CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 62.577
N° dossier parl. : 8756

Projet de loi

relative à la promotion du système de couplage automatique digital dans le transport ferroviaire de marchandises

---

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2026)

En vertu de l'arrêté du 3 juin 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la 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, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 14 août et 8 octobre 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis crée un régime d'aide visant à soutenir, selon l'exposé des motifs, le déploiement, à l'échelle européenne, du couplage automatique digital, ci-après « DAC »[1], qui est un élément clé du projet européen « TRANS4M-R »[2]. Ce projet s'inscrit plus globalement dans l'objectif de la décarbonisation des transports et de la modernisation du fret ferroviaire.

Toujours selon l'exposé des motifs, le déploiement du DAC se fait en plusieurs étapes, dont la deuxième est le projet « PioDAC » dans le cadre duquel l'exploitation commerciale de plusieurs « trains pionniers » permettra de fournir des données essentielles en vue du déploiement à l'échelle de l'Union européenne.

Le texte en projet s'inscrit dans le cadre du droit de l'Union européenne, et plus concrètement dans celui du règlement (UE) 2026/562 de la Commission du 16 mars 2026 déclarant certaines catégories d'aides dans le secteur des transports par chemin de fer et par voie navigable et du transport multimodal compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 93, 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui exempte, si les conditions y énoncées sont remplies, certaines catégories d'aides de l'obligation de notification préalable prévue à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

---

[1] Digital automatic coupling.
[2] Transforming Europe's rail freight – Research.

Le Conseil d'État estime que le projet de loi sous avis ne correspond pas à l'ensemble des conditions posées par le règlement (UE) 2026/562 précité, de sorte que l'exemption de l'obligation de notification au sens de l'article 108, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne joue pas. Il reviendra sur ce point au niveau de l'examen des articles.

Il met dès lors les auteurs en garde que l'accord à la dispense du second vote constitutionnel ne saurait être donné que si le texte en projet est adapté pour correspondre à l'ensemble des conditions prescrites au règlement (UE) 2026/562 précité ou si une notification à la Commission européenne du régime d'aides envisagé est effectuée et soit une décision de la Commission européenne le déclarant compatible avec le marché intérieur a été rendue au moment du vote de la loi en projet, soit une clause dite de « standstill », conditionnant la mise en œuvre du régime d'aides à l'adoption d'une telle décision de la Commission européenne, est insérée dans le texte en projet pour le cas où cette décision n'a pas encore été rendue au moment du vote.

Examen des articles

Article 1er

Sans observation.

Article 2

Au point 4°, la définition du « début des travaux » diverge de celle figurant à l'article 2, cc), du règlement (UE) 2026/562, précité. Alors que celui-ci vise le début des travaux de construction liés à l'investissement ou le premier engagement juridiquement contraignant de commander un équipement, le texte en projet inclut également le « début d'études liées à l'investissement ». Le Conseil d'État relève en outre que le considérant 13 du règlement précité indique expressément que les préparatifs tels que l'obtention d'autorisations et la réalisation d'études de faisabilité ne sont pas considérés comme constituant le début des travaux. Si un texte national plus restrictif que le règlement européen d'exemption n'implique pas une non-conformité à ce dernier, le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'article 4 de la loi en projet fait référence à des travaux préparatoires dont les coûts peuvent être considérés comme admissibles. Il demande de bien faire la distinction entre la date de la demande, le début des travaux et l'admissibilité des dépenses antérieures.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen précise l'objet de l'aide qui est introduite, prévoit l'intensité maximale de l'aide et énumère les coûts admissibles susceptibles d'être subventionnés.

Le paragraphe 1er n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 2 prévoit, dans sa première phrase, que l'aide ne peut être accordée que si les travaux n'ont pas encore démarré. Le Conseil d'État comprend cette disposition en ce sens que l'absence de début des travaux s'apprécie à la date d'introduction de la demande d'aide. Il aurait préféré que les auteurs le précisent expressément, en concordance avec les dispositions relatives à l'effet incitatif de l'aide.

La deuxième phrase vise des « travaux préparatoires » qui, lorsqu'ils ont été entamés avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, ne sont pas admissibles à l'aide. Le Conseil d'État relève que le texte ne précise pas les opérations couvertes par cette expression. Surtout, l'article 2, point 4°, range le « début d'études liées à l'investissement » parmi les événements constitutifs du début des travaux, tandis que la disposition sous examen paraît admettre que certains travaux préparatoires puissent être réalisés sans faire obstacle à l'octroi de l'aide.

