



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.438/4
du 30 novembre 2022

advies 72.438/4
van 30 november 2022

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
budget de mobilité et à
l'acquisition, l'utilisation et la
gestion des véhicules de
service'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende het
mobiliteitsbudget en de
verwerving, het gebruik en het
beheer van dienstvoertuigen'

Le 28 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au budget de mobilité et à l'acquisition, l'utilisation et la gestion des véhicules de service'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 novembre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 novembre 2022.

*

Op 28 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende het mobiliteitsbudget en de verwerving, het gebruik en het beheer van dienstvoertuigen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 30 november 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 november 2022.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'alinéa 22 du préambule est consacré à l'avis de l'Inspecteur des Finances du 8 octobre 2021. Dans cet avis, l'Inspecteur des Finances aboutit à la conclusion suivante :

« La proposition comporte à ce stade de nombreuses lacunes, et, en particulier, son cout par rapport à la pratique actuelle n'est pas précisé. Dans ses conditions, l'Inspection des Finances suspend son avis dans l'attente d'une clarification de ces éléments ».

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable, qui ne peut, à ce stade, être considéré comme complet.

2. Les membres du personnel de Brupartners figurent, à l'article 1^{er}, 3^e tiret, du projet examiné, dans l'énumération des personnes auxquelles il s'applique.

Pour ce faire, l'auteur du projet peut s'appuyer sur l'habilitation que lui donne l'article 35, § 2, de l'ordonnance du 2 décembre 2021 'relative à Brupartners', lequel dispose :

« Le Gouvernement, sur proposition du conseil d'administration, fixe les statuts administratif et pécuniaire du personnel de Brupartners ».

Il revient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable et de viser au préambule du projet la proposition du conseil d'administration de Brupartners.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'article 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 ¹.

L'alinéa 1^{er} sera complété sur ce point.

¹ Loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', article 127, § 1^{er}.

2. L'article 2 de la loi du 17 mars 2019 'concernant l'instauration d'un budget mobilité' ne procure pas de fondement juridique au projet, celui-ci devant être recherché dans les dispositions habilitant le Gouvernement à arrêter le statut pécuniaire des membres du personnel des institutions, organismes et services énumérés à l'article 1^{er} du projet.

L'alinéa 3 sera par conséquent omis. La loi du 17 mars 2019 peut toutefois être mentionnée dans le préambule par le biais d'un considérant, si l'auteur du projet le souhaite.

3. À l'alinéa 4, il convient de viser plus précisément l'article 8 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté'.

4. L'ordonnance du 20 mai 1999 'relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale' ne procure pas de fondement juridique au projet. En effet, son article 14, § 1^{er}, alinéa 2, charge le conseil d'administration de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « la SDRB ») de fixer le statut administratif et pécuniaire de son personnel.

L'alinéa 7 sera, par conséquent, omis.

5. À l'alinéa 9, il convient de viser plus précisément l'article 30^{quinquies} de l'ordonnance du 19 juillet 2001 'relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale', remplacé par l'ordonnance du 20 juillet 2011 ².

6. L'article 19 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 'établissant un cadre pour la politique de l'eau' ne procure pas de fondement juridique au projet. Les membres du personnel de HYDRIA ne sont en effet pas mentionnés dans l'énumération figurant à l'article 1^{er} du projet ³.

L'alinéa 12 sera donc omis.

7. L'ordonnance du 18 mai 2017 'portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise' ne procure pas de fondement juridique au projet. En effet, son article 19, § 1^{er}, charge le conseil d'administration de l'agence de fixer le statut administratif et pécuniaire de son personnel.

L'alinéa 16 sera, par conséquent, omis.

8. À l'alinéa 17, il convient de viser plus précisément l'article 35, § 2, de l'ordonnance du 2 décembre 2021.

² Ordonnance du 20 juillet 2011 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires', article 52.

³ Conformément à l'article 26 de l'ordonnance du 20 octobre 2006, c'est, en effet, au Conseil d'administration de HYDRIA de fixer le statut administratif et pécuniaire de son personnel.

9. 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' n'est pas modifié par le projet et ne pourrait, en outre, lui procurer un fondement juridique.

Il en va de même 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'.

Les alinéas 19 et 20 qui les visent seront, par conséquent, omis.

10. Les alinéas 22 à 40 seront revus afin de n'y conserver que le visa des avis et proposition constituant des formalités préalables à caractère obligatoire ⁴.

Les avis ne présentant pas de caractère obligatoire pourront, pour leur part, être éventuellement mentionnés par le biais de considérants.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'ordonnance du 20 mai 1999 ne procure pas de fondement juridique au projet. En effet, son article 14, § 1^{er}, alinéa 2, charge le conseil d'administration de la SDRB de fixer le statut administratif et pécuniaire de son personnel.

Les membres du personnel de la SDRB seront par conséquent omis de l'énumération figurant à l'article 1^{er} ⁵.

2. L'observation qui précède vaut également pour les membres du personnel de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise, l'article 19, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 mai 2017 'portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise' chargeant son conseil d'administration de fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel de cette agence ⁶.

Article 3

1. L'alinéa 1^{er}, dispose :

« Pour la méthode d'acquisition de véhicules de service, la préférence va au leasing. La durée minimale du leasing est fixée à 48 mois et la durée maximale du leasing est fixée à 60 mois ».

⁴ Outre la proposition du conseil d'administration de Brupartners déjà évoquée, et exigée par l'article 35, § 2, de l'ordonnance du 2 décembre 2021, il s'agit notamment de l'avis du Conseil de gestion d'Actiris, conformément à l'article 18 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement d'Actiris'.

⁵ Voir également l'observation formulée à propos de l'alinéa 7 du préambule.

⁶ Voir également l'observation formulée à propos de l'alinéa 16 du préambule.

Un tel énoncé d'une « préférence » n'a pas sa place dans un texte réglementaire. Les fondements juridiques invoqués dans le préambule ne permettraient, en outre, pas au Gouvernement d'imposer sur ce point une obligation aux organismes d'intérêt public entrant dans le champ d'application du projet.

2. Pour permettre le calcul du cout total de possession, tel qu'il est défini à l'article 2, 6°, et réglé par l'article 6 du projet, il semble nécessaire de fixer également la durée sur la base de laquelle ce cout est calculé lorsque le véhicule concerné fait l'objet d'un achat plutôt que d'un leasing.

3. L'article 3 sera revu à la lumière de ces observations.

Articles 7 et 8

1. Les différents montants maximum du cout total de possession des véhicules de service sont fixés aux articles 7 et 8. Ils varient selon que le véhicule soit hybride rechargeable ou électrique, acquis par achat ou en leasing, ainsi que selon la catégorie à laquelle il appartient.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier chacun des différents plafonds ainsi fixés.

2. L'habilitation que le Gouvernement se donne à lui-même, pour modifier le cout total de possession maximum qu'il a fixé est dépourvue de toute portée juridique. L'article 7, § 2, sera dès lors omis.

L'observation qui précède vaut également pour l'article 8, § 2, ainsi que pour l'article 16, § 6.

3. En ce qui concerne l'article 16, § 4, alinéa 3, il revient à l'auteur du projet d'omettre l'auto-habilitation que cette disposition consacre et de compléter celle-ci afin d'y préciser quels sont les « frais de logement à proximité du lieu de travail » qui peuvent être pris en compte dans le cadre de l'utilisation du budget de mobilité⁷.

⁷ La note aux Membres du Gouvernement mentionne à cet égard : « les frais de logement couvrent les loyers, intérêts et remboursements en capital des prêts hypothécaires, concernant le lieu de résidence situé dans un rayon de (10) kilomètres du lieu habituel de travail. Quant à la notion de résidence, c'est le lieu où la personne a sa résidence principale, là où la personne a le centre de ses intérêts ». Sur ce point, voir également l'article 3, § 2, 1^{er} tiret, de la loi du 17 mars 2019 'concernant l'instauration d'un budget mobilité'.

Articles 20 et 22

1. Afin de permettre aux destinataires de l'arrêté en projet de disposer du temps nécessaire pour s'y conformer, ainsi que d'éviter de lui donner un éventuel effet rétroactif, il convient de fixer la date d'entrée en vigueur de l'arrêté par rapport à sa date de publication au *Moniteur belge*, plutôt que par rapport à celle de son approbation par le Gouvernement.
2. L'article 22 sera revu en conséquence de même que l'article 20 en tant qu'il abroge une circulaire.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 VORMVEREISTEN

1. In het tweeëntwintigste lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën d.d. 8 oktober 2021, waarin deze tot de volgende conclusie komt:

“La proposition comporte à ce stade de nombreuses lacunes, et, en particulier, son cout par rapport à la pratique actuelle n’est pas précisé. Dans ses conditions, l’Inspection des Finances suspend son avis dans l’attente d’une clarification de ces éléments”.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat aan dit voorafgaande vormvereiste wordt voldaan. Vooralsnog kan er niet worden van uitgegaan dat het volledig is vervuld.

2. Het voorliggende ontwerp vermeldt in artikel 1, derde streepje, de personeelsleden van Brupartners in de opsomming van de personen op wie het van toepassing is.

Daartoe kan de steller van het ontwerp steunen op de machtiging die hem wordt verleend bij artikel 35, § 2, van de ordonnantie van 2 december 2021 ‘betreffende Brupartners’, dat als volgt luidt:

“De Regering stelt op voorstel van de Raad van bestuur het administratief en geldelijk statuut van het personeel van Brupartners vast.”

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaande vormvereiste naar behoren wordt vervuld en moet in de aanhef van het ontwerp melding maken van het voorstel van de raad van bestuur van Brupartners.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ is gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993.¹

Het eerste lid moet op dat punt worden aangevuld.

¹ Bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’, artikel 127, § 1.

2. Artikel 2 van de wet van 17 maart 2019 ‘betreffende de invoering van een mobiliteitsbudget’ biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp, aangezien die moet worden gezocht in de bepalingen die de regering ertoe machtigen de bezoldigingsregeling vast te stellen van de personeelsleden van de instellingen, instanties en diensten die in artikel 1 van het ontwerp worden opgesomd.

Het derde lid moet bijgevolg worden weggelaten. Indien de steller van het ontwerp dat wenst, kan hij de wet van 17 maart 2019 echter wel in de vorm van een overweging in de aanhef vermelden.

3. In het vierde lid dient meer specifiek artikel 8 van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor netheid’ te worden vermeld.

4. De ordonnantie van 20 mei 1999 ‘betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Artikel 14, § 1, tweede lid, van die ordonnantie belast de raad van bestuur van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna “de GOMB”) immers met het vaststellen van het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het personeel.

Het zevende lid moet bijgevolg worden weggelaten.

5. In het negende lid dient meer specifiek melding te worden gemaakt van artikel 30*quinquies* van de ordonnantie van 19 juli 2001 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, dat is vervangen bij de ordonnantie van 20 juli 2011.²

6. Artikel 19 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 ‘tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’ biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. In de opsomming in artikel 1 van het ontwerp worden de personeelsleden van HYDRIA immers niet vermeld.³

Het twaalfde lid moet dus worden weggelaten.

7. De ordonnantie van 18 mei 2017 ‘houdende de oprichting van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven’ biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Artikel 19, § 1, van die ordonnantie belast de raad van bestuur van het agentschap immers met het vaststellen van het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het personeel.

Het zestiende lid moet bijgevolg worden weggelaten.

² Ordonnantie van 20 juli 2011 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’, artikel 52.

³ Overeenkomstig artikel 26 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 is het immers de raad van bestuur van HYDRIA die het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het personeel moet bepalen.

8. In het zeventiende lid dient meer specifiek artikel 35, § 2, van de ordonnantie van 2 december 2021 te worden vermeld.

9. 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' wordt niet gewijzigd bij het ontwerp en zou er bovendien geen rechtsgrond voor kunnen bieden.

Hetzelfde geldt voor 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'.

Het negentiende en het twintigste lid, waarin beide besluiten worden vermeld, moeten bijgevolg worden weggelaten.

10. Het tweeëntwintigste tot het veertigste lid moeten worden herzien zodat enkel nog wordt verwezen naar de adviezen en het voorstel die verplichte voorafgaande vormvereisten zijn.⁴

De niet-verplichte adviezen kunnen hunnerzijds eventueel in de vorm van overwegingen worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. De ordonnantie van 20 mei 1999 biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Artikel 14, § 1, tweede lid, ervan belast de raad van bestuur van de GOMB immers met het vaststellen van het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het personeel.

De personeelsleden van de GOMB moeten bijgevolg worden weggelaten uit de opsomming in artikel 1.⁵

2. De voorgaande opmerking geldt ook voor de personeelsleden van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven, aangezien artikel 19, § 1, van de ordonnantie van 18 mei 2017 'houdende de oprichting van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven' de raad van bestuur van het agentschap belast met het vaststellen van het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het personeel van dat agentschap.⁶

⁴ Naast het eerder genoemde voorstel van de raad van bestuur van Brupartners, vereist bij artikel 35, § 2, van de ordonnantie van 2 december 2021, gaat het met name om het advies van het beheerscomité van Actiris, overeenkomstig artikel 18 van de ordonnantie van 18 januari 2001 'houdende organisatie en werking van Actiris'.

⁵ Zie tevens de opmerking over het zevende lid van de aanhef.

⁶ Zie tevens de opmerking over het zestiende lid van de aanhef.

Artikel 3

1. Het eerste lid luidt als volgt:

“Voor de methode tot verwerving van dienstvoertuigen gaat de voorkeur uit naar leasing. De minimale duur van de leasing wordt vastgesteld op 48 maanden en de maximale duur van de leasing wordt vastgesteld op 60 maanden.”

Het uitspreken van een “voorkeur” hoort niet thuis in een verordenende tekst. Op basis van de in de aanhef aangevoerde rechtsgronden zou de regering in dat verband bovendien geen verplichting kunnen opleggen aan de instellingen van openbaar nut die tot het toepassingsgebied van het ontwerp behoren.

2. Om de Total Cost of Ownership, zoals gedefinieerd in punt 6 van artikel 2 en zoals geregeld bij artikel 6 van het ontwerp, te kunnen berekenen, lijkt het nodig ook de duur te bepalen op basis waarvan die kostprijs wordt berekend wanneer het betrokken voertuig wordt aangekocht in plaats van geleased.

3. Artikel 3 moet in het licht van die opmerkingen worden herzien.

Artikelen 7 en 8

1. De verschillende maximumbedragen van de Total Cost of Ownership van de dienstvoertuigen worden bepaald in de artikelen 7 en 8. Ze variëren naargelang het om een PHEV dan wel om een elektrisch voertuig gaat, naargelang het voertuig is aangekocht dan wel wordt geleased, en naargelang de categorie waartoe het voertuig behoort.

De steller van het ontwerp moet elk van de verschillende aldus bepaalde maximumbedragen kunnen verantwoorden.

2. De machtiging die de regering aan zichzelf verleent om de maximale Total Cost of Ownership die ze heeft vastgesteld, te wijzigen, heeft geen enkele juridische draagwijdte. Artikel 7, § 2, moet dan ook worden weggelaten.

De voorgaande opmerking geldt ook voor artikel 8, § 2, en voor artikel 16, § 6.

3. Wat artikel 16, § 4, derde lid, betreft, moet de steller van het ontwerp de zelfmachtiging in die bepaling weglaten, en de bepaling aanvullen zodat wordt gepreciseerd welke “kosten voor huisvesting dicht bij de werkplek” in aanmerking mogen worden genomen bij de aanwending van het mobiliteitsbudget.⁷

⁷ In de nota aan de leden van de regering staat in dat verband het volgende: “huisvestingskosten omvatten de huurgelden, interesten en kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen, betreffende de woonplaats die binnen een straal van (10) kilometer van de normale plaats van tewerkstelling gelegen is. Woonplaats betekent daar waar de persoon zijn hoofdverblijf heeft, waar de persoon het centrum van zijn belangen heeft”.

Artikelen 20 en 22

1. Om ervoor te zorgen dat de adressaten van het ontworpen besluit over de nodige tijd beschikken om zich ernaar te schikken en om te voorkomen dat aan dat besluit eventueel terugwerkende kracht wordt verleend, dient men de datum van inwerkingtreding van het besluit vast te stellen ten opzichte van de datum van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, en niet ten opzichte van de datum van de goedkeuring door de regering.
2. Artikel 22 moet dienovereenkomstig worden herzien, alsook artikel 20 in zoverre het een omzendbrief opheft.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

Zie in dat verband ook artikel 3, § 2, eerste streepje, van de wet van 17 maart 2019 ‘betreffende de invoering van een mobiliteitsbudget’.