



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.115/4
du 30 octobre 2020

advies 68.115/4
van 30 oktober 2020

sur

over

un avant-projet de loi
'concernant l'aide au post-
équipement des wagons pour
réduire les nuisances sonores
du transport ferroviaire de
marchandise'

een voorontwerp van wet
'houdende de steun voor de
post-uitrusting van wagons om
geluidsoverlast van
goederenverkeer per spoor te
verminderen'

Le 2 octobre 2020, 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, sur un avant-projet de loi 'concernant l'aide au post-équipement des wagons pour réduire les nuisances sonores du transport ferroviaire de marchandise'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 octobre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 octobre 2020.

*

Op 2 oktober 2020 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende de steun voor de post-uitrusting van wagons om geluidsoverlast van goederenverkeer per spoor te verminderen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 30 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 2020.

*

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 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

Le dispositif en projet instaure un régime d'aide d'État au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui entre dans le champ d'application de l'obligation de notification à la Commission européenne, visée à l'article 108, paragraphe 3, du même traité.

L'avant-projet sera notifié à la Commission européenne.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Plusieurs dispositions de l'avant-projet de loi attribuent directement des pouvoirs déterminés à l'administration, celle-ci étant définie comme étant « le Service public fédéral Mobilité et Transports »¹. Il en va notamment ainsi des articles 3, alinéa 1^{er}, 5, alinéas 2 et 4, et 10 de l'avant-projet.

En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à la loi d'attribuer directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral.

L'avant-projet de loi sera revu afin d'éviter que le législateur n'y charge lui-même « l'Administration » de l'exécution des missions et tâches qui y sont définies.

Les observations particulières qui suivent sont formulées sous réserve de la présente observation générale.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Article 2, 2^o, de l'avant-projet de loi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. Au 3°, les mots « à l'article 7.2.2.1 ou à l'appendice E du règlement (UE) n° 1304/2014 de la Commission du 26 novembre 2014 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système 'Matériel roulant – bruit' » seront remplacés par les mots « à l'article 7.2.2.1 ou à l'appendice E de l'annexe au règlement (UE) n° 1304/2014 de la Commission du 26 novembre 2014 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système 'Matériel roulant – bruit', modifiant la décision 2008/232/CE et abrogeant la décision 2011/229/UE ».

2. Dans la version française du 9°, les mots « Gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire » seront remplacés par les mots « Gestionnaire de l'infrastructure ».

Par ailleurs, l'auteur de l'avant-projet s'assurera que c'est à bon droit que la disposition à l'examen fait uniquement mention de « l'entreprise visée à l'article 3, 29°, du Code ferroviaire », alors que la définition donnée par ce même article 3, 29°, utilise l'expression « toute entité ou entreprise ».

3. Il y a lieu de compléter l'article 2 par une définition des notions de « certificat de sécurité partie B » et de « certificat de sécurité unique » et d'« espace unique de paiement en euros ».

Article 4

1. L'alinéa 1^{er} prévoit :

« L'aide prévue dans la présente loi est accordée pour les wagons ayant fait l'objet d'un post-équipement entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2022 ».

Quant au choix de la date du 31 décembre 2022, le commentaire de l'article énonce :

« La date du 31 décembre 2022 a été retenue, quant à elle, afin de créer une réelle incitation afin que les wagons concernés aient fait l'objet de travaux de post-équipement avant la date d'interdiction de circulation sur les itinéraires moins bruyants ».

L'article 5bis du règlement (UE) n° 1304/2014 de la Commission du 26 novembre 2014 'relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système « Matériel roulant — bruit », modifiant la décision 2008/232/CE et abrogeant la décision 2011/229/UE', inséré par le règlement d'exécution (UE) 2019/774 de la Commission du

16 mai 2019 ‘modifiant le règlement (UE) n° 1304/2014 en ce qui concerne l’application de la spécification technique d’interopérabilité relative au sous-système « Matériel roulant — bruit » aux wagons de marchandises existants’, précise :

« À compter du 8 décembre 2024, les wagons relevant du champ d’application du règlement (UE) n° 321/2013 qui ne sont pas couverts par le point 7.2.2.2 de l’annexe du présent règlement ne sont pas exploités sur les itinéraires moins bruyants ».

L’objectif de l’auteur de l’avant-projet est d’inciter les entreprises à réaliser les travaux de post-équipement avant la date d’interdiction de circulation sur les itinéraires moins bruyants, à savoir le 8 décembre 2024. Afin de ne pas créer une différence de traitement incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l’auteur de l’avant-projet doit être en mesure de justifier le choix de limiter l’aide au post-équipement réalisé jusqu’au 31 décembre 2022. L’exposé des motifs sera complété sur ce point.

2. Dans la version française de l’alinéa 2, le mot « inscrits » sera remplacé par le mot « enregistrés », pour assurer la cohérence avec l’intitulé du chapitre 3 de la loi.

La même observation vaut pour les articles 5, alinéa 1^{er}, 7, alinéas 3, 4 et 5, et 8, alinéas 1^{er} et 2.

3. À l’alinéa 3, et indépendamment de l’observation formulée au sujet de l’alinéa 1^{er}, la question se pose de savoir quelle est la pertinence du choix de la date du 31 décembre 2022 comme date de fin de la période pendant laquelle les ‘kilomètres-essieux’ parcourus sont pris en compte pour le calcul de l’aide. Le choix de cette date semble en effet rendre partiellement inopérante la règle prévue à l’article 5, alinéa 1^{er}, première phrase, selon laquelle l’enregistrement d’un wagon dans le registre de l’administration peut être demandé à tout moment pendant la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022, et ce d’autant plus compte tenu de la règle prévue à l’article 8, alinéa 2, selon laquelle il faut être enregistré au 15 juin pour être pris en compte pour le décompte annuel et pour le versement annuel d’une aide.

L’auteur de l’avant-projet veillera à assurer la cohérence interne du dispositif.

Article 6

Pour opérer le calcul de l’aide versée chaque année pour un wagon, conformément à l’article 7 de l’avant-projet, l’administration doit connaître la distance parcourue, durant une année, par chaque wagon pris isolément. L’article 6, alinéa 1^{er}, prévoit que le gestionnaire de l’infrastructure fournit le détail des distances parcourues l’année précédente « par l’ensemble des wagons ».

À l’alinéa 1^{er}, afin d’assurer la mise en œuvre de l’article 7, alinéa 1^{er}, il y a lieu de mentionner également, dans la disposition à l’examen, le détail des distances parcourues « par chaque wagon enregistré ».

Article 7

Le dernier alinéa sera complété par l'intitulé complet du règlement (UE) n° 1316/2013.

Article 9

Le délai dont dispose le demandeur pour approuver le décompte ou introduire une demande de correction, prendra cours à dater de la réception du décompte annuel, et non de son envoi.

Article 13

1. Dans la version française de l'alinéa 1^{er}, il n'est pas de bonne pratique légistique de référer à « une période de validité » d'une loi. La version française sera alignée sur la version néerlandaise.

2. À l'alinéa 2, les mots « à l'article 7, alinéas 5 et 6 » seront remplacés par les mots « à l'article 7, alinéas 6 et 7 ».

Article 14

Le commentaire de l'article énonce :

« Si lors de ces contrôles, l'administration constate des situations différentes de celles déclarées précédemment par les demandeurs, et si de par cette situation des montants d'aide ont été indûment perçus par le demandeur, l'administration pourra effectuer les corrections nécessaires pour régulariser cette situation lors des versements annuels suivants le contrôle ou demander un remboursement de l'aide indûment perçue ».

Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, l'article 14 sera complété pour prévoir les modalités de récupération des montants indument versés.

Par ailleurs, il n'est pas admissible de laisser à l'administration un pouvoir d'appréciation s'agissant de procéder à la récupération de montants d'aides indument perçus par le demandeur. Sauf à pouvoir justifier pareil système au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, l'Administration a l'obligation de procéder à la récupération des montants indument perçus. Le texte sera revu en tenant compte de l'observation générale.

Article 15

La disposition sera complétée par la date d'entrée en vigueur de la loi.

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Bij het ontworpen dispositief wordt een regeling inzake staatsteun ingesteld in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die binnen het toepassingsgebied valt van de verplichting tot aanmelding bij de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 108, lid 3, van hetzelfde verdrag.

Het voorontwerp moet aangemeld worden bij de Europese Commissie.

ALGEMENE OPMERKING

Bij verscheidene bepalingen van het voorontwerp van wet worden bepaalde bevoegdheden rechtstreeks verleend aan het bestuur, dat gedefinieerd wordt als “de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer”.¹ Dat is inzonderheid het geval voor de artikelen 3, eerste lid, 5, tweede en vierde lid, en 10 van het voorontwerp.

Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het niet aan de wetgever om rechtstreeks aan een minister bevoegdheden toe te kennen die normaal aan de Koning toekomen. Het is weliswaar niet onverenigbaar met die beginselen om aan een minister bevoegdheden inzake bijkomstige of detailkwesties te delegeren maar in dat geval staat het niettemin in beginsel aan de Koning, en niet aan de wetgever, om een dergelijke delegatie te verlenen. Indien de wetgever zulke bevoegdheden rechtstreeks aan een minister delegeert, zou dat namelijk betekenen dat de wetgever zich een prerogatief toe-eigent dat toekomt aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht.

Het voorontwerp van wet moet aldus herzien worden dat vermeden wordt dat de wetgever zelf “het Bestuur” belast met de uitvoering van de opdrachten en taken die daarin omschreven worden.

De bijzondere opmerkingen die hierna volgen, worden geformuleerd onder voorbehoud van deze algemene opmerking.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Artikel 2, 2°, van het voorontwerp van wet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. In punt 3° moeten de woorden “in artikel 7.2.2.1 of in aanhangsel E van verordening (EU) nr. 1304/2014 van de Commissie van 26 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem ‘rollend materieel - geluidsemissies’” vervangen worden door de woorden “in artikel 7.2.2.1 of in aanhangsel E bij de bijlage bij verordening (EU) nr. 1304/2014 van de Commissie van 26 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem ‘rollend materieel - geluidsemissies’ tot wijziging van Beschikking 2008/232/EG en tot intrekking van Besluit 2011/229/EU”.

2. In de Franse tekst van punt 9° moeten de woorden “Gestionnaire de l’infrastructure ferroviaire” vervangen worden door de woorden “Gestionnaire de l’infrastructure”.

Bovendien moet de steller van het voorontwerp er zich van vergewissen dat in de voorliggende bepaling terecht alleen “de onderneming bedoeld in artikel 3, 29°, van de Spoorcodex” vermeld wordt, terwijl in de definitie die gegeven wordt in datzelfde artikel 3, 29°, de uitdrukking “een instantie of onderneming” gebruikt wordt.

3. Artikel 2 dient aangevuld te worden met een definitie van de begrippen “veiligheidscertificaat deel B”, “uniek veiligheidscertificaat” en “gemeenschappelijk eurobetalingsgebied”.

Artikel 4

1. Het eerste lid bepaalt:

“De steun voorzien in deze wet wordt toegekend voor wagons waaraan een post-uitrusting is aangebracht tussen 1 januari 2019 en 31 december 2022.”

In verband met de keuze voor de datum van 31 december 2022 staat in de bespreking van het artikel het volgende:

“Wat betreft de datum van 31 december 2022, deze is behouden om een werkelijke aanzet te creëren, opdat aan de betrokken wagons een post-uitrusting zou worden aangebracht vóór de datum van het circulatieverbod op de stillere routes.”

Artikel 5bis van verordening (EU) nr. 1304/2014 van de Commissie van 26 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem “rollend materieel - geluidsemissies” tot wijziging van Beschikking 2008/232/EG en tot intrekking van Besluit 2011/229/EU’, ingevoegd bij uitvoeringsverordening (EU) 2019/774 van de Commissie van 16 mei 2019 ‘tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1304/2014 in verband met de toepassing van de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem “rollend materieel - geluidsemissies” op bestaande goederenwagons’, bepaalt:

“Met ingang van 8 december 2024 mogen goederenwagons die tot de werkingssfeer van Verordening (EU) nr. 321/2013 behoren maar niet onder punt 7.2.2.2 van de bijlage bij deze verordening vallen niet op stillere routes worden gebruikt.”

Het ligt in de bedoeling van de steller van het voorontwerp de ondernemingen aan te sporen postuitrustingen aan te brengen vóór de datum van het circulatieverbod op de stillere routes, te weten 8 december 2024. Teneinde geen verschil in behandeling te doen ontstaan dat niet verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moet de steller van het voorontwerp bij machte zijn te verantwoorden waarom hij ervoor kiest de steun te beperken tot postuitrustingen aangebracht tot 31 december 2022. De memorie van toelichting moet aangevuld worden op dat punt.

2. In de Franse tekst van het tweede lid moet het woord “inscrits” vervangen worden door het woord “enregistrés”, ter wille van de samenhang met het opschrift van hoofdstuk 3 van de wet.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5, eerste lid, 7, derde, vierde en vijfde lid, en 8, eerste en tweede lid.

3. Wat het derde lid betreft, rijst, los van de opmerking in verband met het eerste lid, de vraag wat de relevantie is van de keuze voor 31 december 2022 als einddatum van de periode gedurende welke rekening gehouden wordt met de afgelegde ‘askilometers’ voor de berekening van de steun. Door de keuze voor die datum lijkt de regel vervat in artikel 5, eerste lid, eerste zin, volgens welke de inschrijving van een wagon in het register van het bestuur op elk moment in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2022 kan worden aangevraagd, immers deels onwerkzaam gemaakt te worden, des te meer als rekening gehouden wordt met de regel vervat in artikel 8, tweede lid, volgens welke alleen de wagons die uiterlijk op 15 juni ingeschreven zijn in aanmerking genomen worden voor de jaarlijkse afrekening en de jaarlijkse storting van steun.

De steller van het voorontwerp moet waken over de interne samenhang van het dispositief.

Artikel 6

Om de steun te berekenen die, overeenkomstig artikel 7 van het voorontwerp, elk jaar gestort wordt voor een wagon, moet het bestuur de afstand kennen die elke wagon afzonderlijk gedurende een jaar heeft afgelegd. Artikel 6, eerste lid, bepaalt dat de infrastructuurbeheerder de details verschaft van de afstanden die in het voorgaande jaar “door alle wagons” afgelegd zijn.

Om ervoor te zorgen dat artikel 7, eerste lid, ten uitvoer kan worden gelegd, dienen in het eerste lid van de voorliggende bepaling ook de details van de afstanden die “door elke ingeschreven wagon” afgelegd zijn te worden vermeld.

Artikel 7

Het laatste lid moet aangevuld worden met het volledige opschrift van verordening (EU) nr. 1316/2013.

Artikel 9

De termijn waarover de aanvrager beschikt om de afrekening goed te keuren of om een aanvraag tot verbetering ervan in te dienen, gaat in op de datum van ontvangst van de jaarlijkse afrekening en niet op die van versturing ervan.

Artikel 13

1. Wat de Franse tekst van het eerste lid betreft, getuigt het niet van een goede wetgevingspraktijk om te refereren aan “une période de validité” van een wet. De Franse tekst moet afgestemd worden op de Nederlandse.

2. In het tweede lid moeten de woorden “in artikel 7, vijfde en zesde lid” vervangen worden door de woorden “in artikel 7, zesde en zevende lid”.

Artikel 14

In de bespreking van het artikel staat:

“Indien het bestuur tijdens deze controles situaties vaststelt die verschillen van deze die aanvragers voorafgaandelijk verklaard hebben, en indien door deze toestand de steunbedragen onterecht verkregen zijn door de aanvrager, kan het bestuur de nodige verbeteringen verrichten om deze toestand te regulariseren tijdens de jaarlijkse stortingen volgend op de controle of verzoeken om terugbetaling van de ten onrechte ontvangen steun.”

Als dat de bedoeling is van de steller van het voorontwerp, moet artikel 14 aldus aangevuld worden dat daarin de nadere regels bepaald worden voor het terugvorderen van de onterecht gestorte bedragen.

Bovendien is het niet toelaatbaar om aan het bestuur een beoordelingsbevoegdheid te verlenen inzake de terugvordering van de steunbedragen die de aanvrager onterecht ontvangen heeft. Behalve indien een dergelijk systeem verantwoord kan worden in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, heeft het bestuur de verplichting om de onterecht ontvangen bedragen terug te vorderen. De tekst moet herzien worden rekening houdend met de algemene opmerking.

Artikel 15

De bepaling moet aangevuld worden met de datum van inwerkingtreding van de wet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET