

N° 8034¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative à un régime d'aides pour la promotion
du transport ferroviaire et fluvial**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.10.2022)

Par dépêche du 15 juin 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi en projet entend abroger la loi du 31 juillet 2020 relative à un régime d'aides pour la promotion du transport combiné.

La loi précitée du 31 juillet 2020 proroge le régime d'aides instauré par la loi du 26 mai 2016 relative à la promotion du transport combiné et considéré par la Commission européenne dans ses décisions SA. 51613 et SA. 38229 comme compatible avec le marché intérieur. Le régime en vigueur est autorisé jusqu'au 31 décembre 2022.

Le régime en vigueur profite aux opérateurs de transport combiné. Sont couverts par le régime actuel le transport combiné ferroviaire (intérieur et international) d'unités de transport intermodal, ci-après « UTI », ainsi que le transport combiné fluvial international d'UTI.

Selon l'exposé des motifs, le « trafic intermodal continue à être grevé de coûts supplémentaires par rapport au transport routier », ce qui nécessite la prorogation du régime actuel. Au vu de l'exposé des motifs, il est de plus souhaitable « d'étendre le régime afin d'encourager de nouveaux opérateurs, non concernés par le transport combiné, à privilégier le transport de marchandises par trains ou par barges ». La loi en projet se propose ainsi d'étendre le régime d'aides aux opérateurs de fret conventionnel intérieur ainsi qu'au transport fluvial conventionnel international, ces extensions restant « en ligne avec les objectifs de base poursuivis dans les régimes d'aides au transport combiné, à savoir la décongestion des axes routiers et plus généralement, la réduction des émissions de dioxyde de carbone ».

Ce nouveau régime a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne en date du 29 mars 2022. À ce jour, la Commission européenne n'a pas émis sa décision quant à la compatibilité de la prolongation du régime, ni de son extension au transport ferroviaire de fret conventionnel et au transport fluvial combiné international avec l'article 93 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen est consacré aux définitions.

Au point 9° relatif à la définition du transport conventionnel de marchandises, il suffit d'indiquer qu'il s'agit du transport qui ne se fait pas au moyen d'UTI, la précision selon laquelle le transport se faisant directement sur un wagon ou une barge étant superfétatoire et donc à supprimer.

La définition du service de transport ferroviaire conventionnel au point 10° est superfétatoire. En effet, le point 9° définit déjà ce qu'il y a lieu d'entendre par transport conventionnel. Le transport ferroviaire étant de toute évidence effectué par la voie du rail, il semble superfétatoire d'introduire une définition *ad hoc*. Si les auteurs souhaitent maintenir une telle définition, il y aura alors lieu d'introduire une définition du service de transport fluvial conventionnel.

Article 3

Pour une meilleure lisibilité, à l'alinéa 2, il y aurait lieu de viser avec plus de précision les types d'aides accordées. Ainsi, au point 1°, le Conseil d'État demande aux auteurs de viser le « transport ferroviaire intérieur, conventionnel et d'UTI ». Au point 3°, il y a lieu de viser le « transport fluvial international, conventionnel et d'UTI ».

Article 4

L'article sous examen entend définir les transports ferroviaires intérieurs, conventionnels et combinés, éligibles à une aide.

L'article sous revue est à lire en combinaison avec l'article 13 de la loi en projet. Or, les dispositions sous revue se trouvent être redondantes par rapport à celles de l'article 13, paragraphe 2, point 2°, de la loi en projet, censées définir des conditions particulières d'éligibilité pour le transport ferroviaire intérieur. Il n'y a pas lieu de répéter, par ailleurs, en des termes différents, des conditions d'éligibilité en plusieurs articles du dispositif, une telle façon de procéder nuisant à la lisibilité du texte. Il convient par conséquent de supprimer cette redondance de conditions en procédant aux ajustements nécessaires, soit à l'article sous revue, soit à l'article 13, paragraphe 2, point 2° de la loi en projet.

Article 5

L'article sous examen entend définir les transports ferroviaires internationaux d'UTI éligibles à une aide. Cette disposition est à lire en combinaison avec l'article 13 de la loi en projet, également relatif aux critères d'éligibilité des aides. Or, la disposition sous examen se trouve être redondante par rapport à l'article 13, paragraphe 2, point 3°, lettre a). Il convient par conséquent de supprimer cette redondance de conditions en procédant aux ajustements nécessaires, soit à l'article sous revue soit à l'article 13, paragraphe 2, point 3°, lettre a), de la loi en projet.

Article 6

L'article sous examen entend définir le transport fluvial éligible au régime d'aides. À des fins de meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État suggère aux auteurs de viser, à l'intitulé de l'article, l'aide au « transport fluvial international ».

Au vu de l'exposé des motifs et du commentaire des articles, se trouvent visés le transport fluvial international conventionnel et combiné.

Cependant, le libellé de l'article laisse à penser que seul le transport combiné se trouve couvert, en ce que seul se trouve visé l'opérateur qui supporte le risque financier d'organiser un service fluvial sur le maillon central de transport entre terminaux intermodaux.

La disposition sous examen est donc à reformuler afin de s'assurer que tant le service de transport fluvial international combiné que conventionnel se trouvent couverts, comme indiqué par le champ d'application.

Articles 7 à 12

Sans observation.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, le point 1^o est redondant par rapport aux dispositions de l'article 1^{er} et est donc à supprimer.

Au paragraphe 2, les conditions d'éligibilité du point 2^o sont redondantes par rapport aux dispositions de l'article 4. Les conditions d'éligibilité du point 3^o, lettre a), sont redondantes par rapport aux dispositions de l'article 5. Ces redondances sont à supprimer. Il est renvoyé aux observations à l'endroit des articles 4 et 5.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Article 16

Au paragraphe 3, il est prévu que le ministre peut décider d'octroyer tout de même l'aide à un opérateur ayant fourni des « renseignements sciemment inexacts ou incomplets » ou qui « ne se conforme pas aux obligations prises en contrepartie de l'octroi de l'aide ».

Or, l'octroi d'aides relève d'une matière réservée à la loi formelle en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Ces matières sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce qui signifie que celui-ci ne peut pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative. En effet, le ministre ne saurait ainsi se voir conférer un pouvoir discrétionnaire pour octroyer l'aide à un opérateur fautif, sans que soient précisés dans la loi même les critères qui sont à la base de sa décision¹.

Dès lors, le Conseil d'État s'oppose formellement à ce que le ministre, « sur la base d'une demande motivée de l'entreprise », puisse en décider autrement.

Article 17

Il y a lieu de se référer non pas au « droit européen » mais à « la législation de l'Union européenne ».

Article 18

Sans observation.

Article 19

Il est surabondant de prévoir que les « personnes qui ont obtenu une aide au sens de la présente loi sur la base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets, sont passibles des peines prévues à l'article 496 du Code pénal », étant donné que les articles 496-1 à 496-3 du Code pénal s'appliquent de toute façon. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer l'article sous revue.

Article 20

Il est rappelé aux auteurs que la loi en projet ne pourra entrer en vigueur qu'après la décision favorable de la Commission européenne.

Il convient dès lors d'insérer, dans la disposition sous revue, une clause dite de « standstill »², conditionnant le régime d'aides mis en place par le projet de loi à l'approbation de la Commission européenne qui ne s'est pas encore prononcée au moment de l'adoption du présent avis. Cette disposition est cependant à omettre pour défaut d'objet pour le cas où, au moment du vote du projet de loi sous revue, une décision favorable de la Commission européenne a été rendue.

Article 21

Sans observation.

1 En ce sens, voir avis complémentaire n° 50.451 du Conseil d'État du 8 décembre 2015 sur le projet de loi relatif à la promotion du transport combiné (doc. parl. n° 6645³, p. 3).

2 Voir, à titre d'exemple, l'article 12 de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

Article 22

L'article sous examen est à supprimer, pour être superfétatoire au vu des règles générales de compétence en matière juridictionnelle.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le symbole « / » est à remplacer par le terme « ou ».

Le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Il est signalé que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Article 2

Au point 2°, il y a lieu de viser les « préconisations « International railway solution » de l'International union of railways », et non pas les « préconisations IRS (International Railway Solution) de l'UIC ».

Au point 11°, lettre c), il y a lieu de viser le « transbordement proprement dit ».

Article 12

Au paragraphe 4, point 3°, il est suggéré de faire figurer la disposition commençant par les termes « Attestations dont il ressort que » en alinéa distinct du point 3°, et non en subdivision de la lettre c). En procédant ainsi, il y a lieu de faire usage d'une phrase, en écrivant par exemple que « Les attestations certifient que ».

Au paragraphe 5, point 6°, le tiret bas entre les termes « septembre » et « au » est à remplacer par une espace.

Au paragraphe 6, point 2°, lettre a), au terme « respectivement » la première lettre n'est pas à écrire en caractères gras et souligné.

Article 13

Lors des énumérations, les différents éléments sont à commencer par une minuscule.

Au paragraphe 1^{er}, la phrase liminaire est à reformuler comme suit : « Les critères d'éligibilité au régime d'aides sont les suivants : ».

Article 22

L'article sous revue est à intercaler entre les articles 19 et 20.

Formule de promulgation

La formule de promulgation est à omettre dans les projets de loi. Elle est seulement à ajouter au même moment que le préambule et la suscription.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 octobre 2022.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