

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.203/4
DU 2 FÉVRIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 25 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « relatif aux modalités de l'accessibilité aux biens relevant du patrimoine immobilier protégé », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

1. Le projet d'arrêté ayant pour objet de fixer des conditions auxquelles certains biens sont exonérés, en tout ou en partie, du précompte immobilier, il est de nature à influencer les recettes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Aussi, conformément aux articles 10, § 1^{er}, 2^o, et 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget, il doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et recueillir l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que ces formalités auraient été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

2. Le projet d'arrêté tend à donner exécution à l'article 298, alinéa 2, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après le « CoBAT »), inséré par l'ordonnance du 14 mai 2009.

Cette disposition du CoBAT est rédigée comme suit :

« Pour pouvoir bénéficier de l'exonération visée aux points 2^o et 3^o, le bien concerné doit faire l'objet d'une convention conclue avec le Gouvernement qui prévoit son accessibilité au public à l'occasion de manifestations publiques à concurrence d'un jour minimum et de 10 jours maximum par an à déterminer par arrêté du Gouvernement ».

Il convient de se demander ce que peut - et doit - régler exactement l'arrêté du Gouvernement que vise la disposition citée.

À ce sujet, l'avant-projet d'ordonnance qui, ultérieurement, a débouché sur l'ordonnance du 14 mai 2009 contenait une disposition libellée ainsi :

« Pour pouvoir bénéficier de l'exonération visée aux points 2^o et 3^o, le bien concerné doit faire l'objet d'une convention conclue avec le Gouvernement qui prévoit

son accessibilité au public à l'occasion de manifestations publiques à concurrence d'un nombre minimal de jours par an à déterminer par arrêté du Gouvernement »¹.

De cette formulation du texte, il résultait clairement que le seul objet de l'habilitation conférée au Gouvernement consistait à déterminer le nombre minimal de jours par an à concurrence duquel un bien doit être rendu accessible au public à l'occasion de manifestations publiques pour pouvoir bénéficier de l'exonération fiscale prévue par l'article 298 du CoBAT.

Saisie de l'avant-projet d'ordonnance, la section de législation du Conseil d'État a, à propos du texte en question, observé ceci :

« Il serait plus conforme au principe général de légalité de l'impôt que le législateur fixe lui-même le nombre minimum de jours au cours desquels le bien concerné devra être rendu accessible au public, ou, à tout le moins, la fourchette dans laquelle il appartiendra au Gouvernement de fixer ce nombre de jours »².

C'est manifestement dans le but de donner suite à l'observation qui vient d'être indiquée que le texte a été revu dans la formulation finalement retenue par l'ordonnance du 14 mai 2009.

Il n'apparaît pas qu'en optant pour cette formulation, le législateur ait entendu poursuivre un autre objectif que celui-là.

Il n'apparaît notamment pas qu'il ait entendu habiliter le Gouvernement à régler d'autres questions que celle du nombre de jours par an à concurrence duquel un bien doit être rendu accessible au public à l'occasion de manifestations publiques pour pouvoir bénéficier de l'exonération fiscale prévue par l'article 298 du CoBAT.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il n'est pas contestable qu'en ce qu'il prévoit que les biens visés par l'article 298 du CoBAT doivent, pour pouvoir bénéficier de l'exonération fiscale prévue par cette disposition, être accessibles au public pendant les deux jours que durent les Journées du Patrimoine, le projet d'arrêté entre dans les prévisions de l'habilitation que l'alinéa 2, *in fine*, de ladite disposition donne au Gouvernement. Toutefois, en l'état, il faut se reporter, non seulement au dispositif, mais aussi à l'intitulé et au préambule du projet d'arrêté pour comprendre que tel est l'objet du texte à l'examen. Or, on ne peut perdre de vue qu'à la différence du dispositif, l'intitulé et le préambule d'un arrêté n'ont pas de portée normative et n'ont donc pas vocation à énoncer eux-mêmes des règles ou à contribuer à en énoncer.

¹ Cette disposition figurait à l'article 103 de l'avant-projet d'ordonnance (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2008-2009, n° A-527/I, p. 86).

² Avis 44.942/4, donné le 1^{er} octobre 2008 (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2008/2009, n° A-527/I, p. 106).

Par contre, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement d'adopter des dispositions de nature réglementaire tendant, comme l'envisage aussi le projet d'arrêté, à déterminer le contenu et les modalités de conclusion de la convention visée par l'article 298, alinéa 2, du CoBAT, ou encore à prévoir que les modalités d'accessibilité des biens au public doivent être convenues annuellement avec la direction des monuments et des sites.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Il est à cet égard suggéré de remplacer les articles 1^{er} à 4 du projet par l'article suivant :

« Article 1^{er}. Les jours d'accessibilité au public, au sens de l'article 298, alinéa 2, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, sont les deux jours des Journées du Patrimoine ».

4. Selon l'article 5 du projet d'arrêté, celui-ci « produit ses effets à la date de sa signature ».

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas les raisons de déroger aux règles normales d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires (article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

L'article 5 du projet doit dès lors être omis.

5. L'exécutoire fait défaut ³.

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 162.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.203/4
VAN 2 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 25 januari 2011 door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot regeling van de modaliteiten voor de toegankelijkheid van goederen die behoren tot het beschermd onroerend erfgoed", heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van e 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Aangezien het ontwerpbesluit tot doel heeft de voorwaarden vast te stellen waaronder sommige goederen geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van onroerende voorheffing, kan het de ontvangsten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beïnvloeden.

Overeenkomstig de artikelen 10, § 1, 2°, en 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingopmaak, moet het dan ook om advies worden voorgelegd aan de inspecteur van Financiën en moet het akkoord bevonden worden door de minister van Begroting.

In casu blijkt niet uit het dossier dat aan die vormvereisten is voldaan.

Het staat aan de regering erop toe te zien dat daaraan wordt voldaan.

2. Het ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te verlenen aan artikel 298, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna "BWRO"), ingevoegd bij de ordonnantie van 14 mei 2009.

Die bepaling van het BWRO luidt als volgt:

"Om van de vrijstellingen bedoeld onder het 2° en 3° te kunnen genieten, moet voor het betrokken goed een overeenkomst met de Regering worden gesloten waarin wordt voorzien in de toegankelijkheid voor het publiek, naar aanleiding van openbare feestelijkheden, gedurende minimum één dag en maximum 10 dagen per jaar, bij Regeringsbesluit te bepalen".

De vraag moet worden gesteld wat het besluit van de regering waarnaar de aangehaalde bepaling verwijst juist kan - en moet - regelen.

In dat verband bevatte het voorontwerp van ordonnantie, dat later ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 14 mei 2009, een bepaling luidende:

"Om van de vrijstellingen bedoeld onder 2° en 3° te kunnen genieten moet voor het betrokken goed een overeenkomst met de regering worden gesloten waarin wordt voorzien in de toegankelijkheid voor het publiek, naar aanleiding van openbare feestelijkheden, gedurende een bij regeringsbesluit te bepalen minimaal aantal dagen per jaar"⁴.

Uit die formulering van de tekst bleek duidelijk dat het enige doel van de machtiging aan de Regering erin bestond het minimum aantal dagen per jaar te bepalen dat een goed toegankelijk moet zijn voor het publiek naar aanleiding van openbare feestelijkheden om aanspraak te kunnen maken op de fiscale vrijstelling waarin artikel 298 van het BWRO voorziet.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State, waaraan het voorontwerp van ordonnantie is voorgelegd, heeft bij de bewuste tekst het volgende opgemerkt:

"Het zou meer in overeenstemming zijn met het algemeen beginsel van de wettelijkheid van de belasting dat de wetgever zelf het minimumaantal dagen vaststelt gedurende welke het betrokken goed toegankelijk zal moeten zijn voor het publiek of op zijn minst de marge waarbinnen het aan de regering staat dit aantal dagen vast te stellen"⁵.

Het is kennelijk met het doel gevolg te geven aan de zo-even aangegeven opmerking dat de tekst is herzien volgens de in de ordonnantie van 14 mei 2009 uiteindelijk gebruikte formulering.

Het is niet duidelijk of de wetgever, door voor die formulering te kiezen, een ander doel voor ogen heeft gehad dan het bovengenoemde.

Het is onder meer niet duidelijk of hij de regering heeft willen machtigen om andere kwesties te regelen dan die van het aantal dagen per jaar dat een goed toegankelijk moet zijn voor het publiek naar aanleiding van openbare feestelijkheden om aanspraak te kunnen maken op de fiscale vrijstelling waarin artikel 298 van het BWRO voorziet.

Gelet op het voorgaande valt niet te betwisten dat het ontwerpbesluit, door te bepalen dat de in artikel 298 van het BWRO bedoelde goederen, wil aanspraak kunnen worden gemaakt op de fiscale vrijstelling waarin die bepaling voorziet, gedurende de twee Open Monumentendagen voor het publiek toegankelijk moeten zijn, in overeenstemming is met de machtiging die bij het tweede lid, *in fine*, van de genoemde

⁴ Deze bepaling was opgenomen in artikel 103 van het voorontwerp van ordonnantie (*Parl. St. BHP*, 2008-2009, nr. A-527/1, 86).

⁵ Advies 44.942/4, verstrekt op 1 oktober 2008 (*Parl. St. BHP* 2008-2009, nr. A-527/1, 106).

bepaling aan de regering wordt verleend. Bij deze stand van zaken behoort evenwel te worden teruggegrepen niet alleen naar het dispositief, maar ook naar het opschrift en de aanhef van het ontwerpbesluit om te kunnen begrijpen dat zulks de strekking is van de voorliggende tekst. Er mag echter niet aan worden voorbijgegaan dat het opschrift en de aanhef van een besluit, in tegenstelling tot het dispositief, niet regelgevend zijn en dus niet bedoeld zijn om zelf regels vast te stellen of bij te dragen tot de vaststelling ervan.

De regering heeft daarentegen niet de bevoegdheid om bepalingen van reglementaire aard goed te keuren die, zoals ook in het ontwerpbesluit, ertoe strekken de inhoud te bepalen van de overeenkomst bedoeld in artikel 298, tweede lid, van het BWRO, en de wijze waarop die overeenkomst wordt gesloten, noch om te bepalen dat de nadere voorschriften omtrent de toegankelijkheid van de goederen voor het publiek jaarlijks met de directie Monumenten en Landschappen moeten worden overeengekomen.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

In dat verband wordt voorgesteld de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp te vervangen door het volgende artikel:

"Artikel 1. De dagen waarop een goed toegankelijk is voor het publiek in de zin van artikel 298, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, zijn de twee Open Monumentendagen".

3. Luidens artikel 5 van het ontwerpbesluit "wordt (dit) van kracht met ingang van zijn ondertekening".

Het is de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de gebruikelijke regels inzake de inwerkingtreding van reglementaire besluiten (artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Artikel 5 van het ontwerp moet bijgevolg vervallen.

4. De uitvoeringsbepaling ontbreekt ⁶.

⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 162.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY