



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.937/4
du 19 février 2020

advies 66.937/4
van 19 februari 2020

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 22 janvier 2020, 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 avant-projet de loi 'modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 février 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, 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 19 février 2020.

*

Op 22 januari 2020 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, 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 19 februari 2020.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La demande d'avis définit la portée de l'avant-projet de loi examiné dans les termes suivants :

« Ce projet de loi a pour objectif de mettre en œuvre le plan de réduction des règles nationales auquel la Belgique s'est engagée vis-à-vis de l'Agence de l'Union européenne des chemins de fer et de la Commission européenne, par courrier du 14 avril 2016, signé par la Ministre de la Mobilité, Madame Jacqueline Galant. En effet, ces instances européennes souhaitent réviser le cadre juridique relatif aux règles nationales de sécurité et techniques afin de permettre leur diminution et d'augmenter l'interopérabilité au sein de l'Union européenne.

Cette volonté de réduire le nombre de règles nationales trouve sa source dans l'article 8 de la Directive 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, également repris par la Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire qui assure la refonte de cette dernière ».

Elle précise également que l'État belge s'est engagé auprès de la Commission européenne et de l'Agence de l'Union européenne pour les Chemins de fer à mettre en œuvre ce plan de réduction des règles nationales pour le 15 juin 2020.

2. Si l'article 21 de l'avant-projet prévoit que celui-ci entre en vigueur le jour de sa publication *au Moniteur belge*, l'article 20 assortit effectivement cette entrée en vigueur de la disposition transitoire suivante :

« Art. 20. Dans le titre 8, chapitre 2, du même Code, il est inséré un article 225/2 rédigé comme suit :

‘Art. 225/2. Les utilisateurs de l'infrastructure et le gestionnaire de l'infrastructure se mettent en conformité avec l'article 68, tel que modifié par la loi du XXX, le 15 juin 2020’ ».

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

Le commentaire de l'article 20 explique à cet égard :

« Il est inséré un nouvel article 225/2 visant à prévoir que les utilisateurs de l'infrastructure et le gestionnaire de l'infrastructure doivent se conformer aux modifications intégrées dans le cadre de l'article 68 pour le 15 juin 2020, l'objectif étant de leur laisser un temps suffisant entre l'entrée en vigueur de cette loi et son application, pour adapter leurs systèmes de gestion de la sécurité, leurs certificats de sécurité et agrément de sécurité et leurs règles internes ».

Et celui de l'article 21,

« Le présent projet de loi est appelé à entrer en vigueur immédiatement pour que les utilisateurs de l'infrastructure et le gestionnaire de l'infrastructure puissent s'y conformer avant le 15 juin 2020, un jour avant l'entrée en vigueur prévue du pilier technique du 4^e paquet ferroviaire en Belgique. Il sera également veillé à ce que les arrêtés royaux qui seront adoptés en exécution de ce projet, entrent en vigueur à la même date ».

3. Compte tenu de la date à laquelle cet avant-projet de loi a été soumis à l'avis de la section de législation, soit le 22 janvier 2020, il convient tout d'abord de relever que son processus d'adoption devra être poursuivi sans désespérer afin d'atteindre l'objectif annoncé de laisser aux utilisateurs et aux gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire un temps suffisant pour adapter leurs systèmes de gestion de la sécurité, leurs certificats de sécurité et agrément de sécurité et leurs règles internes.

4. Il convient également de relever que l'avant-projet ainsi présenté s'inscrit – comme le mentionne son article 1^{er}, alinéa 2 – dans le cadre de la transposition de l'article 8 de la directive 2004/49/CE du Parlement 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', alors que celle-ci est abrogée par la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 'relative à la sécurité ferroviaire', avec effet au 16 juin 2020¹.

L'avant-projet sera dès lors complété afin d'assurer la transposition de cette nouvelle directive relative à la sécurité ferroviaire pour le 16 juin 2020.

À titre d'exemple, il peut être relevé que l'article 8, paragraphes 4 et suivants, de la directive (UE) 2016/798 prévoit dorénavant, pour ce qui concerne l'élaboration de toute nouvelle règle nationale dans le domaine de la sécurité ferroviaire, l'intervention de l'Agence de l'Union européenne pour les Chemins de fer en plus de celle de la Commission européenne.

L'article 69, en projet, du Code ferroviaire (article 5 de l'avant-projet) sera notamment encore revu pour assurer la transposition de la nouvelle directive.

¹ Voir l'article 34, alinéa 1^{er}, de la directive (UE) 2016/798.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Au 84°, a) et b), en projet, il faut mentionner « l'article 5, § 1^{er}, [...] », cette observation valant pour la suite de l'avant-projet.

2. Au 84°, c), en projet, il est fait mention des associations « ou sociétés » (« ondernemingen » dans la version néerlandaise) « autorisées à circuler sur l'infrastructure ferroviaire belge en vertu de l'article 5, [§ 1^{er}], 4° » alors que, selon cette dernière disposition, un droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire n'est reconnu qu'à « toute association touristique [...] ».

Il conviendrait d'assurer la cohérence entre les termes utilisés en tenant compte de ce que prévoit l'article 3, 4°, de la loi du 26 mars 2014 'relative à la sécurité d'exploitation des lignes ferroviaires musées', qui définit l'« exploitant de la ligne ferroviaire musée » comme « la personne morale ou personne physique qui exploite une ligne ferroviaire musée ».

Article 4

À l'article 68, § 5, alinéa 2, 2°, en projet, du Code ferroviaire, le « règlement d'exécution de la Commission concernant la méthode de sécurité commune relative à l'évaluation et à l'appréciation des risques » sera visé en mentionnant son intitulé complet, à savoir le règlement d'exécution (UE) n° 402/2013 de la Commission du 30 avril 2013 'concernant la méthode de sécurité commune relative à l'évaluation et à l'appréciation des risques et abrogeant le règlement (CE) n° 352/2009'.

L'article 68, § 5, alinéa 5, sera également revu en conséquence.

Article 5

L'article 69, §§ 2 à 4, en projet, du Code ferroviaire sera revu afin d'éviter que le législateur n'y charge lui-même « l'Administration » de l'exécution des missions et tâches qui y sont définies ; cette prérogative revenant au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral.

Article 8

L'article 74, § 1^{er}, du Code ferroviaire décrit les tâches de l'autorité de sécurité. Le 14° de cette disposition, que l'article 8, 3°, de l'avant-projet modifie, est actuellement rédigé comme suit :

« la vérification, la promotion et, le cas échéant, la bonne application et le développement du cadre réglementaire en matière de sécurité, y compris le système des règles nationales de sécurité et les règles relatives au transport de marchandises dangereuses par chemin de fer ».

L'article 8, 3°, b), se borne à omettre dans cette disposition les mots « et les règles relatives au transport de marchandises dangereuses par chemin de fer ».

Selon la définition que reçoit la notion de « cadre réglementaire en matière de sécurité » (article 3, 83°, en projet), ce cadre comprend « le cadre réglementaire national en matière de sécurité », lequel, selon l'article 3, 82°, en projet, comprend notamment « l'ensemble des règles nationales de sécurité », la notion de « règles nationales de sécurité » étant elle-même définie à l'article 3, 56°, actuel, du Code ferroviaire.

Dans ces conditions, on n'aperçoit pas la raison pour laquelle, dans le 14° en projet, les mots « , y compris le système des règles nationales de sécurité » sont maintenus.

Article 17

Il faut préciser que le remplacement s'opère « [d]ans l'article 216/1, § 1^{er}, du même Code ».

*

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 OPMERKINGEN

1. In de adviesaanvraag wordt de strekking van het voorliggende voorontwerp van wet als volgt omschreven:

“Ce projet de loi a pour objectif de mettre en œuvre le plan de réduction des règles nationales auquel la Belgique s’est engagée vis-à-vis de l’Agence de l’Union européenne des chemins de fer et de la Commission européenne, par courrier du 14 avril 2016, signé par la Ministre de la Mobilité, Madame Jacqueline Galant. En effet, ces instances européennes souhaitent réviser le cadre juridique relatif aux règles nationales de sécurité et techniques afin de permettre leur diminution et d’augmenter l’interopérabilité au sein de l’Union européenne.

Cette volonté de réduire le nombre de règles nationales trouve sa source dans l’article 8 de la Directive 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, également repris par la Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire qui assure la refonte de cette dernière”.

Ook wordt in de adviesaanvraag vermeld dat de Belgische Staat zich er ten aanzien de Europese Commissie en het Spoorwegbureau van de Europese Unie toe heeft verbonden dat plan ter vermindering van de nationale voorschriften uit te voeren tegen 15 juni 2020.

2. Volgens artikel 21 van het voorontwerp treedt de wet weliswaar in werking op de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, maar in artikel 20 wordt aan die inwerkingtreding *de facto* de volgende overgangsbepaling gekoppeld:

“Art. 20. In titel 8, hoofdstuk 2, van dezelfde Codex wordt een artikel 225/2 ingevoegd, luidende:

‘Art. 225/2. De infrastructuurgebruikers en de infrastructuurbeheerder voldoen aan artikel 68 zoals gewijzigd bij de wet van XXX, op 15 juni 2020.’”

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

Wat dat betreft, staat in de bespreking van artikel 20 de volgende toelichting:

“Een nieuw artikel 225/2 wordt ingevoegd om te bepalen dat de infrastructuurgebruikers en de infrastructuurbeheerder uiterlijk op 15 juni 2020 moeten voldoen aan de wijzigingen die in artikel 68 zijn opgenomen, teneinde hen voldoende tijd te geven tussen de inwerkingtreding van deze wet en de toepassing ervan om hun veiligheidsbeheersystemen, hun veiligheidscertificaten en veiligheidsvergunning en hun interne voorschriften aan te passen.”

Voorts luidt de bespreking van artikel 21 als volgt:

“Dit wetsontwerp dient onmiddellijk in werking te treden opdat de infrastructuurgebruikers en de infrastructuurbeheerder zich ernaar kunnen voegen vóór 15 juni 2020, één dag vóór de voorziene inwerkingtreding van de technische pijler van het 4^{de} spoorwegpakket in België. Er zal over gewaakt worden dat de koninklijke besluiten, die in uitvoering van dit ontwerp zullen genomen worden, op dezelfde datum in werking treden.”

3. Gelet op de datum waarop dit voorontwerp van wet voor advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, namelijk 22 januari 2020, dient vooreerst te worden opgemerkt dat het goedkeuringsproces zonder dralen moet worden voortgezet opdat de gebruikers en de beheerders van de spoorweginfrastructuur voldoende tijd krijgen om hun veiligheidsbeheersystemen, hun veiligheidscertificaten en -vergunning alsook hun interne voorschriften aan te passen, zoals het voorontwerp zich tot doel stelt.

4. Tevens dient erop te worden gewezen dat, zoals in artikel 1, tweede lid, wordt vermeld, het aldus voorgestelde voorontwerp past in het kader van de omzetting van artikel 8 van richtlijn 2004/49/EG van het 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’, terwijl die richtlijn is opgeheven bij richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 ‘inzake veiligheid op het spoor’ met uitwerking op 16 juni 2020.¹

Het voorontwerp moet bijgevolg worden aangevuld zodat die nieuwe richtlijn inzake veiligheid op het spoor tegen 16 juni 2020 omgezet is.

Bij wijze van voorbeeld kan worden opgemerkt dat artikel 8, lid 4 en volgende, van richtlijn (EU) 2016/798 voortaan bepaalt dat naast de Europese Commissie ook het Spoorwegbureau van de Europese Unie een rol heeft te spelen bij de uitwerking van ieder nieuw nationaal voorschrift op het gebied van de veiligheid op het spoor.

Met het oog op de omzetting van de nieuwe richtlijn moet in het bijzonder het ontworpen artikel 69 van de Spoorcodex (artikel 5 van het voorontwerp) nog worden herzien.

¹ Zie artikel 34, eerste alinea, van richtlijn (EU) 2016/798.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. In het ontworpen punt 84°, a) en b), moet “artikel 5, § 1, (...)” worden geschreven. Deze opmerking geldt ook voor het vervolg van het voorontwerp.
2. In het ontworpen punt 84°, c), wordt melding gemaakt van “de verenigingen of ondernemingen” (in de Franse tekst “les associations ou sociétés”) “die de Belgische spoorweginfrastructuur mogen gebruiken krachtens artikel 5, [§ 1,] 4°”, terwijl de toegang tot de spoorweginfrastructuur volgens die laatstgenoemde bepaling alleen wordt verleend aan “[e]lke toeristische onderneming (...)”.

Er dient te worden gezorgd voor een coherente terminologie, rekening houdend met het bepaalde van artikel 3, 4°, van de wet van 26 maart 2014 ‘betreffende de exploitatieveiligheid van de museumspoorlijnen’, waarin de “museumspoorlijnuitbater” wordt gedefinieerd als “de rechtspersoon of natuurlijke persoon die een museumspoorlijn uitbaat”.

Artikel 4

In het ontworpen artikel 68, § 5, tweede lid, 2°, van de Spoorcodex moet het volledige opschrift worden vermeld van de “uitvoeringsverordening van de Commissie betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode inzake risico-evaluatie en risicobeoordeling”, namelijk: de uitvoeringsverordening (EU) nr. 402/2013 van de Commissie van 30 april 2013 ‘betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 352/2009’.

Ook artikel 68, § 5, vijfde lid, moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 5

Het ontworpen artikel 69, §§ 2 tot 4, van de Spoorcodex moet worden herzien om te voorkomen dat de wetgever zelf “het Bestuur” met de uitvoering van de aldaar omschreven opdrachten en taken belast: dat is een prerogatief van de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht.

Artikel 8

In artikel 74, § 1, van de Spoorcodex worden de taken van de veiligheidsinstantie omschreven. Punt 14° van die bepaling, dat door artikel 8, 3°, van het voorontwerp gewijzigd wordt, luidt momenteel als volgt:

“de controle, de bevordering en, in voorkomend geval, de handhaving en de ontwikkeling van het regelgevend kader voor veiligheid, inclusief het stelsel van nationale veiligheidsvoorschriften en de regels inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor”.

Het enige wat artikel 8, 3°, b), doet, is de woorden “en de regels inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor” in die bepaling weglaten.

Volgens de definitie die in het ontworpen artikel 3, 83°, van het begrip “regelgevend kader inzake veiligheid” wordt gegeven, omvat dat kader “het nationaal regelgevend kader inzake veiligheid”, dat volgens het ontworpen artikel 3, 82°, met name “het stelsel van nationale veiligheidsvoorschriften” omvat. Het begrip “nationale veiligheidsvoorschriften” wordt op zijn beurt gedefinieerd in het huidige artikel 3, 56°, van de Spoorcodex.

Het is in die omstandigheden niet duidelijk waarom de woorden “, inclusief het stelsel van nationale veiligheidsvoorschriften” in het ontworpen punt 14° worden gehandhaafd.

Artikel 17

Er dient te worden gepreciseerd dat de vervanging plaatsvindt “[i]n artikel 216/1, § 1, van dezelfde Codex”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET