



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.032/1/V
van 3 september 2024

over

een ontwerp van besluit van de Minister van Leefmilieu van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van de maximumbedragen voorzien in Bijlage 1 bij het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juli 2021 betreffende de toekenningsvoorwaarden voor de Brussel’Air premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat van een voertuig’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.032/1/V
du 3 septembre 2024

sur

un projet d’arrêté du Ministre de l’Environnement du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale ‘modifiant les montants maximums prévus à l’annexe 1 de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 relatif aux conditions d’octroi de la prime Bruxell’Air en échange de la radiation de la plaque d’immatriculation d’un véhicule’

Op 28 augustus 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van de maximumbedragen voorzien in Bijlage 1 bij het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juli 2021 betreffende de toekenningsvoorwaarden voor de Brussel'Air premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat van een voertuig'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 30 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, staatsraad, voorzitter, Tim CORTHAUT en Frédéric VANNESTE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 september 2024.

*

Le 28 août 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les montants maximums prévus à l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation d'un véhicule'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 30 août 2024. La chambre était composée de Koen MUYLLE, conseiller d'État, président, Tim CORTHAUT et Frédéric VANNESTE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 septembre 2024.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“La demande d’urgence est motivée par la nécessité que l’arrêté entre en vigueur le 1^{er} septembre 2024 :

- Le 4 juillet 2024, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé la nouvelle grille tarifaire de la STIB.

- Cette nouvelle grille tarifaire entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2024 et signifie que le prix de l’abonnement annuel STIB passera de 499 euros à 520 euros.

- L’article 4, §1^{er}, alinéa 2, de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 relatif aux conditions d’octroi de la prime Bruxell’Air en échange de la radiation de la plaque d’immatriculation d’un véhicule prévoit que le ministre de l’Environnement peut adapter les montants maximaux de la prime Bruxell’Air en cas d’augmentation du prix de l’abonnement STIB, afin que le montant maximal de la catégorie de revenus la plus élevée puisse garantir l’achat d’un abonnement annuel et que le montant maximal de la catégorie de revenus la plus basse puisse garantir l’achat de deux abonnements annuels, y compris le support pour les titres de transport (carte MOBIB).

- Il est donc nécessaire d’adapter les montants maximaux de la prime Bruxell’Air aux nouveaux tarifs de la STIB à partir du 1^{er} septembre 2024.

- Le traitement de l’avis dans un délai de cinq jours ouvrables est nécessaire pour permettre l’adaptation de l’arrêté ministériel aux éventuels commentaires de l’avis et pour assurer la publication au Moniteur belge avant le 1^{er} septembre 2024, de sorte que l’arrêté puisse entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2024.”¹

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt

¹ Er zal op moeten worden toegezien dat overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de in de aanhef vermelde motivering van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag volledig overeenstemt met die in de adviesaanvraag zelf, hetgeen thans niet het geval is.

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 minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Leefmilieu strekt ertoe om de maximumbedragen voor de Brussel'Air premie aan te passen aan de verhoging van de MIVB-tarieven, die ingegaan is op 1 september 2024. Daartoe wijzigt het ontwerp een aantal bedragen in bijlage 1 (lees: "I") bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juli 2021 'betreffende de toekenningsvoorwaarden voor de Brussel'Air premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat van een voertuig' (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 september 2024 (artikel 2 van het ontwerp).

RECHTSGROND

5. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 4, § 1, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juli 2021. Luidens die bepaling kunnen de maximumbedragen van de premie vastgesteld in bijlage I bij hetzelfde besluit door de minister worden aangepast in geval van verhoging van de prijs van het MIVB-abonnement, zodat het maximumbedrag van de hoogste inkomenscategorie de aankoop van één jaarabonnement en het maximumbedrag van de laagste inkomenscategorie de aankoop van twee jaarabonnementen, inclusief de drager voor vervoersbewijzen (MOBIB-kaart), kunnen garanderen.²

Artikel 4, § 1, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juli 2021 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3.2.27, § 1, van de ordonnantie van 2 mei 2013 'houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing',³ hetgeen nog in de aanhef van het ontwerp moet worden vermeld.

² Uit de Franse tekst van die bepaling blijkt, in tegenstelling tot de Nederlandse tekst, dat zowel bij het bepalen van de maximumbedragen van de hoogste inkomenscategorie als bij het bepalen van de maximumbedragen van de laagste inkomenscategorie rekening wordt gehouden met de kost van de drager voor vervoersbewijzen (MOBIB-kaart).

³ Zie adv.RvS 74.922/16 van 15 december 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 februari 2024 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juli 2021 betreffende de toekenningsvoorwaarden voor de Brussel'Air premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat van een voertuig', opmerking 3.2.

VORMVEREISTEN

6. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het akkoord van de Minister van Begroting en het advies van de Raad voor het Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De gemachtigde bevestigde dat deze inderdaad werden gevraagd.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7.1. Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 september 2024. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, zou dit betekenen dat het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking heeft.

7.2. Hierop gewezen stelde de gemachtigde voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit uit te stellen tot maandag 9 september 2024.

Een dergelijk uitstel staat evenwel op gespannen voet met de verantwoording voor de spoedbehandeling, waarin juist wordt uiteengezet dat de inwerkingtreding van de ontworpen regeling moet samenvallen met de datum waarop de verhoging van de MIVB-tarieven ingaat. Bovendien zou een vertraagde inwerkingtreding vragen doen rijzen in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, aangezien de verhoogde tarieven van de MIVB reeds van toepassing zouden zijn vanaf 1 september 2024, terwijl de overeenstemmende verhoogde maximumbedragen voor de Brussel'Air premie slechts zouden gelden vanaf de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit.

7.3. Weliswaar is volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

In dit geval kan de terugwerkende kracht die aan het te nemen besluit zou worden gegeven, echter worden aanvaard. Door de verhoging van de maximumbedragen van de Brussel'Air premie worden niet alleen voordelen toegekend, uit wat voortvloeit voort dat hiermee juist de naleving van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt gewaarborgd.⁵

7.4. Bijgevolg schrijve men in artikel 2 van het ontwerp dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 september 2024.

*

⁵ Het argument van de gemachtigde dat het “technisch onmogelijk [is] om de premies retroactief te verhogen” omdat “[d]e Brussel'Air premies (...) digitaal [worden] aangevraagd via het Irisboxloket” en “[h]et proces (...) volledig geautomatiseerd [is]” kan niet worden gevolgd. Er valt immers niet in te zien hoe de automatische toekenning van de premie zou verhinderen dat aan wie intussen de premie heeft aangevraagd niet achteraf alsnog het verschil kan worden gestort, nu de overheid duidelijk de relevante gegevens van de aanvrager in haar bezit heeft.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« La demande d'urgence est motivée par la nécessité que l'arrêté entre en vigueur le 1^{er} septembre 2024 :

- Le 4 juillet 2024, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé la nouvelle grille tarifaire de la STIB.

- Cette nouvelle grille tarifaire entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2024 et signifie que le prix de l'abonnement annuel STIB passera de 499 euros à 520 euros.

- L'article 4, §1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation d'un véhicule prévoit que le ministre de l'Environnement peut adapter les montants maximaux de la prime Bruxell'Air en cas d'augmentation du prix de l'abonnement STIB, afin que le montant maximal de la catégorie de revenus la plus élevée puisse garantir l'achat d'un abonnement annuel et que le montant maximal de la catégorie de revenus la plus basse puisse garantir l'achat de deux abonnements annuels, y compris le support pour les titres de transport (carte MOBIB).

- Il est donc nécessaire d'adapter les montants maximaux de la prime Bruxell'Air aux nouveaux tarifs de la STIB à partir du 1^{er} septembre 2024.

- Le traitement de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables est nécessaire pour permettre l'adaptation de l'arrêté ministériel aux éventuels commentaires de l'avis et pour assurer la publication au Moniteur belge avant le 1^{er} septembre 2024, de sorte que l'arrêté puisse entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2024 »¹.

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas

¹ Il faudra veiller à ce que, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence de la demande d'avis, mentionnée dans le préambule, coïncide en tous points avec celle de la demande d'avis elle-même, ce qui n'est actuellement pas le cas.

connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté du ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Environnement, soumis pour avis, a pour objet d'adapter les montants maximaux de la prime Bruxell'Air à l'augmentation des tarifs de la STIB qui a pris cours le 1^{er} septembre 2024. À cet effet, le projet modifie un certain nombre de montants dans l'annexe 1 (lire : « I ») de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 'relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation d'un véhicule' (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} septembre 2024 (article 2 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021, mentionné au premier alinéa du préambule. Aux termes de cette disposition, les montants maximums de la prime déterminés à l'annexe I du même arrêté peuvent être ajustés par le ministre en cas d'augmentation du prix de l'abonnement STIB de sorte que le montant maximum de la plus haute catégorie de revenus puisse garantir l'achat d'un abonnement annuel et le montant maximum de la plus basse catégorie de revenus puisse garantir l'achat de deux abonnements annuels, y compris le support des titres de transport (carte MOBIB) ².

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 3.2.27, § 1^{er}, de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' ³, ce qu'il convient encore de mentionner dans le préambule du projet.

² Contrairement au texte néerlandais, il ressort du texte français de cette disposition qu'il est tenu compte du coût du support des titres de transport (carte MOBIB), tant pour déterminer les montants maximaux de la plus haute catégorie de revenus que pour déterminer les montants maximaux de la plus basse catégorie de revenus.

³ Voir l'avis C.E. 74.922/16 du 15 décembre 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 2024 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation d'un véhicule', observation 3.2.

FORMALITÉS

6. Le préambule du projet vise l'accord du Ministre du Budget et l'avis du Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le délégué a confirmé que ceux-ci avaient en effet été sollicités.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7.1. Aux termes de l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} septembre 2024. Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est donné, cela signifierait que l'arrêté envisagé produirait ses effets avec effet rétroactif.

7.2. Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a proposé de reporter au lundi 9 septembre 2024 l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

Toutefois, un tel report se heurte à la justification de l'urgence, qui indique précisément que l'entrée en vigueur du régime en projet doit coïncider avec la date de prise de cours de l'augmentation des tarifs de la STIB. En outre, une entrée en vigueur différée soulèverait des questions au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, dès lors que les tarifs majorés de la STIB s'appliqueraient déjà à partir du 1^{er} septembre 2024, alors que les montants maximaux majorés correspondants de la prime Bruxell'Air ne seraient applicables qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

7.3. Certes, selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, section de législation, l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

En l'occurrence, l'effet rétroactif conféré à l'arrêté envisagé peut cependant être admis. L'augmentation des montants maximaux de la prime Bruxell'Air procure non seulement des avantages, mais il découle de ce qui précède qu'elle garantit ainsi précisément le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ⁵.

7.4. Par conséquent, on écrira à l'article 2 du projet que l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} septembre 2024.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Koen MUYLLE

⁵ L'argument du délégué selon lequel « het technisch onmogelijk (is) om de premies retroactief te verhogen » au motif que « [d]e Brussel'Air premies [...] digitaal (worden) aangevraagd via het Irisboxloket » et que « [h]et proces [...] volledig geautomatiseerd (is) » ne peut être suivi. En effet, on n'aperçoit pas comment l'octroi automatique de la prime empêcherait le versement ultérieur de la différence à celui qui a demandé la prime entre-temps, l'autorité ayant clairement les données pertinentes du demandeur en sa possession.