Il relève par ailleurs que la date d'entrée en vigueur de la loi ne saurait, à elle seule, déterminer l'admissibilité d'une dépense. Il convient de préciser si les coûts des actes préparatoires accomplis après cette date, mais avant l'introduction de la demande d'aide, peuvent être pris en charge et, dans l'affirmative, à quelles conditions. Cette question doit être distinguée de celle de savoir si ces actes font obstacle à l'effet incitatif de l'aide.

Enfin, la dernière phrase, qui impose au demandeur de démontrer que « l'effet incitatif reste conservé malgré les travaux préparatoires réalisés », ne précise ni les hypothèses dans lesquelles cette démonstration est requise ni son articulation avec la règle posée à l'article 3.

Le texte en projet touchant à une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, la loi doit définir les éléments essentiels avec une précision suffisante. Or, aux yeux du Conseil d'État, les points soulevés ci-avant, à savoir la précision de ce qui fait partie des « travaux préparatoires », la précision relative à la possibilité et des conditions de prise en charge des coûts des actes préparatoires et les hypothèses nécessitant une démonstration de la conservation de l'effet incitatif et l'articulation de cette disposition avec la règle posée à l'article 3 constituent des éléments essentiels.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article 4, paragraphe 2, de la loi en projet sur le fondement de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution.

Le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 4 énumère les coûts admissibles en vertu du régime d'aide créé par la loi en projet, à savoir les coûts extra-opérationnels, les coûts fall-back, les dépenses informatiques et les dépenses liées à l'infrastructure ferroviaire.

Le Conseil d'État signale que le règlement (UE) 2026/562, à l'article 16, paragraphe 4, énumère avec précision les coûts qui sont éligibles, à savoir « les coûts nécessaires à l'achat et à l'installation de la technologie pertinente, les coûts de gestion du projet et les coûts de livraison » et « [l]es coûts liés aux études, aux essais et aux autorisations, ainsi qu'aux installations pilotes et aux prototypes pour la mise en œuvre de la technologie concernée

au niveau de maturité technologique ». Le texte en projet ne saurait inclure d'autres coûts dans les coûts admissibles, sauf à sortir du cadre tracé par le règlement européen précité et, par conséquent, exclure le jeu de l'exemption de l'obligation de notification introduit par le règlement (UE) 2026/562.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser, pour chaque type de coût, sur base de quelle catégorie de coûts admissibles énumérés à l'article 16, paragraphe 4, du règlement (UE) 2026/562 il a été inclus dans les coûts admissibles.

À cet égard, il estime d'ores et déjà que les « coûts de fall-back », définis à l'article 2 comme les « coûts de remise en configuration d'origine des systèmes afin d'assurer la continuité des opérations en cas d'échec, de dysfonctionnement ou de retrait du système principal », ne rentrent dans aucune des catégories de coûts énumérées à l'article 16 du règlement (UE) 2026/562. Le Conseil d'État renvoie à la réserve de dispense formulée au niveau des considérations générales.

Article 5

La disposition sous revue a trait à la demande d'aide et prévoit en son paragraphe 1er que celle-ci doit être présentée « dans un délai d'un mois, à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi » pour l'année de démarrage du régime d'aide. Une fois ce délai expiré, il ne sera plus possible de présenter une demande en vue de l'obtention de l'aide prévue par la loi en projet.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au délai d'un mois sur le fondement du principe de proportionnalité, étant reconnu comme principe de droit à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle[3], ce délai étant trop court, ne permettant pas aux destinataires potentiels de formuler une demande en obtention de l'aide en dû temps.

En ce qui concerne le paragraphe 2, énumérant les informations que la demande d'aide doit contenir, le Conseil d'État relève que l'article 6, paragraphe 2, du règlement (UE) 2026/562 précité, subordonne la reconnaissance de l'effet incitatif à l'introduction, avant le début des travaux, d'une demande contenant au minimum les informations énumérées par cette disposition, parmi lesquelles figurent notamment la taille de l'entreprise ainsi que le type d'aide et le montant du financement public nécessaire au projet.

Or, ces éléments ne figurent pas, du moins pas de manière complète et explicite, parmi les informations exigées au paragraphe 2 de l'article sous examen, de sorte que le Conseil d'État estime que le régime d'aide créé par la loi en projet ne remplit pas toutes les conditions prévues par le règlement (UE) 2026/562. Il est ainsi renvoyé à la réserve de dispense formulée au niveau des considérations générales.

Article 6

Sans observation.

[3] Cour constitutionnelle, arrêt no 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A - n° 232 du 23 mars 2021).

Article 7

La disposition sous revue a trait au contrôle de l'aide et impose aux demandeurs une obligation de coopération. Le Conseil d'État relève que le paragraphe 2, dans sa teneur actuelle, est superfétatoire, une telle vérification pouvant toujours être faite, et peut dès lors être supprimé.

Article 8

L'article sous examen a trait à la perte du bénéfice de l'aide ainsi qu'à la restitution de cette dernière.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État constate que le renvoi à l'article 5 est erroné, alors que les engagements des bénéficiaires de l'aide sont énumérés à l'article 7, l'article 5 se bornant à prévoir le délai ainsi que le contenu de la demande d'octroi de l'aide. Il demande dès lors de rectifier cette erreur.

Article 9

Sans observation.

Article 10

L'article sous examen prévoit une règle de transparence en vertu de laquelle les aides octroyées en vertu de la loi en projet sont publiées si elles dépassent un certain seuil.

Si, s'agissant d'une obligation à charge de l'État, il n'est en principe pas nécessaire d'inscrire cette obligation dans le texte de loi, force est de constater que l'article sous revue prévoit une publication de l'aide visée « au plus tard douze mois après son octroi », alors que l'article 9, paragraphe 4, du règlement (UE) 2026/562 précité impose une publication « dans un délai de six mois à compter de la date d'octroi de l'aide ». Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous revue pour contrariété au droit de l'Union européenne.

Article 11

L'article sous examen prévoit la durée d'application de la loi en projet, qui s'étend jusqu'au 31 décembre 2029.

Or, il ressort de l'exposé des motifs que le projet PioDAC ne s'étend que jusqu'à fin 2028 et la fiche financière ne prévoit des dépenses que jusqu'en 2028.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs soit de clarifier les raisons justifiant cette discordance entre le dispositif et le dossier parlementaire, soit d'adapter le dispositif ou la fiche financière, selon le cas. En l'état actuel, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier le contenu de la fiche financière, qui ne correspond pas au prescrit de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, alors qu'elle ne couvre pas toute la période durant laquelle le régime d'aide est applicable.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par ailleurs, au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après l'intitulé. À titre d'exemple, il convient de se référer au « règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, tel que modifié » et à la « directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ~~de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire, telle que modifiée par la suite~~ ».

Il n'est pas indiqué de mettre des mots entre parenthèses dans le dispositif.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur et le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Article 1er

Au paragraphe 1er, il est indiqué d'écrire « le ministre ayant les Transports dans ses attributions, ci-après « ministre », […] », étant donné que le déterminant « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Au paragraphe 2, il est signalé que lorsqu'il est fait usage d'acronymes, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par l'acronyme placé entre parenthèses. Par ailleurs, les mots « (Digital Automatic Coupling) » peuvent être supprimés, car superfétatoires. Cette observation vaut également pour l'article 2, point 5°. En outre, il convient d'accorder le mot « utilisés » au singulier.

Article 2

Au point 4°, il y a lieu d'ajouter une virgule avant les mots « dans le cas des rachats ».

Article 4

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « à 50 pour cent des coûts ».

Au paragraphe 4, point 6°, le mot « considérés » est à accorder au singulier.

Article 5

Le paragraphe 1er est à terminer par un point final.

Au paragraphe 2, points 1° à 5°, il convient d'insérer un article défini *in limine*.

Article 6

Au paragraphe 1er, première phrase, il y a lieu d'ajouter une virgule après le mot « ministre ».

Au paragraphe 2, point 3°, le mot « communautaires » n'est pas adapté et est à remplacer par une terminologie plus appropriée.

Article 9

À l'alinéa 2, première phrase, il est signalé que, lorsqu'il est fait référence à un « État membre », il y a lieu de préciser l'organisation internationale de laquelle l'État en question est membre. Par ailleurs, il faut écrire « plafond maximal de 90 pour cent des coûts ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 27 octobre 2026.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Marc Thewes