



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.613/4
du 31 octobre 2023

advies 74.613/4
van 31 oktober 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant des mesures
d'exécution de la loi du
7 juin 2023 portant soutien au
transport de voyageurs par
trains de nuit'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
uitvoeringsmaatregelen van de
wet van 7 juni 2023 houdende
de steun voor het
reizigersvervoer per
nachttrein'

Le 5 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant des mesures d'exécution de la loi du 7 juin 2023 portant soutien au transport de voyageurs par trains de nuit'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 31 octobre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 octobre 2023.

*

Op 5 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de uitvoeringsmaatregelen van de wet van 7 juni 2023 houdende de steun voor het reizigersvervoer per nachttrein'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 31 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 2023.

*

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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'article 1^{er} est dépourvu de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, compte tenu du fait qu'il se limite à déléguer des compétences du Roi à une administration déterminée.

La demande d'avis est donc irrecevable en ce qui concerne cet article ¹.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'accomplissement de la formalité préalable d'association des gouvernements de région est visé à l'alinéa 2 du préambule. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a précisé :

« Concernant l'association des régions, le projet d'arrêté royal a été soumis à discussion lors d'une réunion de fin septembre de la Conférence interministérielle Mobilité. Lors de cette réunion, le texte a été approuvé par les représentants des régions. Le PV de cette réunion n'est toutefois pas encore finalisé ».

Il revient à l'auteur du projet de s'assurer du bon accomplissement de cette formalité préalable.

2. En ce qu'il fixe les modalités selon lesquelles les remboursements des couts d'approvisionnement en courant de traction effectués par le Service public Mobilité et Transports peuvent être limités, l'article 2, 3^o, du projet présente une incidence budgétaire.

Il doit dès lors être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget, conformément aux articles 6 et 17 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion'.

¹ Voir en ce sens notamment les avis 42.540/AG donné le 8 octobre 2007 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 30 janvier 2008 'modifiant l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences', 54.022/4 donné le 9 octobre 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 novembre 2013 'relatif aux attributions de certaines autorités du ministère de la Défense', 68.673/4 donné le 10 février 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2021 'portant délégations de compétence, de signature aux fonctionnaires dirigeants de Bruxelles fonction publique' et 72.579/4 donné le 19 décembre 2022 sur un projet d'arrêté ministériel de la Région de Bruxelles-Capitale « relatif au transport de marchandises dangereuses par route adoptant des dispositions complémentaires à l'ADR et fixant les délégations de compétence ». Voir également C.E. (10^e ch.), 30 octobre 2012, n° 221.234, XXXX.

L'accomplissement de ces formalités préalables sera visé dans le préambule.

3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, la référence à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 7 juin 2023 'portant soutien au transport de voyageurs par trains de nuit' sera remplacée par une référence à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 4, de la même loi.

2. À l'alinéa 3, la référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'Etat', coordonnées le 12 janvier 1973, sera remplacée par une référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, la communication de l'avis de la section de législation ayant été demandée dans un délai de trente jours.

DISPOSITIF

Article 2

Le 3^o énonce :

« Si le total des remboursements auxquels les candidats concernés peuvent prétendre, au cours du trimestre concerné, conformément au présent arrêté dépasse le budget trimestriel exprimé en euros inscrit au budget général des dépenses, ce soutien financier est limité au prorata du budget disponible ».

Cette disposition s'inscrit dans le cadre de l'exécution de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 7 juin 2023, lequel dispose :

« Par dérogation aux délais prévus par l'article 8 de l'arrêté royal du 19 juillet 2019 relatif à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, Infrabel publie dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur du présent chapitre, déterminée conformément à l'article 8 de la présente loi, dans son document de référence du réseau, les modalités d'application du système de soutien financier en faveur des candidats qui répondent aux conditions visées au paragraphe 2 et qui respectent les principes visés au paragraphe 3.

Ce système consiste, pour les parcours effectifs sur le réseau belge, pour la période de circulation du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2024 inclus, en :

- 1° le remboursement de la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- 2° le remboursement des coûts de transport et de distribution pour l'approvisionnement en courant de traction électrique ;
- 3° le remboursement des coûts d'approvisionnement en courant de traction.

Le soutien financier est versé par Infrabel aux candidats qui répondent aux conditions visées au paragraphe 2 et qui respectent les principes visés au paragraphe 3, via un remboursement des montants facturés, au plus tard quarante jours après la fin du semestre concerné.

Lorsque le candidat choisit son propre fournisseur d'énergie, le remboursement des coûts d'approvisionnement en courant de traction est effectué par le Roi ou Son délégué conformément aux modalités déterminées par le Roi.

Si, au cours du semestre concerné, le total des remboursements auxquels les candidats concernés peuvent prétendre conformément aux alinéas 2 et 3 dépasse la provision dont dispose Infrabel en application de l'article 4, ce soutien financier est limité au prorata de la provision disponible sur la base des montants facturés.

Lorsque le candidat opte pour le fournisseur d'énergie de son choix conformément à l'alinéa 4, le calcul du remboursement des coûts de l'approvisionnement en courant de traction tient compte de l'application de l'alinéa 5 ».

Lorsque les remboursements effectués par Infrabel en vertu des alinéas 2 et 3 de ce paragraphe sont limités en application de son alinéa 5, l'alinéa 6 impose qu'une limitation similaire soit imposée aux candidats ayant optés pour le fournisseur d'énergie de leur choix et qui bénéficient pour leur part, en vertu de l'alinéa 4, d'un remboursement effectué par « le Roi ou Son délégué ».

L'article 2, 3°, du projet ne répond qu'imparfaitement à cette exigence légale, puisque la limitation du remboursement opéré en faveur des candidats ayant opté pour le fournisseur d'énergie de leur choix n'y dépend pas des modalités de limitation imposées aux candidats bénéficiant d'un remboursement opéré par Infrabel conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 7 juin 2023, mais bien du dépassement du « budget trimestriel exprimé en euros inscrit au budget général des dépenses ».

Par ailleurs et plus fondamentalement encore, cette disposition ne permet pas d'assurer l'égalité de traitement entre les candidats, selon que leur approvisionnement en courant de traction est fourni par Infrabel ou par un autre fournisseur de leur choix et ce, alors que l'article 3, § 1^{er}, alinéas 5 et 6, de la loi du 7 juin 2023 vise précisément à organiser cette égalité de traitement.

Le 3° sera revu à la lumière de cette observation.

Article 3

L'article 3 énonce :

« La loi du 7 juin 2023 portant soutien au transport de voyageurs par trains de nuit produit ses effets le 1^{er} juillet 2023, à l'exception de l'article 6, alinéa 6.

La période visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2 et § 3, débute le 1^{er} juillet 2023.

Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} juillet 2023 ».

Cette disposition trouve son fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 7 juin 2023, lequel dispose :

« Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

À cet effet, le Roi peut adapter le début de la période visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, et le début de la période d'application fixée en vertu de l'article 3, § 3, ainsi que les périodes visées à l'article 6, alinéa 6 ».

La mise en œuvre complète de cette habilitation exige que le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi du 7 juin 2023, en ce compris l'article 6, alinéa 6. Conformément à l'article 8, alinéa 2, précité, il lui est cependant possible d'adapter, ce faisant, les périodes visées à l'article 6, alinéa 6. Eu égard à sa portée, la mise en œuvre de cette habilitation ne pourrait, toutefois, être subdéléguée.

L'article 3 sera revu à la lumière de cette observation.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

GEDEELTELIJKE ONONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Artikel 1 is niet reglementair van aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, aangezien het zich beperkt tot het delegeren van bevoegdheden van de Koning aan een welbepaald bestuur.

De adviesaanvraag is dan ook onontvankelijk wat dat artikel betreft.¹

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar de vervulling van het voorafgaande vormvereiste volgens hetwelk de gewestregeringen bij het ontwerp worden betrokken. Op een vraag daarover heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Concernant l’association des régions, le projet d’arrêté royal a été soumis à discussion lors d’une réunion de fin septembre de la Conférence interministérielle Mobilité. Lors de cette réunion, le texte a été approuvé par les représentants des régions. Le PV de cette réunion n’est toutefois pas encore finalisé.”

De steller van het ontwerp moet zich ervan vergewissen of dat voorafgaande vormvereiste naar behoren is vervuld.

2. Artikel 2, 3°, van het ontwerp heeft een weerslag op de begroting in zoverre het de nadere regels vastlegt volgens welke de terugbetalingen van de kosten van de voorziening van tractiestroom, die door de FOD Mobiliteit en Vervoer worden uitgevoerd, kunnen worden beperkt.

¹ Zie in die zin onder meer advies 42.540/AV van 8 oktober 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 30 januari 2008 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden’, advies 54.022/4 van 9 oktober 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 november 2013 ‘betreffende de bevoegdheden van sommige overheden van het ministerie van Landsverdediging’, advies 68.673/4 van 10 februari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 februari 2021 ‘tot delegatie van bevoegdheid en van tekenbevoegdheid aan de leidende ambtenaren van Brussel openbaar ambt’ en advies 72.579/4 van 19 december 2022 over een ontwerp van ministerieel besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest “betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg tot goedkeuring van de bepalingen aanvullend op het ADR en tot vaststelling van de delegatie van bevoegdheden”. Zie ook RvS (Xe kamer) 30 oktober 2012, nr. 221.234, XXXX.

Bijgevolg moet het ontwerp om advies worden voorgelegd aan de inspecteur van Financiën en om akkoordbevinding worden voorgelegd aan de minister van Begroting, overeenkomstig de artikelen 6 en 17 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’.

De vervulling van die voorafgaande vormvereisten moet in de aanhef worden vermeld.

3. Indien naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog andere dan louter vormelijke wijzigingen zouden worden aangebracht die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten die wijzigingen overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid moet de verwijzing naar artikel 3, § 1, derde lid, van de wet van 7 juni 2023 ‘houdende de steun voor het reizigersvervoer per nachttrein’ worden vervangen door een verwijzing naar artikel 3, § 1, vierde lid, van dezelfde wet.

2. In het derde lid moet de verwijzing naar artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, worden vervangen door een verwijzing naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten, aangezien de afdeling Wetgeving verzocht is haar advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Punt 3° bepaalt:

“Indien de totale terugbetalingen waarop de betrokken kandidaten overeenkomstig dit besluit in het betrokken trimester recht hebben, de in de algemene begroting in euro uitgedrukte driemaandelijkse begroting overschrijden, wordt deze financiële steun beperkt in verhouding tot de beschikbare begroting.”

Die bepaling past in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 3, § 1, van de wet van 7 juni 2023, dat bepaalt:

“In afwijking van de termijnen waarin artikel 8 van het koninklijk besluit van 19 juli 2019 betreffende de verdeling van de spoorweginfrastructuurcapaciteiten en de retributie voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur voorziet, publiceert Infrabel, binnen een termijn van een maand te rekenen vanaf de inwerkingtreding van dit hoofdstuk zoals bepaald overeenkomstig artikel 8 van deze wet, in zijn netverklaring de nadere toepassingsvoorwaarden van het stelsel voor financiële steun ten voordele van de kandidaten die beantwoorden aan de in paragraaf 2 bedoelde voorwaarden en die de in paragraaf 3 bedoelde beginselen eerbiedigen.

Dit stelsel bestaat, voor de effectieve trajecten op het Belgische netwerk voor de periode van verkeer van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024, uit:

1° de terugbetaling van de retributie voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur;

2° de terugbetaling van de kosten voor het transport en de distributie voor de levering van tractiestroom;

3° de terugbetaling van de kosten voor de levering van tractiestroom.

De financiële steun wordt door Infrabel door middel van een terugbetaling van de gefactureerde bedragen overgemaakt aan de kandidaten die beantwoorden aan de in paragraaf 2 bedoelde voorwaarden en die de in paragraaf 3 bedoelde beginselen eerbiedigen, uiterlijk veertig dagen na afloop van het betrokken semester.

Wanneer de kandidaat zijn eigen energieleverancier kiest, geschiedt de terugbetaling van de kosten voor de levering van tractiestroom door de Koning of Zijn afgevaardigde overeenkomstig de door de Koning vastgestelde nadere regels.

Indien gedurende het betreffende semester het totaal van de terugbetalingen waarop de betreffende kandidaten aanspraak kunnen maken overeenkomstig het tweede en derde lid, het voorschot overschrijdt waarover Infrabel in toepassing van artikel 4 beschikt, wordt deze financiële steun beperkt naar rato van het beschikbare voorschot op basis van de gefactureerde bedragen.

Wanneer de kandidaat overeenkomstig het vierde lid een energieleverancier naar keuze kiest, wordt bij de berekening van de terugbetaling van de kosten voor de levering van tractiestroom rekening gehouden met de toepassing van het vijfde lid.”

Wanneer de terugbetalingen, door Infrabel uitgevoerd krachtens het eerste en het tweede lid van die paragraaf, worden beperkt met toepassing van het vijfde lid van die paragraaf, legt het zesde lid een gelijkaardige beperking op aan kandidaten die hun eigen energieleverancier hebben gekozen en die van hun kant, krachtens het vierde lid, een door “de Koning of Zijn afgevaardigde” uitgevoerde terugbetaling genieten.

Artikel 2, 3°, van het ontwerp komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan dat wettelijke vereiste, aangezien het de beperking van de terugbetaling aan kandidaten die hun eigen energieleverancier hebben gekozen, niet afhankelijk maakt van de regels inzake de beperking die worden opgelegd aan kandidaten die, overeenkomstig artikel 3, § 1, vijfde lid, van de wet van 7 juni 2023, een terugbetaling van Infrabel krijgen, maar wel van het overschrijden van “de in de algemene begroting in euro uitgedrukte driemaandelijks begroting”.

Fundamenteler is voorts dat die bepaling niet kan garanderen dat kandidaten aan wie Infrabel de tractiestroom levert en kandidaten die een andere leverancier hebben gekozen, gelijk worden behandeld, en dit terwijl artikel 3, § 1, vijfde en zesde lid, van de wet van 7 juni 2023 net als bedoeling heeft die gelijke behandeling te regelen.

Punt 3° moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 3

Artikel 3 bepaalt:

“De wet van 7 juni 2023 houdende de steun voor het reizigersvervoer per nachttreinen treedt in werking op 1 juli 2023, met uitzondering van artikel 6, zesde lid.

De in artikel 3, § 1, tweede lid en § 3, bedoelde periode begint op 1 juli 2023.

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2023.”

Die bepaling ontleent haar rechtsgrond in artikel 8 van de wet van 7 juni 2023, dat bepaalt:

“De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van deze wet.

Daartoe kan de Koning het begin van de in artikel 3, § 1, tweede lid, bedoelde termijn en het begin van de in artikel 3, § 3, vastgestelde toepassingstermijn aanpassen alsmede de termijnen bepaald in artikel 6, zesde lid.”

Opdat die machtiging volledig ten uitvoer wordt gelegd, is vereist dat de Koning de datum van inwerkingtreding vaststelt van alle bepalingen van de wet van 7 juni 2023, met inbegrip van artikel 6, zesde lid. Overeenkomstig het voornoemde artikel 8, tweede lid, kan hij zodoende echter de in artikel zes, zesde lid, bedoelde termijnen aanpassen. Gelet op de draagwijdte van die machtiging kan de tenuitvoerlegging ervan evenwel niet worden gesubdelegeerd.

Artikel 3 moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO