

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Jeunesse, de la Fonction publique et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le 25 mai 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public", a donné le 19 juillet 2000 l'avis suivant :

Portée du projet

L'article 38 du Code des impôts sur les revenus 1992 a été modifié par la loi du 8 août 1997, afin d'exonérer de l'impôt "l'indemnité kilométrique allouée pour les déplacements en bicyclette entre le domicile et le lieu de travail à concurrence d'un montant maximum de 6 francs par kilomètre".

C'est un arrêté royal du 20 avril 1999 (1) qui a organisé le régime de cette indemnité pour les membres du personnel de certains services publics fédéraux.

L'arrêté en projet consacre un régime présentant de nombreuses similitudes avec celui de l'arrêté royal du 20 avril 1999, précité.

Observation générale

L'attention des auteurs du projet est attirée à la fois sur l'existence de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours et sur l'ancien arrêté royal du 18 novembre 1991 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes

(1) Cet arrêté royal n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

d'intérêt public dans les frais de transport des membres du personnel (1).

Par un arrêté du 21 juin 1999, le Gouvernement de la Communauté française a modifié ces deux textes réglementaires. Ils sont, en conséquence, toujours d'application dans l'ordre juridique de la Communauté française.

Afin d'assurer la cohérence de l'ordonnancement juridique, il convient que les dispositions en projet soient intégrées dans ces textes; mieux, ces diverses réglementations pourraient être fondues dans un texte unique.

Examen du projet

Préambule

Sous réserve de l'observation générale, le préambule appelle les remarques suivantes.

1. L'alinéa 1er sera rédigé comme suit afin de mieux identifier le fondement juridique de l'arrêté en projet :

"Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 87, § 3 , modifié par la loi spéciale du 8 août 1988;"

(1) Cet arrêté royal a été abrogé par un arrêté royal du 2 juin 1998 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes publics dans les frais de transport des membres du personnel (Moniteur belge du 11 juin 1998).

2. Les alinéas 2, 3 et 4 ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et ils seront, par conséquent, omis.

3. A l'alinéa 6, devenant l'alinéa 3, sera visé "l'avis de l'inspecteur des Finances".

4. A l'alinéa 9, devenant l'alinéa 6, la formulation correcte est la suivante :

"Vu la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;".

5. A l'alinéa 10, devenant l'alinéa 7, mention doit être faite du numéro de l'avis.

6. L'alinéa 12, devenant l'alinéa 9, sera rédigé comme suit :

"Après délibération;".

Dispositif

Article 1er

La référence qui est faite "aux membres du personnel statutaire et contractuel des organismes d'intérêt

.../...

public relevant du comité de secteur XVII" est trop imprécise.

Comme l'a déjà souligné la section de législation du Conseil d'Etat dans d'autres avis (1), la composition du comité de secteur XVII, telle qu'elle est consacrée à l'annexe I de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, n'est pas adaptée à la réalité juridique actuelle.

Il est, dès lors, souhaitable que l'article 1er du projet énonce clairement les organismes de la Communauté française dont les membres du personnel sont inclus dans le champ d'application de l'arrêté en projet, à savoir le Commissariat général aux relations internationales, l'Office de la naissance et de l'enfance et le Service de la perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française.

(1) Voir l'avis n° 29.656/2 donné le 1er décembre 1999 à propos d'un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif aux concours organisés pour le recrutement et l'accession au niveau supérieur des agents de la Communauté française", devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 février 2000.

Article 2

1. Le paragraphe 1er, alinéa 2, en projet, et le paragraphe 2, en projet, prévoient que l'indemnité pour l'utilisation de la bicyclette peut être sollicitée lorsque l'agent utilise la bicyclette pour se rendre de son domicile à un arrêt de transport en commun et ainsi se rendre à son lieu de travail en utilisant ce moyen de transport ou lorsque l'agent utilise sa bicyclette pour rejoindre un véhicule automobile appartenant à un tiers et que ce véhicule est utilisé simultanément pour le déplacement de plusieurs personnes n'habitant pas sous le même toit.

Cependant, l'article 38, du C.I.R. 92, dispose en son dernier alinéa que l'exonération de l'indemnité kilométrique allouée pour les déplacements à bicyclette entre le domicile et le lieu de travail ne peut être cumulée pour le même déplacement avec l'indemnité pour frais de transport public en commun immunisée en vertu de l'article 38, alinéa 1er, 9°.

2. Par ailleurs, il ne ressort pas clairement du texte en projet que l'indemnité kilométrique ne sera due que pour le trajet effectué en bicyclette qui sépare le domicile de l'agent, soit de l'arrêt du transport en commun, soit de l'endroit où l'agent emprunte un véhicule automobile.

La disposition en projet doit être plus clairement rédigée à cet égard.

.../...

L'annexe 1 doit également faire apparaître l'hypothèse du "covoiturage".

Article 3

Cette disposition, qui fixe une des conditions d'obtention de l'indemnité, doit être intégrée dans l'article 2 en projet où figurent les autres conditions d'obtention. Il est suggéré d'ajouter un paragraphe 4 rédigé comme suit :

"§ 4. L'octroi de l'indemnité est réservé aux membres du personnel qui justifient l'usage de la bicyclette pour les trajets visés au paragraphe 1er, pendant au moins dix jours par mois."

Chapitre III

Ce chapitre est relatif à l'utilisation de la bicyclette pour les missions de services.

Eu égard à l'observation générale, le Conseil d'Etat attire particulièrement l'attention sur le chapitre Ier de l'arrêté royal du 18 janvier 1965, précité, qui comporte des dispositions générales relatives aux déplacements effectués pour les besoins du service.

En effet, il y a lieu de se demander dans quelle mesure ces dispositions seront ou non d'application en l'occurrence.

.../...

Article 5

Cette disposition fait référence à "un document attestant de la mission effectuée". Quant à l'article 8, § 2, du projet, il y est question d'un "justificatif" pour chaque mission.

Ces textes ne permettent pas de dire s'il s'agit de documents identiques ou de documents distincts.

Ici aussi, les dispositions en projet doivent être précisées.

Par ailleurs, cette disposition pourrait faire l'objet d'un second alinéa sous l'article 4 en projet lequel deviendrait l'article 3.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"En cas d'usage de la bicyclette répondant aux conditions fixées à l'article 2, la demande de liquidation de l'indemnité est introduite mensuellement auprès du service du personnel ou de l'agent mandaté à cet effet au moyen du formulaire dont le modèle figure à l'annexe 1 du présent arrêté. Sur ce formulaire, le membre du personnel indique le nombre total de kilomètres parcourus, arrondi à l'unité supérieure, ainsi que le montant de l'indemnité auquel il estime avoir droit.

.../...

La première introduction de ce formulaire est accompagnée d'une description de l'itinéraire emprunté ainsi que du kilométrage aller et retour que celui-ci comporte. Le choix de ce parcours est adapté aux spécificités propres aux déplacements en bicyclette, en particulier à celles que requiert la sécurité du cycliste dans la circulation.

Toute modification ultérieure de l'itinéraire fait l'objet d'une nouvelle description et d'une justification appropriée.".

Article 7

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il faut préciser ce qu'il faut entendre par "autorité mandatée" et écrire "de l'admissibilité du parcours proposé" plutôt que "de la validité du parcours proposé".

2. Le paragraphe 1er, alinéa 2, en projet, reconnaît à l'agent le "droit de réfuter" (il serait préférable d'écrire : contester) les modifications qui ont été apportées par l'autorité mandatée au parcours en bicyclette qu'il a établi.

Toutefois, la disposition en projet n'indique pas sous quelle forme ce recours doit être introduit, ni auprès de qui.

.../...

Est-ce le service du personnel ou l'agent désigné à cet effet qui devra transmettre le recours à l'autorité mandatée ou l'agent doit-il directement s'adresser à cette dernière ?

La formulation de cette disposition est particulièrement lourde et doit être plus précise.

Article 8

1. Pour la rédaction de cet article, il convient de s'inspirer de celle de l'article 6.

2. Pour ce qui concerne le paragraphe 2, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 5 du projet.

Article 11

Cette disposition s'inspire en partie de l'article 8 de l'arrêté royal du 20 avril 1999, précité.

Toutefois, le Conseil d'Etat émet les observations suivantes.

1. Il n'aperçoit pas sa réelle portée juridique car il est clair que les agents de la Communauté française qui

.../...

se rendront coupables de fausses déclarations ou de fraudes seront soumis aux dispositions du droit pénal (1).

2. Le Conseil d'Etat attire également l'attention sur l'article 106 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, qui autorise la répétition de l'indu lorsque des indemnités ont été payées notamment à la suite de manoeuvres frauduleuses ou de fausses déclarations.

Aux termes de l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les lois sur la comptabilité de l'Etat sont applicables aux communautés et aux régions (Article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions).

(1) A cet égard, l'arrêté royal du 20 avril 1999, reproduit dans ses annexes 3 et 4 l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations. Ce dernier arrêté royal punit des peines d'emprisonnement ainsi que des amendes pénales pour tous ceux qui auront fait des déclarations inexactes ou incomplètes ou qui auront accepté ou conservé, par exemple, des indemnités alors qu'ils n'y avaient pas droit ou seulement partiellement. En vertu de l'article 3 de cet arrêté royal, la restitution des sommes indûment payées est ordonnée d'office par le tribunal saisi de la poursuite. De même, aux termes de l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté, la confiscation spéciale applicable aux choses visées à l'article 42 du Code pénal est toujours prononcée.

3. Il est clair également que l'agent qui aura fait une fausse déclaration ou aura commis une fraude pourra être poursuivi disciplinairement pour avoir manqué à ses devoirs de loyauté et d'intégrité au sens de l'article 7, § 1er, de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux.

4. Enfin, quant à la privation définitive de l'indemnité pour l'utilisation de la bicyclette, elle porte atteinte à la rémunération et constitue, par conséquent, une mesure disciplinaire. Celle-ci n'est pas conforme aux exigences de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux dont l'article 31 énonce limitativement les peines disciplinaires qui peuvent être infligées aux agents des communautés et des régions.

En conséquence, cette disposition doit être fondamentalement repensée.

Observation finale

L'usage abusif de majuscules doit être évité à la fois dans le projet et les annexes.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	premier président,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. RONGVAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS