



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.712/4
du 11 décembre 2013

advies 54.712/4
van 11 december 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant le Code ferroviaire
en vue de l'extension des
compétences à l'organe de
contrôle'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
Spoorcodex met het oog op de
uitbreiding van de
bevoegdheden van het
toezichthoudende orgaan'

Le 6 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant le Code ferroviaire en vue de l'extension des compétences à l'organe de contrôle'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2013.

*

Op 6 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de Spoorcodex met het oog op de uitbreiding van de bevoegdheden van het toezichthoudende orgaan'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2013.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité de mettre en œuvre, au plus vite, la réforme dont le premier volet fait déjà l'objet de l'arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB (I), dans la mesure où (i) il faut au plus vite mettre fin à l'incertitude, associée à la présente période de transition dans le chef du personnel, des clients et des autres parties prenantes en passant à bref délai à la nouvelle structure, (ii) la qualité des services publics et la ponctualité, pour lesquels la nouvelle structure permettra de prendre les mesures nécessaires, sont à améliorer d'urgence, (iii) l'endettement du groupe SNCB est à maîtriser d'urgence dans l'intérêt de la continuité du service public et la trésorerie de l'État et (iv) pour des raisons comptables, il est préférable que la nouvelle structure entre en vigueur au début d'une nouvelle année civile, ce qui, au final, implique que la nouvelle structure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014 ; pour que cette nouvelle structure puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il convient préalablement de fixer, d'une part, les règles qui accordent aux entreprises ferroviaires l'accès aux gares, aux points d'arrêt non gardés et aux emplacements convenables prévus dans les gares pour les services de billetterie, de manière non discriminatoire et, d'autre part, les règles qui accordent aux entreprises ferroviaires l'accès aux installations fixes de communication avec les voyageurs, comme les afficheurs de quai et la sonorisation, de manière non discriminatoire ».

En l'occurrence, la motivation de l'urgence reprise dans la demande d'avis diffère de celle visée dans le préambule du projet examiné. Cette dernière, à laquelle il convient d'avoir égard, est la suivante :

« Vu l'urgence motivée par la nécessité de mettre en œuvre, au plus vite, la réforme dont le premier volet fait déjà l'objet de l'arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB (I), dans la mesure où : (i) il faut au plus vite mettre fin à l'incertitude, associée à la présente période de transition dans le chef du personnel, des clients et des autres parties prenantes en passant à bref délai à la nouvelle structure, (ii) la qualité des services publics et la ponctualité, pour lesquels la nouvelle structure permettra de prendre les mesures nécessaires, sont à améliorer d'urgence, (iii) l'endettement du groupe SNCB est à maîtriser d'urgence dans l'intérêt de la continuité du service public et la trésorerie de l'Etat et (iv) pour des raisons comptables, il est préférable que la nouvelle structure entre en vigueur au début d'une nouvelle année civile, ce qui, au final, implique que la nouvelle structure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014 ; pour que cette nouvelle structure puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il convient préalablement d'étendre les missions de l'organe de contrôle, notamment vis-à-vis de la convention de transport ».

La section de législation rappelle que lorsque l'urgence est invoquée pour un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence doit figurer dans la demande

et être reproduite dans le préambule de l'arrêté, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

1. Dans le cadre de la procédure d'association prévue par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet examiné a été communiqué aux Gouvernements de région par courrier daté du 31 juillet 2013.

La lecture du compte-rendu de la réunion « IKW » du 19 novembre 2013 figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, permet cependant de constater que le projet a encore été modifié à cette date.

Il convient dès lors de communiquer aux Gouvernements de région la nouvelle version de l'arrêté en projet dans le cadre de la procédure d'association.

2. La section de législation se demande s'il est pertinent de maintenir dans les modifications apportées au Code ferroviaire des références à la loi du 30 août 2013 'relative à la réforme des chemins de fer belges', plutôt qu'aux dispositions correspondantes insérées dans la loi du 23 juillet 1926 'relative à la SNCB Holding et à ses sociétés liées' et la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus:

“L’urgence est motivée par la nécessité de mettre en œuvre, au plus vite, la réforme dont le premier volet fait déjà l’objet de l’arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, d’Infrabel et de la SNCB (I), dans la mesure où (i) il faut au plus vite mettre fin à l’incertitude, associée à la présente période de transition dans le chef du personnel, des clients et des autres parties prenantes en passant à bref délai à la nouvelle structure, (ii) la qualité des services publics et la ponctualité, pour lesquels la nouvelle structure permettra de prendre les mesures nécessaires, sont à améliorer d’urgence, (iii) l’endettement du groupe SNCB est à maîtriser d’urgence dans l’intérêt de la continuité du service public et la trésorerie de l’État et (iv) pour des raisons comptables, il est préférable que la nouvelle structure entre en vigueur au début d’une nouvelle année civile, ce qui, au final, implique que la nouvelle structure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014 ; pour que cette nouvelle structure puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il convient préalablement de fixer, d’une part, les règles qui accordent aux entreprises ferroviaires l’accès aux gares, aux points d’arrêt non gardés et aux emplacements convenables prévus dans les gares pour les services de billetterie, de manière non discriminatoire et, d’autre part, les règles qui accordent aux entreprises ferroviaires l’accès aux installations fixes de communication avec les voyageurs, comme les afficheurs de quai et la sonorisation, de manière non discriminatoire”.

In casu verschilt de motivering van de spoedeisendheid in de brief met de adviesaanvraag van de motivering in de aanhef van het voorliggende ontwerp. Die laatste motivering, waarmee rekening moet worden gehouden, luidt aldus:

“Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat de hervorming, waarvan het eerste luik reeds het voorwerp uitmaakt van het koninklijk besluit van 7 november 2013 houdende hervorming van de structuren van de NMBS Holding, Infrabel en de NMBS (I), dringend moet worden uitgevoerd omdat (i) de met de huidige overgangperiode gepaard gaande onzekerheid voor het personeel, het cliënteel en andere belanghebbende partijen dringend moet worden beëindigd door op korte termijn naar de nieuwe structuur over te stappen, (ii) de kwaliteit van de openbare dienstverlening en de stiptheid dringend moeten worden verbeterd, waartoe de nieuwe structuur de nodige maatregelen zal toelaten, (iii) de schuldpositie van de huidige NMBS groep dringend moet worden beheerst in het belang van de continuïteit van de openbare dienst en de Staatsfinanciën en (iv) een nieuwe structuur om boekhoudkundige redenen bij voorkeur bij de aanvang van een nieuw kalenderjaar in werking treedt, wat er samen toe leidt dat de nieuwe structuur op 1 januari 2014 in werking dient te treden; opdat deze nieuwe structuur in werking kan treden op 1 januari 2014 is het nodig om voorafgaandelijk de bevoegdheid van het toezichthoudende orgaan uit te breiden met betrekking tot de vervoersovereenkomst”.

De afdeling Wetgeving herinnert eraan dat wanneer spoedeisendheid wordt aangevoerd voor een ontwerp van verordeningbesluit, de motivering van de spoedeisendheid vermeld moet worden in de brief met de adviesaanvraag en overgenomen moet worden in de

aanhef van het besluit, overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

1. In het kader van de procedure van inspraak van de gewestregeringen, voorgeschreven in artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is het voorliggende ontwerp bij brief van 31 juli 2013 aan de gewestregeringen bezorgd.

Uit het verslag van de vergadering van de “IKW” van 19 november 2013, dat terug te vinden is in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, blijkt evenwel dat het ontwerp op die datum nog gewijzigd is.

De nieuwe versie van het ontwerpbesluit moet derhalve in het kader van die inspraakprocedure aan de gewestregeringen worden bezorgd.

2. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het zin heeft verwijzingen naar de wet van 30 augustus 2013 ‘betreffende de hervorming van de Belgische spoorwegen’ te handhaven in de wijzigingen aangebracht in de Spoorcodex, dan wel of het niet beter is te verwijzen naar de daarmee overeenstemmende bepalingen die ingevoegd zijn in de wet van 23 juli 1926 ‘betreffende N.M.B.S. Holding en haar verbonden vennootschappen’ en de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY