



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.484/2/V
du 9 septembre 2019

advies 66.484/2/V
van 9 september 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
2 novembre 2017 relatif au
transport des marchandises
dangereuses par chemin de fer,
à l'exception des matières
explosibles et radioactives'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
2 november 2017 betreffende
het vervoer van gevaarlijke
goederen per spoor, met
uitzondering van ontplofbare
en radioactieve stoffen'

Le 25 juillet 2019, 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 10 septembre 2019, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 2 novembre 2017 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 septembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 2019.

*

Op 25 juli 2019 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 10 september 2019 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 november 2017 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 september 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2019.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *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°, *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.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Pour que la formalité préalable d'association des Gouvernements de région prévue par l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : « L.S.R.I. ») puisse être considérée comme valablement accomplie, il convient que le Gouvernement flamand ait été tenu informé des suites réservées à ses observations.

Il revient au demandeur d'avis de vérifier que tel est bien le cas.

2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

L'article 7 du projet examiné impliquant des traitements de données à caractère personnel, l'avis de l'Autorité de protection des données doit être recueilli.

Il ne ressort d'aucune pièce du dossier joint à la demande d'avis que cette formalité aurait été accomplie. Il y sera veillé.

Le préambule du projet sera ensuite complété sur ce point.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les dispositions du projet d'arrêté examiné concernent exclusivement le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer. Il n'y a dès lors pas lieu de viser, au titre de fondement légal, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera donc omis.

2. L'alinéa 5 du préambule est consacré au visa 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'.

Cet arrêté n'est cependant pas modifié par le projet. Il n'y a, dès lors, pas lieu de le viser au préambule.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il convient de préciser que l'arrêté transpose partiellement la directive (UE) n° 2018/1846 de la Commission du 23 novembre 2018 'modifiant les annexes de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses afin de tenir compte du progrès scientifique et technique'.

Article 10

L'article 10 du projet tend à remplacer l'article 28 de l'arrêté royal du 2 novembre 2017 par le texte suivant :

« L'arrêté royal du 5 juillet 2006 concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses est abrogé en ce qui concerne les compétences fédérales concernant le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer ».

La section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé que l'arrêté royal du 5 juillet 2006 réglait des matières se rattachant à la compétence des Régions en matière de conditions d'accès à la profession (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, L.S.R.I.), y compris en tant que cet arrêté concerne le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer ¹.

Il suit de cette jurisprudence que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour abroger celles des dispositions de l'arrêté royal du 5 juillet 2006 qui, bien que relatives au transport de marchandises dangereuses par chemin de fer, doivent être rattachées à la compétence des Régions en matière d'accès à la profession.

Tel qu'il est rédigé, l'article 10 est en défaut d'identifier les dispositions de l'arrêté royal du 5 juillet 2006 qui, dans le respect de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions, telle que mise en lumière par la jurisprudence précitée, sont susceptibles d'être abrogées par l'autorité fédérale.

Afin de garantir la sécurité juridique et, en particulier, de permettre aux destinataires de la réglementation modifiée d'identifier les normes de l'arrêté du 5 juillet 2006 qui ne seront plus applicables, il eut été indiqué que l'auteur du projet d'arrêté mentionne avec précision les dispositions couvertes par l'abrogation envisagée.

Ceci étant, selon une jurisprudence constante de la section de législation, celle-ci s'abstient de se prononcer dans ses avis sur des questions de droit lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, ces questions de droit sont soulevées dans une instance pendante devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ².

En conséquence, l'article 10 n'a pas été examiné plus avant.

Article 11

L'article 11, 2°, du projet tend à apporter diverses modifications ponctuelles au tableau figurant au point 2 – Autorités compétentes en projet de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 2 novembre 2017.

¹ Voir les arrêts C.E., 13 mars 2018, n^{os} 241.012 et 241.015, Belgische Staat, 2 avril 2019, n^o 244.095, Belgische Staat, et 2 juillet 2019, n^o 245.064, Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle.

² Un recours en annulation des dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 mars 2016 'tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming' qui modifie l'arrêté royal du 5 juillet 2006 est en effet encore pendant (numéro de rôle G/A.219.578/IX-8992).

Les modalités d'insertion de ces modifications seront soigneusement revues afin qu'elles puissent s'insérer correctement dans ce tableau. À titre d'exemple, il peut être relevé que :

– dans la ligne du tableau dont la première colonne vise l'« Autorité de sécurité », la troisième ligne de la deuxième colonne, que l'article 11, 2°, b), du projet tend à remplacer, mentionne également le paragraphe 6.8.2.1.29 du RID ;

– si cette même ligne est bien la troisième ligne de la version française de ce tableau, elle forme par contre la quatrième ligne de sa version néerlandaise ³.

Article 13

L'article 13 du projet vise à remplacer l'annexe 3 de l'arrêté royal du 2 novembre 2017 par la version du RID applicable à partir du 1^{er} janvier 2019. Il va de soi que celle-ci doit faire, tout comme sa version précédente, l'objet d'une publication intégrale.

*

³ Voir *Moniteur belge*, 27 novembre 2017, p. 101084 et p. 101088.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Opdat het voorafgaand vormvereiste van het betrekken van de gewestregeringen bij het uitwerken van het ontwerp, dat voorgeschreven is bij artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI), geacht kan worden naar behoren vervuld te zijn, dient de Vlaamse Regering op de hoogte gehouden te zijn van het gevolg dat aan haar opmerkingen gegeven is.

De adviesaanvrager dient na te gaan of dat wel het geval is.

2. Krachtens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', geraadpleegd te worden bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Aangezien artikel 7 van voorliggend ontwerp impliceert dat persoonsgegevens verwerkt zullen worden, moet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit ingewonnen worden.

Uit geen enkel stuk van het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, blijkt dat dit vormvereiste vervuld zou zijn. Er moet op toegezien worden dat het vervuld wordt.

De aanhef van het ontwerp dient vervolgens op dit punt aangevuld te worden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De bepalingen van voorliggend ontwerpbesluit betreffen uitsluitend het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor. Er is derhalve geen reden om, bij wijze van rechtsgrond, te verwijzen naar artikel 1, eerste lid, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968.

Het eerste lid van de aanhef moet dan ook weggelaten worden.

2. In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar 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 besluit wordt bij het ontwerp evenwel niet gewijzigd. Er is dus geen reden om daarnaar te verwijzen in de aanhef.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Er dient gepreciseerd te worden dat dit besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/1846 van de Commissie van 23 november 2018 ‘tot aanpassing aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang van de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’.

Artikel 10

Artikel 10 van het ontwerp strekt ertoe artikel 28 van het koninklijk besluit van 2 november 2017 te vervangen als volgt:

“Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren wordt opgeheven voor wat betreft de federale bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor.”

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat bij het koninklijk besluit van 5 juli 2006 aangelegenheden geregeld werden die raken aan de bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI), ook voor zover dat besluit betrekking heeft op het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor.¹

Uit die rechtspraak volgt dat de federale overheid niet bevoegd is tot het opheffen van die bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 die, hoewel ze betrekking hebben op het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, in verband gebracht moet worden met de bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden.

Zoals artikel 10 gesteld is, blijkt daaruit niet welke bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 door de federale overheid opgeheven kunnen worden met inachtneming van de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten zoals die uit de voornoemde rechtspraak naar voren komt.

Teneinde de rechtszekerheid te waarborgen en, meer in het bijzonder, om de adressaten van de gewijzigde regeling in staat te stellen uit te maken welke regels van het besluit van 5 juli 2006 niet meer van toepassing zullen zijn, had de steller van het ontwerpbesluit er beter aan gedaan nauwkeurig te vermelden op welke bepalingen de voorgenomen opheffing betrekking heeft.

Hoe dan ook spreekt de afdeling Wetgeving zich, volgens haar eigen vaste adviespraktijk, in haar adviezen niet uit over rechtsvragen wanneer die vragen, zoals dat *in casu* het geval is, opgeworpen worden in een geding dat bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig is.²

Bijgevolg is artikel 10 niet verder onderzocht.

Artikel 11

Artikel 11, 2°, van het ontwerp strekt ertoe diverse specifieke wijzigingen aan te brengen in de tabel die opgenomen is in het ontworpen punt 2 – Bevoegde overheden van bijlage 1 van het koninklijk besluit van 2 november 2017.

¹ Zie RvS, 13 maart 2018, nrs. 241.012 en 241.015, Belgische Staat, 2 april 2019, nr. 244.095, Belgische Staat, en 2 juli 2019, nr. 245.064, Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle.

² Een beroep tot nietigverklaring van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, waarbij het koninklijk besluit van 5 juli 2006 gewijzigd wordt, is immers nog steeds aanhangig (rolnummer G/A.219.578/IX-8992).

De manier waarop die wijzigingen daarin aangebracht worden, moet zorgvuldig herzien worden opdat ze op correcte wijze een plaats krijgen in die tabel. Bij wijze van voorbeeld kan opgemerkt worden dat:

- in de rij van de tabel waarvan in de eerste kolom sprake is van “Veiligheidsinstantie”, in de derde regel van de tweede kolom, die bij artikel 11, 2°, b), van het ontwerp vervangen wordt, eveneens paragraaf 6.8.2.1.29 van het RID vermeld wordt;
- hoewel diezelfde regel wel degelijk de derde regel is van de Franse tekst, ze daarentegen de vierde regel van de Nederlandse tekst vormt.³

Artikel 13

Artikel 13 van het ontwerp strekt ertoe bijlage 3 van het koninklijk besluit van 2 november 2017 te vervangen door een nieuwe bijlage houdende de versie van het RID die geldig is vanaf 1 januari 2019. Het spreekt voor zich dat die versie, net zoals de vorige, integraal bekendgemaakt dient te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

³ Zie *Belgisch Staatsblad*, 27 november 2017, 101084 en 101088.