RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.179/1
van 12 februari 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘ter invoering van een indexeringsmechanisme in uitvoering van artikel 12, § 2, van de wet van 30 maart 2018 betreffende de invoering van een mobiliteitsvergoeding’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 65.179/1
du 12 février 2019

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant exécution du mécanisme d’indexation en application de l’article 12, § 2, de la loi du 30 mars 2018 concernant l’instauration d’une allocation de mobilité’

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡

Op 11 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk en Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'ter invoering van een indexeringsmechanisme in uitvoering van artikel 12, § 2, van de wet van 30 maart 2018 betreffende de invoering van een mobiliteitsvergoeding'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 februari 2019.

*

Le 11 janvier 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi et de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution du mécanisme d'indexation en application de l'article 12, § 2, de la loi du 30 mars 2018 concernant l'instauration d'une allocation de mobilité'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 5 février 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 février 2019.

*

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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.

*

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt 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 welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het invoeren van het indexeringsmechanisme dat moet worden toegepast bij de indexering van de in artikel 11, § 1, tweede lid, van de wet van 30 maart 2018 'betreffende de invoering van een mobiliteitsvergoeding' bedoelde cataloguswaarde waarop de mobiliteitsvergoeding wordt berekend.

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 4.2 wordt opgemerkt, kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 12, § 2, van de voornoemde wet van 30 maart 2018. Artikel 12 van die wet luidt:

> "§ 1. De in artikel 11, § 1, tweede lid bedoelde cataloguswaarde vermeld in artikel 11 § 1, tweede lid, waarop de mobiliteitsvergoeding wordt berekend, wordt elk jaar op 1 januari geïndexeerd.
>
> § 2. De Koning bepaalt het indexeringsmechanisme bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad. Dit indexeringsmechanisme wordt gebaseerd op de productgroepen in de gezondheidsindex bedoeld in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van `s lands concurrentievermogen, die de evolutie van de kosten voor het vervoer weergeven."

4.2. Artikel 5 van het ontwerp luidt:

> "Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2020, behalve hoofdstuk I, dat in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt."

De wet van 30 maart 2018 is – op artikel 24 ervan na – in werking getreden op 1 januari 2018. Overeenkomstig artikel 12, § 1, van die wet wordt de "cataloguswaarde vermeld in artikel 11, § 1, tweede lid, waarop de mobiliteitsvergoeding wordt berekend, (…) elk jaar op 1 januari geïndexeerd". Ook in het bij artikel 23 van de wet van 30 maart 2018 ingevoegde

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡

artikel 33*ter* van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 wordt in het tweede lid van paragraaf 2 bepaald dat het "in deze paragraaf bedoelde bedrag van het voordeel (…) jaarlijks [wordt] geïndexeerd overeenkomstig artikel 12 van dezelfde wet van 30 maart 2018".

Artikel 5 van het ontwerp houdt echter in dat de jaarlijkse indexering pas vanaf 1 januari 2020 zal plaatsgrijpen. Alhoewel artikel 6 van het ontwerp vanaf dat ogenblik in een bijkomende correctiemaatregel voorziet voor de werknemer die reeds op 1 januari 2019 over een mobiliteitsvergoeding beschikte, miskent het ontwerp de in artikel 12, § 1, van de wet van 30 maart 2018 vervatte verplichting dat de mobiliteitsvergoeding "elk jaar op 1 januari [wordt] geïndexeerd".

Het ontwerp moet op dit punt worden aangepast opdat het in overeenstemming zou zijn met artikel 12 van de wet van 30 maart 2018.

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 12, § 2, van de wet van 30 maart 2018 werd het ontworpen koninklijk besluit in Ministerraad overlegd. Bijgevolg dient het ontwerp tevens het voorwerp uit te maken van een regelgevingsimpactanalyse.[1]

Aan de gemachtigde werd gevraagd of dit laatste is gebeurd. Naar aanleiding van die vraag werd door de gemachtigde de regelgevingsimpactanalyse meegedeeld die werd opgemaakt op 5 juli 2018, maar die blijkbaar betrekking had op de eerdere en fundamenteel andere versie van een koninklijk besluit dat uitvoering beoogde te geven aan artikel 12, § 2, van de wet van 30 maart 2018 en die het voorwerp uitmaakte van advies 64.603/1 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.[2] Aangezien derhalve het heden om advies voorgelegde ontwerp inhoudelijk fundamenteel verschilt van het voornoemde eerdere ontwerp zou ook het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit opnieuw het voorwerp moeten uitmaken van de in de wet van 15 december 2013 voorgeschreven regelgevingsimpactanalyse. Bovendien zal de aanhef van het ontwerp er dan moeten van doen blijken dat de desbetreffende regelgevingsimpactanalyse heeft plaats gevonden.

[1] Zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'.

[2] Dit valt niet enkel af te leiden uit de datum waarop de betrokken regelgevingsimpactanalyse werd gefinaliseerd, maar ook uit het tijdstip van 12 november 2018 waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 64.603/1 uitbracht over het ontwerp van koninklijk besluit 'ter invoering van een indexeringsmechanisme in uitvoering van artikel 12, § 2, van de wet van 30 maart 2018 betreffende de invoering van een mobiliteitsvergoeding', alsook uit de data van het advies van de Inspecteur van Financiën (29 november 2018), de akkoordbevinding van de minister bevoegd voor de Begroting (7 december 2018) en het overleg in Ministerraad (27 december 2018).

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. In artikel 1, § 1, van het ontwerp, wordt verwezen naar "de COICOP-groep '07. Vervoer'". Ter wille van de duidelijkheid van de ontworpen regeling verdient het aanbeveling om het betrokken begrip nader te omschrijven in de tekst van het ontwerp. Daartoe zou kunnen worden volstaan met een verwijzing naar bijlage I bij de verordening (EU) 2016/792 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 'betreffende geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen en van de huizenprijzen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2494/95 van de Raad', waarin – zoals door de gemachtigde werd toegelicht – het betrokken begrip is vastgelegd.

Artikel 2

7. De regeling die in artikel 2 van het ontwerp is vervat zal overeenkomstig artikel 5 van het ontwerp in werking treden op de dag waarop het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. In artikel 2 worden evenwel diverse specifieke data vermeld. Zo wordt in artikel 2, § 1, bepaald dat de FOD Economie "vanaf januari 2019" maandelijks de mobiliteitsindex en de afgevlakte mobiliteitsindex berekent en bekendmaakt. In artikel 2, § 2, wordt bepaald dat de FOD Economie de mobiliteitsindex "voor de maanden september, oktober, november en december 2018, evenals de afgevlakte mobiliteitsindex van december 2018" berekent "[i]n januari 2019".

Mede gelet op het tijdstip waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies is verzocht over het ontwerp van koninklijk besluit, zullen de in artikel 2 van het ontwerp vermelde data niet ongewijzigd in het ontwerp kunnen worden behouden.[3]

Slotopmerking

8. De uitvoeringsbepaling, die nu in een "artikel 8" van het ontwerp is opgenomen, moet worden vernummerd tot artikel 7.

*

[3] Deze opmerking doet geen afbreuk aan hetgeen *sub* 4.2 wordt opgemerkt.

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. 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 connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer la méthode d'indexation qu'il y a lieu d'appliquer dans le cadre de l'indexation de la valeur catalogue, visée à l'article 11, § 1er, alinéa 2, de la loi du 30 mars 2018 'concernant l'instauration d'une allocation de mobilité', sur la base de laquelle l'allocation de mobilité est calculée.

4.1. Sous réserve des observations formulées au point 4.2, le dispositif en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 12, § 2, de la loi du 30 mars 2018 précitée. L'article 12 de cette loi dispose :

> « § 1er. La valeur catalogue visée à l'article 11, § 1er, alinéa 2, sur base de laquelle l'allocation de mobilité est calculée, est indexée chaque année le 1er janvier.
>
> § 2. Le Roi détermine une méthode d'indexation par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cette méthode d'indexation est basée sur les groupes de produits qui représentent l'évolution des frais de transport dans l'indice santé visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays ».

4.2. L'article 5 du projet dispose :

> « Cet arrêté entre en vigueur au 1er janvier 2020, à l'exception du chapitre I, qui entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur Belge ».

La loi du 30 mars 2018 est entrée en vigueur le 1er janvier 2018, à l'exception de son article 24. Conformément à son article 12, § 1er, la « valeur catalogue visée à l'article 11, § 1er, alinéa 2, sur base de laquelle l'allocation de mobilité est calculée, est indexée chaque année le 1er janvier ». L'article 33*ter* du Code des impôts sur les revenus 1992, inséré par l'article 23 de la loi du 30 mars 2018, dispose également à l'alinéa 2 de son paragraphe 2 que « [l]e montant de l'avantage visé au présent paragraphe est indexé annuellement, conformément à l'article 12 de la même loi du 30 mars 2018 ».

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡

Cependant, l'article 5 du projet implique que l'indexation annuelle n'aura lieu qu'à partir du 1er janvier 2020. Bien que l'article 6 du projet prévoie une mesure de correction complémentaire pour le travailleur qui disposait déjà d'une allocation de mobilité au 1er janvier 2019, le projet méconnaît l'obligation inscrite à l'article 12, § 1er, de la loi du 30 mars 2018 en vertu de laquelle l'allocation de mobilité est « indexée chaque année le 1er janvier ».

Le projet sera adapté sur ce point afin d'être conforme à l'article 12 de la loi du 30 mars 2018.

FORMALITÉS

5. Conformément à l'article 12, § 2, de la loi du 30 mars 2018, l'arrêté royal en projet a été délibéré en Conseil des ministres. Par conséquent, le projet doit également faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation [1].

Il a été demandé au délégué si tel avait été le cas. Faisant suite à cette demande, ce dernier a transmis l'analyse d'impact de la réglementation qui a été réalisée le 5 juillet 2018, mais qui concernait manifestement une version antérieure, fondamentalement différente, d'un arrêté royal qui visait à pourvoir à l'exécution de l'article 12, § 2, de la loi du 30 mars 2018 et qui a fait l'objet de l'avis 64.603/1 de la section de législation du Conseil d'État [2]. Étant donné que le projet soumis pour avis ce jour diffère fondamentalement du projet précédent évoqué ci-dessus, il faudrait que le projet d'arrêté royal à l'examen fasse à nouveau l'objet de l'analyse d'impact de la réglementation prescrite par la loi du 15 décembre 2013. En outre, le préambule du projet indiquera que l'analyse d'impact de la réglementation concernée a bien été effectuée.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

6. L'article 1er, § 1er, du projet, fait référence au « groupe COICOP '07. Transport' ». Dans un souci de clarté du dispositif en projet, il est recommandé de définir la notion concernée plus en détail dans le texte du projet. À cet effet, il pourrait suffire de viser l'annexe I du règlement (UE) 2016/792 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 'relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés et à l'indice des prix des logements, et abrogeant le règlement (CE) n° 2494/95 du Conseil', qui établit la notion en question – ainsi que l'a précisé le délégué.

[1] Voir l'article 6, § 1er, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

[2] Cela se déduit non seulement de la date à laquelle l'analyse d'impact de la réglementation concernée a été finalisée, mais aussi de la date du 12 novembre 2018 à laquelle le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 64.603/1 sur le projet d'arrêté royal 'portant exécution du mécanisme d'indexation en application de l'article 12, § 2, de la loi du 30 mars 2018 concernant l'instauration d'une allocation de mobilité' ainsi que des dates de l'avis de l'Inspecteur des Finances (29 novembre 2018), de l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions (7 décembre 2018) et de la délibération en Conseil des ministres (27 décembre 2018).

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡

Article 2

7. Conformément à l'article 5 du projet, les dispositions figurant à l'article 2 du projet entreront en vigueur le jour de la publication de l'arrêté envisagé au Moniteur belge. Toutefois, l'article 2 mentionne différentes dates spécifiques. Ainsi, l'article 2, § 1er, dispose que le SPF Économie calcule l'indice mobilité et l'indice mobilité lissé mensuellement « à partir de janvier 2019 » et les publie. L'article 2, § 2, dispose que le SPF Économie calcule « [e]n janvier 2019 » les indices mobilités « des mois de septembre, octobre, novembre et décembre 2018, ainsi que l'indice mobilité lissé de décembre 2018 ».

Eu égard notamment à la date à laquelle le Conseil d'État, section de législation, a été saisi du projet d'arrêté royal, les dates mentionnées à l'article 2 du projet ne pourront être maintenues tels quelles dans le projet [3].

Observation finale

8. La formule exécutoire qui figure actuellement dans un « article 8 » du projet doit être inscrite dans un « article 7 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Vera WAUTERS Marnix VAN DAMME

[3] Cette observation n'enlève rien à l'observation formulée au 4.2.

‡LW-BJCTOFIBJ-GFBHJVT‡