CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.354/4
du 20 janvier 2025

sur

un projet d'arrêté royal 'portant les principes pour la fixation du montant, les modalités d'imputation et de versement des redevances pour la couverture des frais de l'Agence fédérale de Régulation du Transport'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.354/4
van 20 januari 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de principes tot vaststelling van het bedrag en de wijze van toerekening en storting van de retributie voor de dekking van de werkingskosten van het federaal Agentschap voor Regulering van Transport'

#LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ#

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 les principes pour la fixation du montant, les modalités d'imputation et de versement des redevances pour la couverture des frais 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 de principes tot vaststelling van het bedrag en de wijze van toerekening en storting van de retributie voor de dekking van de werkingskosten 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.

*

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡

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

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Dans son avis 75.620/4 donné le 22 avril 2024 sur un avant-projet de loi « créant l'Agence fédérale de Régulation du Transport et modifiant le Code ferroviaire et la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses » [1], la section de législation a observé :

> « L'avant-projet n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation au sens de l'article 5 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.
>
> Interrogée à cet égard, la déléguée de la Ministre a donné les explications suivantes :
>
> 'Gelet op het artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, menen we dat deze wet vrijgesteld is van een regelgevingsimpactanalyse omdat het bepalingen van autoregulering betreft'.
>
> La section de législation ne peut toutefois se rallier à ce point de vue : l'avant-projet à l'examen est de nature à impliquer des tiers (en l'occurrence, le gestionnaire de l'infrastructure, l'entreprise ferroviaire et les usagers, ainsi que le titulaire de la licence

[1] Les dispositions de cet avant-projet ont été intégrées, par voie d'amendements (*Doc. parl*, Chambre, 2023-2024, n° 3952/002), dans le projet devenu 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', dont elles constituent les dispositions du titre VIII, intitulé « La création de l'Agence fédérale de Régulation du Transport ».

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡

d'exploitation) et comporte ainsi plus qu'une simple autorégulation au sein de l'autorité fédérale [2]. Sauf si une autre exception ou une cause de dispense peut être invoquée, ce que la section de législation n'aperçoit toutefois pas, il faudra encore procéder à l'analyse d'impact de la réglementation en projet.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au respect de cette formalité ».

Cette observation vaut également pour le projet examiné. Les redevances dont il fixe le montant ainsi que les modalités d'imputation et de versement sont en effet dues par le gestionnaire de l'infrastructure et le titulaire de la licence d'exploitation, qui les imputent aux entreprises ferroviaires, ainsi qu'aux compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Bruxelles-National, selon les modalités qu'il fixe.

2. En ce qu'il vise à fixer le montant ainsi que les modalités d'imputation et de versement des redevances dues par le gestionnaire de l'infrastructure et le titulaire de la licence d'exploitation, qui les imputent aux entreprises ferroviaires ainsi qu'aux compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Bruxelles-National, le projet relève de la notion de « réglementation relativ[e] aux communications et aux transports », au sens de l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

Il doit par conséquent être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région prévue par cette disposition [3].

3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'arrêté royal du 8 mars 2006 'fixant le montant et les modalités d'imputation et de versement de la redevance due par le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National' et l'arrêté royal du 11 septembre 2015 'fixant le montant et les modalités de versement de la redevance pour la couverture des frais de l'organe de contrôle' sont abrogés par l'article 7 du projet. Deux nouveaux alinéas consacrés au visa de ces arrêtés seront insérés dans le préambule.

[2] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité :* Voir notamment en ce sens l'avis 69.090/2 donné le 20 avril 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 mai 2021 'élevant le plafond des engagements du ducroire résultant de ses activités prévues à l'article 3, 1°, de la loi du 31 aout 1939 sur le Ducroire' et l'avis 72.710/2 donné le 28 décembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 2023 'portant octroi de prêts concessionnels à l'Association internationale de Développement dans le cadre de ses reconstitutions des ressources', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3102/001, pp. 16-17.

[3] Une observation similaire a également été formulée dans l'avis 75.620/4.

#LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ#

2. À l'alinéa 2, devenant 4, 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, devenant 5, 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 4, devenant 6, sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 77.354/4 du Conseil d'État, donné le 20 janvier 2025, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [4].

DISPOSITIF

Article 2

Il n'y a pas lieu de reproduire ou paraphraser dans le dispositif du projet les définitions figurant déjà à l'article 33 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'. L'article 2 sera dès lors omis.

Article 4

Le paragraphe 2, 1°, fixe le montant des redevances perçues par l'Agence fédérale de Régulation du Transport (ci-après : « l'Agence ») au montant « de base » de 2.115.514,93 euros.

Le paragraphe 2, 2°, prévoit cependant :

> « Le montant de base visé au 1° est augmenté conformément aux dispositions 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 et ses arrêtés d'exécution, notamment les évolutions barémiques et les avantages des membres de l'Agence et les engagements de personnel prévus ».

Une telle faculté laissée à l'Agence d'augmenter le montant des redevances qu'elle est autorisée à percevoir auprès du gestionnaire de l'infrastructure et du titulaire de la licence d'exploitation n'est pas conforme à l'article 39, § 2, de la loi du 8 mai 2024, lequel dispose :

> « Le Roi fixe, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant de l'ensemble des redevances visé au paragraphe 1er ainsi que les modalités d'imputation et de versement de celles-ci ».

[4] *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.

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡

Il revient par conséquent au Roi de fixer Lui-même, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant précis de l'ensemble des redevances constituant les ressources de l'Agence ainsi que leurs éventuelles modalités d'indexation, sans pouvoir accorder à cette dernière le pouvoir de les modifier.

Le paragraphe 2 sera revu à la lumière de cette observation.

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.

*

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In advies 75.620/4 van 22 april 2024 over een voorontwerp van wet "tot oprichting van het federaal Agentschap voor Regulering van Transport en tot wijziging van de spoorcodex en de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen"[1] heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

> "Over het voorontwerp is geen regelgevingsimpactanalyse als bedoeld in artikel 5 van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' verricht.
>
> Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:
>
> 'Gelet op het artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, menen we dat deze wet vrijgesteld is van een regelgevingsimpactanalyse omdat het bepalingen van autoregulering betreft.'
>
> De afdeling Wetgeving kan echter niet akkoord gaan met die zienswijze: het voorliggende voorontwerp is van dien aard dat het ook consequenties voor derden heeft (in casu de infrastructuurbeheerder, de spoorwegonderneming en de gebruikers, alsook de houder van de exploitatielicentie) en omvat dus meer dan zomaar een autoregulering binnen

[1] De bepalingen van dat voorontwerp zijn via amendementen (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 3952/2) verwerkt in het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 mei 2024 'betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor vervoersdiensten en houdende de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Regulering van Transport'. In die wet vormen ze de bepalingen van titel VIII met als opschrift "Oprichting van het federaal Agentschap voor Regulering van Transport".

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡

de federale overheid.2 Behoudens wanneer een andere uitzonderings- of vrijstellingsgrond ingeroepen kan worden, wat de afdeling Wetgeving evenwel niet ziet, dient alsnog overgegaan te worden tot het verrichten van een analyse van de impact van de ontworpen regelgeving.

De steller van het voorontwerp moet er bijgevolg op toezien dat dit vormvereiste vervuld wordt."

Die opmerking geldt eveneens voor het voorliggende ontwerp. De retributies waarvan het ontwerp het bedrag en de wijze van toerekening en van storting vaststelt, zijn immers verschuldigd door de infrastructuurbeheerder en door de houder van de exploitatielicentie, die ze toerekenen aan de spoorwegondernemingen alsook aan de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Brussel-Nationaal, en dit volgens de nadere regels die het ontwerp bepaalt.

2. Het ontwerp valt onder het begrip "reglementering op het verkeer en vervoer" in de zin van artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', in zoverre het strekt tot vaststelling van het bedrag en de wijze van toerekening en van storting van de retributies die verschuldigd zijn door de infrastructuurbeheerder en door de houder van de exploitatielicentie, die ze toerekenen aan de spoorwegondernemingen alsook aan de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Overeenkomstig die bepaling moeten de gewestregeringen bijgevolg betrokken worden bij het uitwerken van het ontwerp.[3]

3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

[2] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies:* Zie in die zin inzonderheid advies 69.090/2 van 20 april 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 17 mei 2021 'tot verhoging van het plafond voor de verbintenissen van delcredere die voortvloeien uit zijn activiteiten bedoeld in artikel 3, 1°, van de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere' en advies 72.710/2 van 28 december 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 7 april 2023 'houdende de toekenning van concessionele leningen aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie in het kader van wedersamenstellingen van de middelen', *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3102/001, 16-17.

[3] Een soortgelijke opmerking is ook gemaakt in advies 75.620/4.

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het koninklijk besluit van 8 maart 2006 'houdende de bepaling van het bedrag, de berekening en de storting van de vergoeding door de houder van de exploitatielicentie van de luchthaven van Brussel-Nationaal' en het koninklijk besluit van 11 september 2015 'tot vaststelling van het bedrag en de wijze van storting van de retributie tot dekking van de kosten van het Toezichthoudende Orgaan' worden opgeheven bij artikel 7 van het ontwerp. In de aanhef moeten twee nieuwe leden ingevoegd worden waarin naar die besluiten wordt verwezen.

2. In het tweede lid, dat het vierde lid wordt, dient eveneens melding te worden gemaakt van het tweede advies dat de inspecteur van Financiën over het ontwerp heeft gegeven, d.d. 31 oktober 2024.

3. In het derde lid, dat het vijfde lid wordt, dient eveneens melding te worden gemaakt van de tweede akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting met betrekking tot het ontwerp, d.d. 13 december 2024.

4. Het vierde lid, dat het zesde lid wordt, moet als volgt gesteld worden:

"Gelet op advies 77.354/4 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;".[4]

DISPOSITIEF

Artikel 2

De definities die reeds vervat zijn in artikel 33 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' horen niet te worden overgenomen of geparafraseerd in het dispositief van het ontwerp. Artikel 2 moet bijgevolg weggelaten worden.

Artikel 4

Paragraaf 2, 1°, stelt het bedrag van de retributies die door het Federaal Agentschap voor de Regulering van Transport (hierna: "het Agentschap") geïnd worden, vast op het "basisbedrag" van 2.115.514,93 euro.

[4] *Beginselen 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.

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡

In paragraaf 2, 2°, wordt evenwel het volgende bepaald:

"Het basisbedrag bedoeld in 1° wordt verhoogd in overeenstemming met de bepalingen 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 en zijn uitvoeringsbesluiten, onder andere de barema evoluties en de voordelen van de leden van het Agentschap en de geplande personeelsaanwervingen."

Dat het Agentschap zodoende de mogelijkheid krijgt het bedrag te verhogen van de retributies die het gemachtigd is te innen bij de infrastructuurbeheerder en bij de houder van de exploitatielicentie, is niet in overeenstemming met artikel 39, § 2, van de wet van 8 mei 2024, dat het volgende bepaalt:

"De Koning stelt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van het geheel van retributies bedoeld in paragraaf 1 vast, alsook de nadere regels voor de toerekening en storting van de retributies."

De Koning dient bijgevolg zelf, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het precieze bedrag te bepalen van het geheel van retributies dat de inkomsten van het Agentschap vormt, evenals de eventuele regels voor de indexering van die retributies, en hij kan het Agentschap niet de bevoegdheid verlenen die te wijzigen.

Paragraaf 2 moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

SLOTOPMERKING

Het ontwerp moet worden aangevuld met een bepaling die de datum van inwerkingtreding vaststelt. Die datum moet afgestemd worden op de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van titel VIII van de wet van 8 mei 2024, die luidens artikel 61 van die wet op 20 maart 2025 in werking treden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

‡LW-CHBZQFDEC-HHDFEUQ‡