



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.239/4
du 25 juin 2014

advies 56.239/4
van 25 juni 2014

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
30 août 2013 portant le Code
ferroviaire et certaines autres
dispositions en matière
ferroviaire'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
30 augustus 2013 houdende de
Spoorcodex en van enkele
andere bepalingen inzake
spoor'

Le 28 avril 2014, 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 soixante jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire et certaines autres dispositions en matière ferroviaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 juin 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 juin 2014.

*

Op 28 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex en van enkele andere bepalingen inzake spoor'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juni 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.
2. L'avant-projet examiné doit être soumis à la procédure d'analyse d'impact, conformément à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.
3. Il revient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de ces deux formalités préalables.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les tableaux de transposition figurant dans le dossier joint à la demande d'avis doivent être complétés afin d'y reprendre toutes les dispositions et annexes de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'établissant un espace ferroviaire unique européen' (ci-après la directive 2012/34/UE), en y précisant, le cas échéant, la raison pour laquelle elles n'appellent pas de transposition ou si elles font déjà l'objet d'une transposition par d'autres normes de droit interne.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

Dans la phrase liminaire, il y a lieu de mentionner directement le « Code ferroviaire » au lieu de « la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire »¹.

Dans les phrases liminaires de la suite de l'avant-projet, il convient d'écrire « du même Code ».

Article 4

À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 6, en projet, il y a lieu de mentionner « l'alinéa 5 » au lieu de « l'alinéa précédent ».

Une observation analogue vaut pour l'article 42 de l'avant-projet (article 47, § 3, alinéa 2, en projet), l'article 60 de l'avant-projet (article 64, alinéa 5 en projet) et l'article 65 de l'avant-projet (article 66/3, § 2, alinéa 5 en projet)².

Article 5

Dans le membre de phrase liminaire, il convient de préciser que l'article 3 du Code ferroviaire a déjà été modifié par l'arrêté royal du 21 décembre 2013³.

Cette observation vaut également, dans la suite du dispositif, pour les autres dispositions du Code ferroviaire qui ont déjà été modifiées par l'arrêté royal du 21 décembre 2013.

Article 13

À l'article 4/3, alinéa 2, a), en projet (article 13 de l'avant-projet), il y a lieu de vérifier s'il ne convient pas de se référer plutôt aux seuls articles 4/2 (au lieu de 4/1), 26, 27 et 46, du Code ferroviaire. Ces derniers transposent en effet les articles 7, 29, et 39, de la directive 2012/34/UE, auxquels se réfère l'article 5, paragraphe 3, a), de la même directive.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 112 et sv. et formule F 3-2-3, par analogie. Voir également l'intitulé de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'modifiant le Code ferroviaire en ce qui concerne les services à fournir aux entreprises ferroviaires'.

² *Ibid.*, recommandation n^o 72, b).

³ Arrêté royal du 21 décembre 2013 'modifiant le Code ferroviaire en ce qui concerne les services à fournir aux entreprises ferroviaires', article 2.

Article 17

L'article 11 en projet (article 17 de l'avant-projet), vise à transposer l'article 16 de la directive 2012/34/UE.

Le prescrit de l'actuel article 11 du Code ferroviaire mériterait toutefois d'être conservé, afin d'y maintenir la transposition de l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la même directive.

Article 26

Le texte en projet entend soumettre à la formalité de la délibération en Conseil des ministres la décision du ministre ayant les Entreprises publiques dans ses attributions d'adopter une stratégie indicative de développement de l'infrastructure ferroviaire, ce qui souligne l'importance de ce document.

Il convient dès lors de prévoir que cette stratégie sera adoptée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ⁴.

Article 29

L'article 23, alinéa 7, *in fine*, en projet (article 29, 3°, de l'avant-projet) dispose que les règles de calcul et les modalités de paiement des redevances résultant de l'application du système d'amélioration des performances, sont appliquées à partir du 1^{er} janvier 2017.

La section de législation n'aperçoit pas quelle serait la disposition de la directive 2012/34/UE qui permettrait de reporter cette application au-delà de la date du 16 juin 2015, fixée à l'article 64, paragraphe 1^{er}, de la même directive.

Article 34

Afin d'assurer une transposition plus complète de l'article 44, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE, il y a lieu de compléter l'article 34 de l'avant-projet en vue d'intégrer dans l'article 34 du Code ferroviaire une référence au règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 'relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif' ⁵.

⁴ Comparer avec d'autres dispositions du Code ferroviaire, notamment les articles 14, 17, 23, 41, § 3, 43, etc.

⁵ Règlement dont l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, dispose :

« Le présent règlement établit les règles de mise en place et d'organisation de corridors ferroviaires internationaux pour un fret compétitif en vue de créer un réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif. Il établit des règles de sélection, d'organisation et de gestion des corridors de fret, ainsi que la planification indicative des investissements liés à ceux-ci ».

Article 41

1. L'article 45 en projet (article 41 de l'avant-projet) vise à transposer l'article 40 de la directive 2012/34/UE.

Il convient de compléter cet article, afin d'y assurer la transposition du paragraphe 4 de l'article 40 de cette directive, lequel dispose :

« 4. Les représentants qui coopèrent en vertu du paragraphe 1^{er} veillent à ce que la liste des participants, les modes de fonctionnement de cette collaboration et tous les critères utilisés pour l'évaluation et la répartition des capacités de l'infrastructure soient rendus publics ».

Il est également renvoyé sur ce point à l'observation générale relative aux tableaux de transposition.

2. Il y a également lieu de compléter l'article 45 en projet pour y faire expressément référence aux accords-cadres et aux demandes *ad hoc*, afin d'assurer une transposition plus complète de l'article 40, paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er} (accords-cadres) et 5, alinéa 1^{er} (demandes *ad hoc*), de la directive 2012/34/UE.

Article 44

Dans le membre de phrase liminaire, il convient de préciser si l'article 48/1 en projet s'insère dans la section 1^{re} ou dans la section 2 du chapitre 5 du titre 3 du Code ferroviaire.

Article 54

L'article 54 de l'avant-projet vise à abroger le paragraphe 5 de l'article 59 du Code ferroviaire. Il serait cependant préférable de maintenir dans cette disposition un paragraphe assurant la transposition expresse de l'article 33, paragraphe 5, de la directive 2012/34/UE.

Article 56

Il est inutile d'insérer une nouvelle « section 3/1 » puisque le chapitre 5 du titre 3 compte trois sections auxquelles il suffit d'en ajouter une quatrième.

L'article 57 sera revu en conséquence.

Article 58

À l'article 62, § 3, alinéa 2, en projet (article 58, 5°, de l'avant-projet), il y a lieu de viser l'ensemble de l'alinéa 1^{er}, 1° à 10°, plutôt que ses seuls 1° à 7°, afin d'assurer une meilleure transposition de l'article 56, paragraphe 2, de la directive 2012/34/UE.

Article 61

À l'article 65, alinéa 1^{er}, en projet, il n'y a pas lieu de prévoir que la décision doit être motivée puisque cela résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 72

Le 2° doit être revu afin d'y préciser que seule la seconde occurrence des termes : « aan de » doit être remplacée par « aan het » dans l'article 214, alinéa 1^{er}, 28°, du Code ferroviaire.

Article 77

Au 1°, il convient de préciser que la modification prévue doit être apportée au point 6.2 de l'annexe 4 du Code ferroviaire et au point 6.4 de l'appendice de la même annexe.

Article 80

Le 1° vise à remplacer, dans le texte néerlandais du point 1 de l'annexe 12 du Code ferroviaire, les mots « het baanvak » par les mots « de lijnen ». Le terme « baanvak » est cependant celui utilisé au point 1, de l'annexe VI, de la version en langue néerlandaise de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 'relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté', dont l'annexe 12 du Code ferroviaire assure la transposition.

La section de législation n'aperçoit pas quelle serait l'utilité de s'écarter, sur ce point, de la terminologie utilisée dans la directive transposée.

Articles 81 et 85

Il y a lieu de fusionner ces deux articles puisqu'ils concernent la même annexe 16.

Article 83

Les 5° à 12° utilisent la notion de « heffing ».

La section de législation s'interroge sur la pertinence de cette modification dès lors que diverses dispositions de l'avant-projet soit utilisent la notion de « retributie », soit remplacent expressément la notion de « heffing » par celle de « retributie »⁶.

Article 91

Les versions française et néerlandaise discordent.*

⁶ Voir notamment les articles 46, 55 et 75 de l'avant-projet.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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 deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen bij het uitwerken van het voorliggende voorontwerp worden betrokken.
2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, dient voor het voorliggende voorontwerp een impactanalyse te worden uitgevoerd.
3. De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat die twee voorafgaande vormvereisten naar behoren worden vervuld.

ALGEMENE OPMERKING

De omzettingstabellen die zijn opgenomen in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, behoren te worden aangevuld teneinde alle bepalingen en bijlagen bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 ‘tot instelling van één Europese spoorwegruimte’ (hierna “richtlijn 2012/34/EU” genoemd) erin op te nemen, waarbij, in voorkomend geval, wordt gepreciseerd om welke reden ze geen omzetting behoeven of dat ze al zijn omgezet volgens andere interne rechtsregels.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

In de inleidende zin moet gewoon “de Spoorcodex” worden vermeld in plaats van “de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex”.¹

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 112 en volgende en formule F 3-2-3, bij analogie. Zie ook het opschrift van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘tot wijziging van de Spoorcodex voor wat betreft de diensten die aan de spoorwegondernemingen moeten worden geleverd’.

Verder in het voorontwerp moet in de inleidende zinnen “van dezelfde codex” worden geschreven.

Artikel 4

In het ontworpen artikel 2, § 1, zesde lid, moet “het vijfde lid” worden vermeld in plaats van “het voorgaande lid”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 42 van het voorontwerp (ontworpen artikel 47, § 3, tweede lid), artikel 60 van het voorontwerp (ontworpen artikel 64, vijfde lid) en artikel 65 van het voorontwerp (ontworpen artikel 66/3, § 2, vijfde lid).²

Artikel 5

In de inleidende zin moet worden gepreciseerd dat artikel 3 van de Spoorcodex reeds is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 december 2013.³

Die opmerking geldt ook verder in het dispositief voor de andere bepalingen van de Spoorcodex die reeds zijn gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 december 2013.

Artikel 13

In het ontworpen artikel 4/3, tweede lid, a) (artikel 13 van het voorontwerp), moet worden nagegaan of het niet dienstig is om veeleer alleen te verwijzen naar de artikelen 4/2 (in plaats van 4/1), 26, 27 en 46, van de Spoorcodex. Die laatste artikelen zijn immers de omzetting van de artikelen 7, 29 en 39, van richtlijn 2012/34/EU, waarnaar artikel 5, lid 3, a), van dezelfde richtlijn verwijst.

Artikel 17

Het ontworpen artikel 11 (artikel 17 van het voorontwerp) beoogt de omzetting van artikel 16 van richtlijn 2012/34/EU.

Het zou evenwel goed zijn om het bepaalde in het huidige artikel 11 van de Spoorcodex te handhaven zodat de omzetting van artikel 17, lid 1, van dezelfde richtlijn erin behouden blijft.

² *Ibid.*, aanbeveling 72, b).

³ Koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘tot wijziging van de Spoorcodex voor wat betreft de diensten die aan de spoorwegondernemingen moeten worden geleverd’, artikel 2.

Artikel 26

De ontworpen tekst strekt ertoe de beslissing van de minister bevoegd voor de overheidsbedrijven om voor de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur een indicatief plan aan te nemen, te onderwerpen aan het vormvereiste van overleg in de Ministerraad, waarmee het belang van dit document wordt onderstreept.

Er behoort dus te worden bepaald dat dat plan moet worden aangenomen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.⁴

Artikel 29

Het ontworpen artikel 23, zevende lid, *in fine*, (artikel 29, 3°, van het voorontwerp) bepaalt dat de regels voor de berekening en betalingswijze van de retributies die voortvloeien uit de toepassing van de prestatieregeling, worden toegepast vanaf 1 januari 2017.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk op basis van welke bepaling van richtlijn 2012/34/EU die toepassing zou kunnen worden uitgesteld tot na de datum van 16 juni 2015 die is vastgelegd in artikel 64, lid 1, van dezelfde richtlijn.

Artikel 34

Met het oog op een meer volledige omzetting van artikel 44, lid 4, van richtlijn 2012/34/EU, moet artikel 34 van het voorontwerp worden aangevuld om in artikel 34 van de Spoorcodex een verwijzing op te nemen naar Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer’.⁵

Artikel 41

1. Het ontworpen artikel 45 (artikel 41 van het voorontwerp) beoogt de omzetting van artikel 40 van richtlijn 2012/34/EU.

Dat artikel behoort te worden aangevuld om te voorzien in de omzetting van lid 4 van artikel 40 van die richtlijn, dat als volgt luidt:

“4. De in lid 1 genoemde samenwerkende partijen dragen er voor zorg, dat het lidmaatschap, de werkwijzen en alle gehanteerde criteria voor de beoordeling en de toewijzing van infrastructuurcapaciteit openbaar worden gemaakt”.

⁴ Vergelijk met andere bepalingen van de Spoorcodex, inzonderheid de artikelen 14, 17, 23, 41, § 3, 43, enz.

⁵ Verordening waarvan artikel 1, lid 1, als volgt luidt:

“In deze verordening worden de regels vastgesteld voor de totstandbrenging en de organisatie van internationale spoorwegcorridors voor concurrerend goederenvervoer per spoor met het oog op de ontwikkeling van een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer. De verordening bevat regels voor de selectie, de organisatie, het beheer en de indicatieve planning van de investeringen van goederencorridors”.

Wat dat betreft wordt ook verwezen naar de algemene opmerking met betrekking tot de omzettingstabellen.

2. Bovendien moet het ontworpen artikel 45 worden aangevuld met een uitdrukkelijke verwijzing naar de kaderovereenkomsten en de *ad-hoc*aanvragen met het oog op een meer volledige omzetting van artikel 40, lid 1, eerste alinea, (kaderovereenkomsten) en lid 5, eerste alinea (*ad-hoc*aanvragen), van richtlijn 2012/34/EU.

Artikel 44

In de inleidende zin moet worden gepreciseerd of het ontworpen artikel 48/1 wordt ingevoegd in afdeling 1 of in afdeling 2 van hoofdstuk 5 van titel 3 van de Spoorcodex.

Artikel 54

Artikel 54 van het voorontwerp strekt tot opheffing van paragraaf 5 van artikel 59 van de Spoorcodex. Het zou echter beter zijn om in die bepaling een paragraaf te behouden waarin uitdrukkelijk wordt voorzien in de omzetting van artikel 33, lid 5, van richtlijn 2012/34/EU.

Artikel 56

Het is niet dienstig een nieuwe “afdeling 3/1” in te voegen, aangezien hoofdstuk 5 van titel 3 drie afdelingen telt: het is voldoende daaraan een vierde afdeling toe te voegen.

Artikel 57 moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 58

Met het oog op een betere omzetting van artikel 56, lid 2, van richtlijn 2012/34/EU, moet in het ontworpen artikel 62, § 3, tweede lid (artikel 58, 5°, van het voorontwerp), worden verwezen naar het hele eerste lid, onderdelen 1° tot 10°, in plaats van alleen naar de onderdelen 1° tot 7°.

Artikel 61

In het ontworpen artikel 65, eerste lid, hoeft niet te worden bepaald dat de beslissing met redenen moet worden omkleed, aangezien dit al voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Artikel 72

De bepaling onder 2° moet worden herzien om erin te preciseren dat de woorden “aan de” alleen moeten worden vervangen door de woorden “aan het” daar waar ze voor de tweede maal voorkomen in artikel 214, eerste lid, 28°, van de Spoorcodex.

Artikel 77

In de bepaling onder 1° dient te worden gepreciseerd dat de beoogde wijziging moet worden aangebracht in punt 6.2 van bijlage 4 bij de Spoorcodex en in punt 6.4 van het aanhangsel van dezelfde bijlage.

Artikel 80

De bepaling onder 1° beoogt de vervanging van de woorden “het baanvak” door de woorden “de lijnen” in de Nederlandse tekst van punt 1 van bijlage 12 bij de Spoorcodex. De term “baanvak” is echter de term die wordt gebruikt in punt 1 van bijlage VI van de Nederlandse versie van richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 ‘inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de gemeenschap besturen’, in de omzetting waarvan bijlage 12 bij de Spoorcodex voorziet.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat het voor zin heeft om hier af te wijken van de terminologie die wordt gebruikt in de omgezette richtlijn.

Artikelen 81 en 85

Aangezien deze twee artikelen dezelfde bijlage 16 betreffen, moeten ze samengebracht worden tot één artikel.

Artikel 83

In de bepalingen onder 5° tot 12° wordt het begrip “heffing” gebruikt.

De afdeling Wetgeving heeft bedenkingen bij de relevantie van die wijziging, daar verscheidene bepalingen van het voorontwerp immers ofwel het begrip “retributie” gebruiken, ofwel het begrip “heffing” uitdrukkelijk vervangen door het begrip “retributie”.⁶

⁶ Zie inzonderheid de artikelen 46, 55 en 75 van het voorontwerp.

Artikel 91

De Nederlandse en de Franse versie zijn niet met elkaar in overeenstemming.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY