niet geschied is, kan niet met zekerheid worden gesteld dat er een exhaustief onderzoek is kunnen worden gewijd aan de juiste omzetting van de voormelde richtlijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid moet meer specifiek artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 'betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en

akten inzake het vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg', gewijzigd bij de wet van 15 mei 2006, als rechtsgrond van het ontwerp worden vermeld.

2. In de Franse tekst van het zesde lid 6 moet het juiste opschrift vermeld worden van de wet van 15 december 2013, namelijk: "la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'."

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1 van het ontwerp moet aldus aangevuld worden dat daaruit blijkt dat het strekt tot de gedeeltelijk omzetting van richtlijn 2014/61/EU.

Artikel 3

1. In punt 4° van de Franse tekst dient verwezen te worden naar "la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'"¹ in plaats van naar "la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité".

2. Punt 8° moet aldus aangevuld worden dat de definitie van het begrip "openbaar communicatienetwerk" in artikel 2, d), van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 'inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn)' volledig omgezet wordt.²

Artikel 4

1. Paragraaf 4, tweede lid, bepaalt:

"Het eerste lid is van toepassing onverminderd de mogelijkheid voor elke partij om bij geschillen de zaak aanhangig te maken bij een rechtbank, die beslist als in kort geding, overeenkomstig de procedure die bepaald is in artikel 8."

Aangezien bij artikel 8, § 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2017 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten 'in het kader van de omzetting van de Richtlijn 2014/61/EU' al voorzien is in de mogelijkheid om een zaak aanhangig te maken bij een rechtbank, is dit lid nutteloos op dat punt.

¹ Zie inzonderheid artikel 2, 66°, ervan, ingevoegd bij de wet van 31 juli 2017 (tweede streepje).

² Artikel 2, eerste lid, van richtlijn 2014/61/EU bepaalt immers: "Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de definities van Richtlijn 2002/21/EG".

De steller van het ontwerp mag zich bovendien niet baseren op artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 om de ter zake toepasselijke rechtsplegingsregels vast te stellen. Die door de wet verleende machtiging beperkt zich immers tot de bepalingen die de Staat dient aan te nemen met het oog op het nakomen van zijn internationale verplichtingen, zoals dat vermeld wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet:

“Er mag vooral niet uit het oog verloren worden dat met dit ontwerp en meer bepaald dan met artikel 1:

- de wetgever aan de Koning niet de macht delegeert om maatregelen van wettelijke aard aan te nemen die hij, wetgever, vrij zou zijn te nemen;
- maar dat hij slechts de macht delegeert voor het nakomen van internationale verplichtingen ten aanzien van welke de bevoegdheid van de wetgever reeds verbonden is.

Dit laatste onbetwistbaar criterium wordt duidelijk door het ontwerp aangegeven met de verwijzing, in artikel 1, naar de ‘verplichtingen’ die voortvloeien uit de verdragen en uit de krachtens deze verdragen genomen akten.”³

Artikel 4, § 4, tweede lid, moet dus weggelaten worden.

2. De voorgaande opmerking geldt eveneens voor de artikelen 5, § 4, tweede lid, 6, § 3, tweede lid, 7, § 4, tweede lid, en 8.

Artikel 6

1. Paragraaf 4 bepaalt:

“Civiele werken van gering belang, met name civiele werken die een bedrag van 150.000 euro niet overschrijden, zijn vrijgesteld van de verplichtingen van dit artikel.”

Bij deze bepaling wordt de mogelijkheid benut om te voorzien in afwijkingen met betrekking tot de coördinatie van civiele werken, vervat in artikel 5, lid 5, van richtlijn 2014/61/EU.

Die bepaling is dus geen maatregel die aangenomen dient te worden ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de omgezette richtlijn; bijgevolg kan ze geen rechtsgrond vinden in artikel 1 van de wet van 18 februari 1969.

Artikel 6, § 4, moet dus weggelaten worden.

³ Verslag namens de Commissie voor het Verkeerswezen, de Posterijen, Telegrafie en Telefonie, uitgebracht door de heer M. VAN WINGHE (*Parl.St.* Kamer, 1968, nr. 89/2). Zie eveneens advies 53.814/2/V, op 12 augustus 2013 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 7 november 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1998 houdende de invoering van de vrije bevrachting en de vrije prijsvorming in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53814.pdf>.

2. De voorgaande opmerking geldt eveneens voor artikel 7, § 5.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET