



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.758/2/V
du 9 août 2017

advies 61.758/2/V
van 9 augustus 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au transport des marchandises
dangereuses par chemin de fer,
à l'exception des matières
explosibles et radioactives'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het vervoer
van gevaarlijke goederen per
spoor, met uitzondering van
ontplofbare en radioactieve
stoffen'

Le 27 juin 2017, 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 11 août 2017, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au transport des marchandises dangereuses par chemin de fer, à l'exception des matières explosibles et radioactives'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 9 août 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été rédigé par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 août 2017.

*

Op 27 juni 2017 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 van rechtswege * verlengd tot 11 augustus 2017 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 9 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is opgesteld door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 augustus 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilite un organe déterminé à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celui-ci ¹.

Or l'alinéa 1^{er} du préambule vise l'article 62, alinéa 1^{er}, de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, alors que cette disposition n'habilite pas le Roi à adopter une quelconque règle, mais plutôt à adopter des décisions individuelles de désignation. Elle ne constitue donc pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Sa mention sera donc omise du préambule.

2. L'alinéa 4 du préambule vise l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 6 septembre 2013 'désignant certains membres du personnel du Service de Sécurité et d'Interopérabilité des Chemins de Fer et du Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National, qui sont chargés de contrôler l'application de divers lois et règlements en matière de transport ferroviaire', lequel est modifié par l'article 26 du projet.

Il n'y a toutefois pas lieu de mentionner dans le préambule les numéros des articles concernés par la modification ou les modifications subies antérieurement par l'acte modifié ².

L'alinéa 4 sera adapté en ce sens.

3. À la demande de l'auditeur rapporteur, le délégué du Ministre a versé au dossier l'analyse d'impact préalable de la réglementation imposée par la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative.'

Toutefois, la réalisation de cette formalité préalable obligatoire n'est pas visée au préambule. Celui-ci sera donc complété en ce sens.

¹ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

² *Ibid.*, recommandation n° 30.

DISPOSITIF

Article 2

1. Interrogée quant à savoir si, au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il s'agit de prescriptions particulières ou de prescriptions générales, au vu notamment de ce que l'alinéa 2 vise une « décision », ce qui donne à penser qu'il s'agirait d'une portée individuelle, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit de prescriptions à caractère général. Cependant, étant donné le caractère technique de telles prescriptions et leur portée strictement limitée, il a été choisi de les déléguer au Ministre de la Mobilité.

Une coquille doit par ailleurs être corrigée dans le texte français de l'article 2, § 4 : il convient de remplacer les mots 'Le Ministre peut établir par des prescriptions de sécurité réglementaires spécifiques' par les mots : '§ 4. Le Ministre peut établir des prescriptions de sécurité réglementaires spécifiques :' ».

La rédaction du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, sera revue en ce sens.

2. L'article 2, § 4, alinéa 2, du projet dispose que les décisions prises sur la base de l'alinéa 1^{er} doivent être communiquées « dans délais prévus conformément au règlement (UE) 2016/796 ». Interrogée quant à la disposition de ce règlement qui fixe un tel délai, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer demande aux États membres de procéder à la notification des prescriptions nationales visées à l'article 2 du projet d'arrêté via le système de notification prévu à l'article 27, § 1^{er}, du Règlement 2016/796.

Ce règlement ne fait cependant pas explicitement référence à ces prescriptions, qui ne figurent pas dans les listes des règles nationales visées par les directives 2016/798 et 2016/797, auxquelles le règlement 2016/796 susmentionné fait référence. L'Agence va dès lors être interrogée sur la base juridique de sa demande.

Afin de transposer plus fidèlement l'article 1^{er}, § 4, al. 2, de la directive 2008/68, il est donc proposé de remplacer le libellé de l'article 2, § 4 du projet par ce qui suit :

Le Ministre informe l'autorité de sécurité, l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et la Commission européenne de ces dispositions et de leur justification.

De Minister stelt de veiligheidsinstantie, het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de Europese Commissie van deze voorschriften en hun motivering in kennis.

Cette modification sera également reflétée à l'alinéa 2 du point 4.4 de l'annexe 2 du projet, dont le libellé sera remplacé par ce qui suit :

L'autorité de sécurité informe l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et la Commission européenne de ces dispositions et de leur justification.

De veiligheidsinstantie stelt het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de Europese Commissie in kennis van deze voorschriften en hun motivering.

Par ailleurs, une correction formelle doit être apportée dans cette même annexe 2, au point 4.1, 1^o : afin d'assurer la conformité entre le texte français et néerlandais, dans le

texte français les mots 'sont celles selon la section 4.2' doivent être remplacés par les mots : '1° sont établies conformément à la section 4.2' ».

Ces modifications seront apportées au projet.

Article 3

1. L'article 3, 3°, définit l'autorité de sécurité comme suit : « l'autorité visée à l'article 72 du Code ferroviaire ».

L'article sera complété afin de viser également l'arrêté royal du 22 juin 2011 'désignant l'autorité de sécurité ferroviaire'.

2. Il en ira de même en ce qui concerne la définition de l'organisme d'enquête, à l'article 3, 4° du projet, qui visera également l'arrêté royal du 22 juin 2011 'désignant l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires'.

Articles 8 à 11

Les articles 8 à 11 habilient l'autorité de sécurité à autoriser des dérogations au RID pour le transport national de petites quantités, ainsi que pour le transport local par chemin de fer sur une courte distance ou sur des trajets désignés particuliers et à arrêter et proroger la durée de ces dérogations.

La déléguée du Ministre, interrogée à ce sujet, a précisé que les dérogations octroyées, sur la base de l'article 8, par l'autorité de sécurité ont une valeur réglementaire, alors que celles octroyées sur la base de l'article 9 ont un caractère individuel :

« Il s'agit de prescriptions à caractère général (art. 8) ou individuel (art. 9), en fonction des demandes des entreprises concernées. Cependant, étant donné le caractère technique de telles prescriptions et leur portée strictement limitée, il a été choisi de les déléguer à l'autorité de sécurité ».

Le texte du projet sera revu afin de mieux faire transparaître cette différence voulue par l'auteur du projet.

Article 21

L'article 21, alinéa 1^{er}, 3° et 4°, vise « l'accréditation visée à l'article 20, 1° ».

Ce renvoi interne sera corrigé, s'agissant de l'article 19, 1°.

Il en ira de même à l'article 22, 3°, a), où il y a lieu de viser l'article 19 plutôt que l'article 20.

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 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De rechtsgrond van een besluit wordt gevormd door de bepalingen van de teksten van intern recht die een bepaald orgaan machtigen om regels te formuleren binnen zijn bevoegdheden.¹

In het eerste lid van de aanhef wordt echter verwezen naar artikel 62, eerste lid, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968, terwijl die bepaling de Koning niet machtigt om welke regel dan ook vast te stellen, maar veeleer om individuele aanwijzingsbesluiten te nemen. Het levert dus geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Dat lid moet bijgevolg uit de aanhef weggelaten worden.

2. Het vierde lid van de aanhef verwijst naar artikel 1 van het koninklijk besluit van 6 september 2013 ‘tot aanduiding van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit van de Spoorwegen en van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal, die belast worden met de controle op de naleving van diverse wetten en reglementen inzake spoorwegvervoer’, dat bij artikel 26 van het ontwerp gewijzigd wordt.

Het is niet nodig om in de aanhef melding te maken van de nummers van de artikelen waarop de wijziging betrekking heeft, of van de wijzigingen die vroeger aangebracht zijn in het besluit dat gewijzigd wordt.²

Het vierde lid moet in die zin aangepast worden.

3. Op verzoek van de auditeur-rapporteur heeft de gemachtigde van de minister de voorafgaande regelgevingsimpactanalyse, die opgelegd is bij de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, bij het dossier gevoegd.

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 22.

² *Ibid.*, aanbeveling 30.

In de aanhef wordt echter niet verwezen naar de vervulling van dat verplicht voorafgaand vormvereiste. Hij moet in die zin aangevuld worden.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Op de vraag of het in paragraaf 4, eerste lid, gaat om bijzondere dan wel algemene voorschriften – mede gelet op het feit dat het tweede lid verwijst naar een “beslissing”, waardoor de indruk gewekt wordt dat het om individuele voorschriften zou gaan – heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Il s’agit de prescriptions à caractère général. Cependant, étant donné le caractère technique de telles prescriptions et leur portée strictement limitée, il a été choisi de les déléguer au Ministre de la Mobilité.

Une coquille doit par ailleurs être corrigée dans le texte français de l’article 2, § 4 : il convient de remplacer les mots ‘Le Ministre peut établir par des prescriptions de sécurité réglementaires spécifiques’ par les mots : ‘§ 4. Le Ministre peut établir des prescriptions de sécurité réglementaires spécifiques :’.”

De redactie van paragraaf 4, eerste lid, moet in die zin herzien worden.

2. Artikel 2, § 4, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de beslissingen die genomen worden op basis van het eerste lid, meegedeeld moeten worden “binnen de termijnen bepaald in de verordening (EU) 2016/796.” Op de vraag in welke bepaling van die verordening een dergelijke termijn wordt vastgelegd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’Agence de l’Union européenne pour les chemins de fer demande aux États membres de procéder à la notification des prescriptions nationales visées à l’article 2 du projet d’arrêté via le système de notification prévu à l’article 27, § 1^{er}, du Règlement 2016/796.

Ce règlement ne fait cependant pas explicitement référence à ces prescriptions, qui ne figurent pas dans les listes des règles nationales visées par les directives 2016/798 et 2016/797, auxquelles le règlement 2016/796 susmentionné fait référence. L’Agence va dès lors être interrogée sur la base juridique de sa demande.

Afin de transposer plus fidèlement l’article 1^{er}, § 4, al. 2, de la directive 2008/68, il est donc proposé de remplacer le libellé de l’article 2, § 4 du projet par ce qui suit :

Le Ministre informe l’autorité de sécurité, l’Agence de l’Union européenne pour les chemins de fer et la Commission européenne de ces dispositions et de leur justification.

De Minister stelt de veiligheidsinstantie, het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de Europese Commissie van deze voorschriften en hun motivering in kennis.

Cette modification sera également reflétée à l'alinéa 2 du point 4.4 de l'annexe 2 du projet, dont le libellé sera remplacé par ce qui suit :

L'autorité de sécurité informe l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et la Commission européenne de ces dispositions et de leur justification.	De veiligheidsinstantie stelt het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de Europese Commissie in kennis van deze voorschriften en hun motivering.
---	--

Par ailleurs, une correction formelle doit être apportée dans cette même annexe 2, au point 4.1, 1° : afin d'assurer la conformité entre le texte français et néerlandais, dans le texte français les mots 'sont celles selon la section 4.2' doivent être remplacés par les mots : '1° sont établies conformément à la section 4.2'."

Die wijzigingen moeten in het ontwerp aangebracht worden.

Artikel 3

1. Artikel 3, 3°, definieert "veiligheidsinstantie" als volgt: "de instantie bedoeld in artikel 72 van de Spoorcodex".

Het artikel moet aangevuld worden met een verwijzing naar het koninklijk besluit van 22 juni 2011 'tot aanwijzing van de veiligheidsinstantie van de spoorwegen'.

2. Hetzelfde geldt voor de definitie van "onderzoeksorgaan" in artikel 3, 4°, van het ontwerp, waarin ook verwezen moet worden naar het koninklijk besluit van 22 juni 2011 'tot aanwijzing van het onderzoeksorgaan voor ongevallen en incidenten op het spoor'.

Artikelen 8 tot 11

De artikelen 8 tot 11 machtigen de veiligheidsinstantie om afwijkingen van het RID toe te staan voor het nationaal vervoer van kleine hoeveelheden en voor het plaatselijk vervoer per spoor over een korte afstand of op specifieke trajecten, en om de geldigheidsduur van die afwijkingen vast te stellen en te verlengen.

Op een vraag die daaromtrent aan de gemachtigde van de minister gesteld is, heeft zij gepreciseerd dat de afwijkingen die de veiligheidsinstantie op grond van artikel 8 verleent, een verordenende waarde hebben, terwijl de afwijkingen die ze op grond van artikel 9 verleent, van individuele aard zijn:

"Il s'agit de prescriptions à caractère général (art. 8) ou individuel (art. 9), en fonction des demandes des entreprises concernées. Cependant, étant donné le caractère technique de telles prescriptions et leur portée strictement limitée, il a été choisi de les déléguer à l'autorité de sécurité."

De tekst van het ontwerp moet zodanig herzien worden, dat dit verschil dat de steller van het ontwerp voor ogen heeft, duidelijker weergegeven wordt.

Artikel 21

Artikel 21, eerste lid, 3° en 4°, verwijst naar “de in artikel 20, 1° bedoelde accreditatie.”

Die interne verwijzing moet rechtgezet worden, omdat het hier gaat om artikel 19, 1°.

Hetzelfde geldt voor artikel 22, 3°, a), waarin verwezen moet worden naar artikel 19 in plaats van naar artikel 20.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY