



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.353/4
du 20 janvier 2025

advies 77.353/4
van 20 januari 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant le statut administratif
et les principes de base relatifs
à la rémunération des
membres du comité de
direction de l'Agence fédérale
de Régulation du Transport'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende het
administratief statuut en
basisbeginselen met
betrekking tot de verloning
van de leden van het
directiecomité van het federaal
Agentschap voor Regulering
van Transport'

Le 23 décembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant le statut administratif et les principes de base relatifs à la rémunération des membres du comité de direction de l'Agence fédérale de Régulation du Transport'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 janvier 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, 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 20 janvier 2025.

*

Op 23 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende het administratief statuut en basisbeginselen met betrekking tot de verloning van de leden van het directiecomité van het federaal Agentschap voor Regulering van Transport'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, 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 20 januari 2025.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser, au titre de fondement juridique du projet, non l'article 18 de la loi du 8 mai 2024 'sur les exigences en matière d'accessibilité pour les services de transport et créant l'Agence fédérale de Régulation du Transport', mais son article 48, § 1^{er}.
2. À l'alinéa 2, il convient de viser également le second avis de l'Inspecteur des Finances sur le projet, donné le 31 octobre 2024.
3. À l'alinéa 3, il convient de viser également le second accord de la Secrétaire d'État au Budget sur le projet, donné le 13 décembre 2024.
4. L'alinéa 6 sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 77.353/4 du Conseil d'État, donné le 20 janvier 2025, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

5. La mise en œuvre de l'habilitation donnée au Roi par l'article 48, § 1^{er}, de la loi du 8 mai 2024 n'impose pas l'adoption d'arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres.

L'alinéa 7, relatif à l'absence d'analyse d'impact de la réglementation, sera dès lors omis.

À l'alinéa 9, la mention de la délibération du projet en Conseil des ministres sera également omise.

6. L'alinéa 8 sera complété par la date du protocole du Comité de secteur VI, à savoir le 25 octobre 2024.

DISPOSITIF

Article 2

Il n'y a pas lieu de reproduire dans le dispositif du projet les définitions figurant déjà à l'article 33 de la loi du 8 mai 2024. L'article 2 sera corrigé sur ce point.

Article 6

En tant qu'il impose une répartition égale entre sexes dans la composition du Comité de direction, l'article à l'examen s'inscrit dans la catégorie des mesures d'action positive.

Il est rappelé que de telles mesures ne sont admissibles qu'à la condition de prévoir une « clause d'ouverture »².

L'article 6 sera revu en ce sens.

Article 8

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, mieux vaut, si telle est l'intention, remplacer dans le paragraphe 1^{er} les mots « visées à l'article 42 de la loi » par les mots « visées à l'article 42, §§ 1^{er} et 4, de la loi ».

² Voir notamment l'avis 76.764/4 donné le 10 juillet 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2024 'portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles, et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale concernant la sélection et l'évaluation des mandataires', et les références y citées.

Article 9

1. Le paragraphe 1^{er}, 2^o, prévoit que la rémunération des membres du comité de direction comprend

« la participation à un régime de pension complémentaire, financé par des cotisations personnelles et patronales. Les cotisations patronales sont limitées à 6 % du traitement brut annuel ».

Cette disposition n'est pas compatible avec l'article 49 de la loi du 8 mai 2024, qui fixe les droits des membres du comité de direction en matière de pension, et dont l'alinéa 1^{er} dispose :

« Les membres du comité de direction de l'Agence bénéficient pour la durée de leurs fonctions du même régime de pensions que les agents de l'État pourvus d'une nomination définitive. Cette pension est à la charge du Trésor public ».

Le paragraphe 1^{er}, 2^o, sera dès lors omis.

2. La numérotation du paragraphe 4 sera corrigée, l'article 9 ne comprenant pas de paragraphe 3.

Article 10

Au paragraphe 2, si telle est l'intention, il sera précisé que les membres du comité de direction sont évalués sur la base des « plans et rapports prévus par les articles 51 et 52 de la loi ».

Article 11

Le paragraphe 3 énonce :

« Les membres du comité de direction sont révocables par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur proposition du ministre. Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les circonstances dans lesquelles une révocation peut être proposée ».

Cette disposition se borne à paraphraser, de manière lacunaire, l'article 43, § 4, de la loi du 8 mai 2024, ainsi qu'à prévoir une auto-habilitation dépourvue de fondement juridique.

Ce paragraphe sera dès lors omis et la rédaction de l'article 11, revue en conséquence.

Article 13

1. En ce qui concerne les personnes chargées de la prise de décisions au sein de l'organisme de contrôle, l'article 55, paragraphe 3, alinéa 5, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'établissant un espace ferroviaire unique européen' dispose :

« Au terme de leur mandat au sein de l'organisme de contrôle, elles n'occupent aucune position professionnelle et n'exercent aucune responsabilité au sein d'aucune des entreprises ou entités régulées pendant une période minimale d'une année ».

L'article 13, § 1^{er}, du projet ³ transpose cette disposition, qui ne prévoit cependant pas de possibilité de dérogation.

Compte tenu de l'article 55, paragraphe 3, alinéa 5, de la directive 2012/34/UE, le paragraphe 3 de l'article 13 ne peut dispenser le membre du comité de direction dont le départ est volontaire de l'application de l'interdiction visée au paragraphe 1^{er}.

Le paragraphe 3 sera revu en conséquence.

2. Par ailleurs, tel que l'article 13 est formulé, il s'applique au « terme » du mandat.

À la différence de ce que prévoit expressément l'article 8, § 2, du projet pour une incompatibilité « indépendante de la volonté du membre du comité de direction » ⁴ qui entraîne la cessation de plein droit du mandat, il n'est pas précisé si l'hypothèse de la révocation visée à l'article 11, § 3, du projet est susceptible ou non de donner lieu au dédommagement prévu à l'article 13, § 2, du projet.

L'auteur du projet est invité à expliciter la portée du dispositif à cet égard.

OBSERVATION FINALE

Le projet sera complété par une disposition fixant sa date d'entrée en vigueur de manière coordonnée avec celle des dispositions du titre VIII de la loi du 8 mai 2024, dont l'article 61 fixe l'entrée en vigueur le 20 mars 2025.

*

³ Voir aussi, *mutatis mutandis*, la phrase finale de l'article 6, § 4, du projet.

⁴ Cette disposition prévoit que « ce dernier a droit au dédommagement prévu à l'article 13, § 2 ».

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 OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid dient artikel 48, § 1, van de wet van 8 mei 2024 ‘betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor vervoersdiensten en houdende de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Regulering van Transport’ te worden vermeld als rechtsgrond van het ontwerp, en niet artikel 18 van die wet.
2. In het tweede lid dient eveneens verwezen te worden naar het tweede advies van de inspecteur van Financiën over het ontwerp, dat gegeven is op 31 oktober 2024.
3. In het derde lid dient eveneens verwezen te worden naar de tweede akkoordbevinding van de staatsecretaris voor Begroting in verband met het ontwerp, die dateert van 13 december 2024.

4. Het zesde lid moet gesteld worden als volgt:

“Gelet op advies 77.353/4 van de Raad van State, gegeven op 20 januari 2025, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.¹

5. Voor de tenuitvoerlegging van de machtiging die bij artikel 48, § 1, van de wet van 8 mei 2024 aan de Koning verleend wordt, hoeven geen koninklijke besluiten aangenomen te worden die vastgesteld zijn na overleg in de Ministerraad.

Het zevende lid, dat betrekking heeft op het ontbreken van een regelgevingsimpactanalyse, moet dan ook weggelaten worden.

In het negende lid moet de vermelding van het overleg in de Ministerraad aangaande het ontwerp eveneens weggelaten worden.

6. Het achtste lid moet aangevuld worden met de datum van het protocol van Sectorcomité VI, te weten 25 oktober 2024.

DISPOSITIEF

Artikel 2

De definities die al opgenomen zijn in artikel 33 van de wet van 8 mei 2024 horen niet overgenomen te worden in het dispositief van het ontwerp. Artikel 2 moet op dat punt gecorrigeerd worden.

Artikel 6

Voor zover het voorliggende artikel “een gelijke verdeling tussen de seksen” in de samenstelling van het directiecomité oplegt, valt het onder de categorie van maatregelen van positieve actie.

Er wordt aan herinnerd dat dergelijke maatregelen alleen aanvaardbaar zijn op voorwaarde dat voorzien wordt in een “openingsclausule”.²

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

² Zie inzonderheid advies 76.764/4 van 10 juli 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 12 december 2024 tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratieve statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van het besluit van 21 maart 2018 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, en van het besluit van 21 maart 2018 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden

Artikel 6 moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 8

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om, indien dit overeenstemt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, in paragraaf 1 de woorden “bedoeld in artikel 42 van de wet” te vervangen door de woorden “bedoeld in artikel 42, § 1 en § 4, van de wet”.

Artikel 9

1. Paragraaf 1, 2°, bepaalt dat de verloning van de leden van het directiecomité het volgende bevat

“de deelname aan een aanvullende pensioenregeling, gefinancierd door persoonlijke en werkgeversbijdragen. De werkgeversbijdragen zijn beperkt tot 6% van de jaarlijkse brutowedde”.

Die bepaling is niet verenigbaar met artikel 49 van de wet van 8 mei 2024, waarin de rechten van de leden van het directiecomité inzake pensioen vastgelegd zijn en waarvan het eerste lid luidt als volgt:

“[D]e leden van het directiecomité van het Agentschap genieten voor de duur van hun functie dezelfde pensioenregeling als de vast benoemde personeelsleden van de Staat. Dit pensioen valt ten laste van de Staatskas.”

Paragraaf 1, 2°, moet dan ook weggelaten worden.

2. De nummering van paragraaf 4 moet gecorrigeerd worden aangezien artikel 9 geen paragraaf 3 bevat.

Artikel 10

Indien dit overeenstemt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, moet in paragraaf 2 bepaald worden dat de leden van het directiecomité geëvalueerd worden op basis van de “plannen en verslagen bedoeld in de artikelen 51 en 52 van de wet”.

Artikel 11

Paragraaf 3 luidt:

“De leden van het directiecomité kunnen bij een in Ministerraad overlegd besluit, op voorstel van de minister, worden afgezet. De Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, stelt de omstandigheden vast waarin een afzetting voorgesteld kan worden.”

Die bepaling omvat niet meer dan een gebrekkige parafrasering van artikel 43, § 4, van de wet van 8 mei 2024 en een machtiging die de Koning aan zichzelf verleent zonder dat daarvoor een rechtsgrond voorhanden is.

Die paragraaf moet dan ook weggelaten worden en de tekst van artikel 11 moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 13

1. Wat betreft de personen die geacht zijn beslissingen te nemen binnen de toezichthoudende instantie, bepaalt artikel 55, lid 3, vijfde alinea, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 ‘tot instelling van één Europese spoorwegruimte’:

“Na hun ambtstermijn in de toezichthoudende instantie hebben zij gedurende een periode van ten minste een jaar geen beroepsfunctie of beroepsverantwoordelijkheid in een van de gereguleerde ondernemingen of instanties.”

Artikel 13, § 1, van het ontwerp³ strekt tot omzetting van die bepaling, die evenwel niet voorziet in een mogelijke afwijking.

Gelet op het artikel 55, lid 3, vijfde alinea, van richtlijn 2012/34/EU, is het niet mogelijk in paragraaf 3 van artikel 13 het lid van het directiecomité dat vrijwillig vertrekt, vrij te stellen van de toepassing van het in paragraaf 1 bedoelde verbod.

Paragraaf 3 moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. Bovendien is artikel 13, zoals het gesteld is, van toepassing “na” de ambtstermijn.

In tegenstelling tot wat uitdrukkelijk in artikel 8, § 2, van het ontwerp bepaald wordt inzake een onverenigbaarheid die “onafhankelijk is van de wil van het lid van het directiecomité”⁴ en die aanleiding geeft tot de beëindiging van rechtswege van het mandaat, wordt niet gestipuleerd of het geval van afzetting bedoeld in artikel 11, § 3, van het ontwerp al dan niet aanleiding kan geven tot de schadevergoeding bedoeld in artikel 13, § 2, van het ontwerp.

De steller van het ontwerp wordt verzocht de draagwijdte van het dispositief wat dat betreft te verduidelijken.

³ Zie ook, *mutatis mutandis*, de laatste zin van artikel 6, § 4, van het ontwerp.

⁴ Dat artikel bepaalt dat “deze laatste recht [heeft] op de schadevergoeding bedoeld in artikel 13, §2”.

SLOTOPMERKING

Het ontwerp moet aangevuld worden met een bepaling waarbij de datum van inwerkingtreding ervan vastgesteld wordt rekening houdend met die van de bepalingen van titel VIII van de wet van 8 mei 2024, welke bepalingen luidens artikel 61 van die wet in werking treden op 20 maart 2025.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO