



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.147/4
du 20 février 2014

advies 55.147/4
van 20 februari 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
délégation de compétences au
ministre qui a le transport
ferroviaire dans ses attributions
pour déterminer les exigences
relatives à la circulation de
véhicules à caractère
patrimonial sur le réseau
ferroviaire national'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende delegatie
van bevoegdheden aan de
minister bevoegd voor het
spoorwegvervoer tot bepaling
van de vereisten voor het
verkeer van voertuigen die
uitsluitend bestemd zijn voor
patrimoniale doeleinden op het
nationale spoorwegnetwerk'

Le 23 janvier 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant délégation de compétences au ministre qui a le transport ferroviaire dans ses attributions pour déterminer les exigences relatives à la circulation de véhicules à caractère patrimonial sur le réseau ferroviaire national'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 février 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 Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2014.

*

Op 23 januari 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 dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende delegatie van bevoegdheden aan de minister bevoegd voor het spoorwegvervoer tot bepaling van de vereisten voor het verkeer van voertuigen die uitsluitend bestemd zijn voor patrimoniale doeleinden op het nationale spoorwegnetwerk'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 februari 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 Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2014.

*

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, 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. Le préambule du projet examiné comporte trois considérants qui en définissent la portée dans les termes suivants :

« Considérant que l'arrêté ministériel du 26 juillet 2007 portant adoption d'un cahier des charges des circulations touristiques effectuées avec du matériel historique sur l'infrastructure ferroviaire doit être maintenu après l'entrée en vigueur du Code ferroviaire, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014 ;

Considérant que l'article 68, § 2, alinéa 5, du Code ferroviaire ne prévoit plus, par comparaison avec l'article 6, § 2, alinéa 5, de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire, que le Roi peut déléguer la compétence de déterminer les exigences relatives à la circulation de véhicules à caractère patrimonial sur le réseau ferroviaire national au ministre qui a la régulation du transport ferroviaire dans ses attributions, mais donne uniquement cette compétence au Roi ;

Considérant qu'il convient donc d'adopter un arrêté royal portant délégation de la compétence que l'article 68, § 2, alinéa 5, du Code ferroviaire confie au Roi en faveur du ministre qui a le transport ferroviaire dans ses attributions afin de donner une base juridique à l'arrêté ministériel du 26 juillet 2007 susmentionné ; ».

Il doit toutefois être signalé que la possibilité de déterminer, par arrêté ministériel, les exigences relatives à la circulation de véhicules à caractère patrimonial sur le réseau ferroviaire national, n'est pas conditionnée, au premier chef, par la mention – ou l'absence de mention – dans la disposition légale habilitant le Roi à déterminer les exigences précitées¹, de la faculté de subdéléguer ces pouvoirs.

Il convient, par contre, de vérifier si la réglementation prise en exécution de la législation ferroviaire opère effectivement – et de manière régulière – une telle subdélégation de pouvoirs réglementaires.

L'arrêté ministériel du 26 juillet 2007 'portant adoption d'un cahier des charges des circulations touristiques effectuées avec du matériel historique sur l'infrastructure ferroviaire', auquel le projet examiné entend donc redonner une base juridique, a été initialement adopté sur la base des subdélégations de pouvoirs réglementaires prévues aux articles 12 et 15 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 'portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux entreprises ferroviaires'. Ces articles 12 et 15 ont été abrogés par l'article 12 de l'arrêté royal du 25 juin 2010 'modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2007 relatif à l'agrément de sécurité et au certificat de sécurité, à la mise en circulation du matériel roulant ainsi qu'au rapport annuel de sécurité et l'arrêté royal du 16 janvier 2007 portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire

¹ À savoir l'article 6, § 2, alinéa 5, de la loi du 19 décembre 2006 'relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire' avant le 1^{er} janvier 2014, et l'article 68, § 2, alinéa 5, du Code ferroviaire depuis cette date.

et aux entreprises ferroviaires'. L'article 13 du même arrêté royal a cependant remplacé l'article 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 par une nouvelle disposition, dont le 2° subdélègue au ministre la détermination des « exigences relatives à la circulation de véhicules à caractère patrimonial sur le réseau ». Cet article 16 a toutefois été abrogé par l'arrêté royal du 15 mai 2011 'déterminant les exigences applicables au personnel de sécurité', entré en vigueur le 20 juin 2011.

Il ne semble plus y avoir, depuis cette dernière date, de disposition réglementaire qui subdélègue au ministre la compétence de modifier l'arrêté ministériel du 26 juillet 2007. Les deux modifications qui ont, ensuite, été apportées l'ont d'ailleurs été par arrêté royal ².

La disparition de la subdélégation en faveur du ministre n'entraîne pas la caducité de l'arrêté ministériel du 26 juillet 2007.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas l'utilité de la rétroactivité au 1^{er} janvier 2014 que l'auteur du projet entend lui donner.

2. Pour l'avenir, comme en ont convenu les fonctionnaires délégués, l'intention de l'auteur du projet n'est pas de modifier encore, par voie d'arrêté ministériel, l'arrêté ministériel du 26 juillet 2007, mais bien de l'abroger et de le remplacer par un futur arrêté royal 'déterminant les exigences relatives à la circulation de véhicules réservés à un usage strictement patrimonial, historique ou touristique sur le réseau ferroviaire national' ³. Ce remplacement s'inscrit dans la démarche du législateur qui, lors de l'adoption du Code ferroviaire, a supprimé la référence à une possible subdélégation qui figurait précédemment à l'article 6, § 2, alinéa 5, de la loi du 19 décembre 2006 'relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire'.

3. La section de législation n'aperçoit dès lors pas l'utilité de réintroduire dans la réglementation ferroviaire la subdélégation de pouvoir réglementaire prévue par le projet examiné, projet que l'article 19, 1°, du projet d'arrêté royal précité, vise par ailleurs déjà à abroger.

*

² Arrêté royal du 6 juillet 2011 'modifiant l'arrêté ministériel du 26 juillet 2007 portant adoption d'un cahier des charges des circulations touristiques effectuées avec du matériel historique sur l'infrastructure ferroviaire', et arrêté royal du 9 juillet 2013 'déterminant les exigences applicables au personnel de sécurité'.

³ Dont le projet a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État le 29 janvier 2014, sous le numéro de rôle 55.222/4.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de voormelde 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. De aanhef van het voorliggende ontwerp bevat drie overwegingen waarin de strekking ervan in de volgende bewoordingen wordt bepaald:

“Overwegende dat het ministerieel besluit van 26 juli 2007 tot aanneming van een bestek voor toeristische spoorwegritten met historisch materieel op de spoorweginfrastructuur moet behouden blijven na de inwerkingtreding van de Spoorcodex, die in werking zal treden op 1 januari 2014;

Overwegende dat artikel 68, § 2, vijfde lid, van de Spoorcodex in vergelijking met artikel 6, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, niet meer voorziet dat de Koning de bevoegdheid om de vereisten voor het verkeer van voertuigen met een patrimoniaal karakter op het nationale spoorwegnetwerk te bepalen, kan delegeren aan de minister die bevoegd is voor de regulering van het spoorwegvervoer, maar deze bevoegdheid enkel aan de Koning geeft;

Overwegende dat het bijgevolg nodig is om een koninklijk besluit aan te nemen houdende delegatie van de bevoegdheid die artikel 68, § 2, vijfde lid, van de Spoorcodex toekent aan de Koning ten voordele van de minister die bevoegd is voor het spoorwegvervoer om een rechtsgrond te geven aan het boven gemelde ministerieel besluit van 26 juli 2007;”.

Er behoort evenwel opgemerkt te worden dat de mogelijkheid om bij ministerieel besluit de vereisten te bepalen voor het verkeer van voertuigen met een patrimoniaal karakter op het nationale spoorwegnetwerk, niet in eerste instantie afhangt van de vermelding - of de niet-vermelding – in de wetsbepaling die de Koning machtigt om de voornoemde vereisten¹ te bepalen, van de mogelijkheid om die bevoegdheden te subdelegeren.

Er moet daarentegen worden nagegaan of de regelgeving die vastgesteld is ter uitvoering van de spoorwegwetgeving een zodanige subdelegatie van regelgevende bevoegdheden werkelijk – en op regelmatige wijze – tot stand brengt.

¹ Te weten artikel 6, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 december 2006 ‘betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen’ vóór 1 januari 2014, en artikel 68, § 2, vijfde lid, van de Spoorcodex sedert die datum.

Het ministerieel besluit van 26 juli 2007 ‘tot aanneming van een bestek voor toeristische spoorwegritten met historisch materieel op de spoorweginfrastructuur’, waaraan bij het voorliggend ontwerp dus opnieuw een rechtsgrond zou worden verschaft, is oorspronkelijk aangenomen op grond van de subdelegaties van regelgevende bevoegdheden bepaald in de artikelen 12 en 15 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 ‘houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen’. Die artikelen 12 en 15 zijn opgeheven bij artikel 12 van het koninklijk besluit van 25 juni 2010 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 betreffende de veiligheidsvergunning, het veiligheidscertificaat, de indienststelling van rollend materieel en het jaarlijks veiligheidsverslag en van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen’. Artikel 13 van hetzelfde koninklijk besluit heeft nochtans artikel 16 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 vervangen door een nieuw artikel waarvan de bepaling onder 2° aan de minister de bevoegdheid opdraagt om “de vereisten met betrekking tot het verkeer van voertuigen met een patrimoniaal karakter op het netwerk” te bepalen. Dat artikel 16 is evenwel opgeheven bij het koninklijk besluit van 15 mei 2011 ‘tot bepaling van de vereisten van toepassing op het veiligheidspersoneel’, dat in werking getreden is op 20 juni 2011.

Sedert de laatst genoemde datum bestaat er blijkbaar geen verordeningsbepaling meer waarbij aan de minister de bevoegdheid wordt opdragen om het ministerieel besluit van 26 juli 2007 te wijzigen. De twee daaropvolgende wijzigingen zijn overigens aangebracht bij koninklijk besluit².

Het verdwijnen van de subdelegatie ten voordele van de minister leidt niet tot het verval van het ministerieel besluit van 26 juli 2007.

Het is de afdeling Wetgeving dan ook niet duidelijk wat voor nut het heeft te bepalen dat het ontwerp terugwerkt tot 1 januari 2014 zoals de steller van het ontwerp doet.

2. De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om het ministerieel besluit van 26 juli 2007 niet meer bij ministerieel besluit te wijzigen maar het op te heffen en het te vervangen door een nog uit te vaardigen koninklijk besluit ‘tot bepaling van de vereisten voor het verkeer van voertuigen die uitsluitend bestemd zijn voor patrimoniale, historische of toeristische doeleinden op het nationale spoorwegnet’.³ Deze vervanging ligt in de lijn van het initiatief van de wetgever die bij de goedkeuring van de Spoorcodex de verwijzing geschrapt heeft naar een mogelijke subdelegatie die voordien vervat lag in artikel 6, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 december 2006 ‘betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen’.

² Koninklijk besluit van 6 juli 2011 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 juli 2007 tot aanneming van een bestek voor toeristische spoorwegritten met historisch materieel op de spoorweginfrastructuur’ en koninklijk besluit van 9 juli 2013 ‘tot vaststelling van de vereisten van toepassing op het veiligheidspersoneel’.

³ Waarvan het ontwerp op 29 januari 2014 ter fine van advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, onder het rolnummer 55.222/4.

3. Het is de afdeling Wetgeving dan ook niet duidelijk wat voor nut het heeft om in de spoorwegreglementering opnieuw de subdelegatie van regelgevende bevoegdheid op te nemen waarvan sprake is in het voorliggende ontwerp, waarvan de opheffing overigens reeds wordt beoogd door artikel 19, 1°, van het voornoemd ontwerp van koninklijk besluit.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY