



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.199/2
du 12 octobre 2015

advies 58.199/2
van 12 oktober 2015

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'ordonnance du
21 décembre 2012 établissant
la procédure fiscale en Région
de Bruxelles-Capitale et
quelques dispositions
procédurales d'autres
ordonnances'

een voorontwerp van
ordonnantie van de Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
wijziging van de ordonnantie
van 21 december 2012 tot
vaststelling van de fiscale
procedure in het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest en
enkele procedurele bepalingen
van andere ordonnanties'

Le 21 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 21 décembre 2012 établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale et quelques dispositions procédurales d'autres ordonnances'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 octobre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 octobre 2015.

*

Op 21 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 21 december 2012 tot vaststelling van de fiscale procedure in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en enkele procedurele bepalingen van andere ordonnanties'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 oktober 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 3

Selon le commentaire de l'article examiné, la disposition en projet ouvre la voie à un recouvrement des dettes fiscales sans recourir à un huissier de justice, ce qui permet d'éviter les frais qui y sont liés.

Le nouveau texte de l'article remplacé maintient toutefois la possibilité pour le fonctionnaire chargé du recouvrement de faire procéder à une saisie-arrêt-exécution par exploit d'huissier, de même qu'il maintient la faculté pour le même fonctionnaire de dénoncer cette saisie au redevable également par exploit d'huissier.

Dans le système envisagé, l'importance des frais liés au recouvrement qui seront mis à charge du redevable dépendra donc du choix qu'effectuera le fonctionnaire chargé du recouvrement de procéder par la voie d'un exploit d'huissier plutôt que par celle d'un envoi recommandé.

Il serait souhaitable, dans un souci d'égalité, que l'ordonnance détermine les cas dans lesquels il sera d'office procédé par la voie d'un exploit d'huissier ou habilite le Gouvernement à déterminer ces cas car, en l'absence de règles ayant cet objet, on n'aperçoit pas comment le fonctionnaire compétent pourrait assurer l'égalité de traitement des redevables.

Article 4

L'article 23bis, § 7, alinéa 3, en projet prévoit que la décision qui sera prise sur le recours administratif organisé « est irrévocable », sans préjudice des recours ultérieurs de nature juridictionnelle.

Pris dans leur sens courant, ces mots signifient donc que serait ainsi écartée la possibilité pour l'auteur de la décision administrative concernée de retirer celle-ci dans le respect des principes en vigueur dans le cadre de la théorie générale du retrait des actes administratifs¹.

¹ Sur le retrait des actes administratifs, voir P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 237-247.

Le commentaire de l'article sera précisé afin de déterminer si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet ou s'il ne vaut pas mieux omettre cet alinéa 3, ce qui aurait pour effet de soumettre la décision au régime de droit commun applicable aux actes administratifs, l'article 1385*undecies* du Code judiciaire s'appliquant par ailleurs par son effet propre.

Articles 5 et 6

Les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 21 décembre 2012, en projet aux articles 5 et 6, utilisent la notion de « jour ouvrable », qui ne revêt aucune signification juridique généralement reçue.

Si l'auteur du projet souhaite maintenir l'usage de cette notion, mieux vaudrait la définir dans l'ordonnance modifiée par l'avant-projet.

Il convient toutefois d'observer que celle-ci, de même que l'avant-projet lui-même, utilisent aussi la notion de « jour », l'article 2 supprimant même cette notion de « jour ouvrable » dans la version française de l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance. La notion de « jour ouvrable » n'apparaîtra donc plus qu'aux articles 25 et 26 modifiés ou remplacés par les articles 5 et 6 de l'avant-projet.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne convient pas d'adapter ces articles 25 et 26 de manière à y faire état de « jours » plutôt que de « jours ouvrables » et de préciser que, si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit ; cette dernière notion s'entend alors, dans ce contexte, comme étant un jour qui n'est ni un samedi, ni un dimanche ni un jour férié légal.

Article 16

L'article 16 charge le Gouvernement de « fixe[r] la date d'entrée en vigueur des articles 5 e[t] 6 » de l'avant-projet.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle l'avant-projet entrerait en vigueur sans que le Gouvernement ne doive intervenir².

*

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^{os} 154 à 154.1.2 et formule F 4-5-2-1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 3

Volgens de commentaar bij het voorliggende artikel maakt de ontworpen bepaling het mogelijk belastingschulden te innen zonder een beroep te doen op een gerechtsdeurwaarder, zodat de daaraan verbonden kosten kunnen worden vermeden.

In de nieuwe tekst die in de plaats komt van het vervangen artikel wordt voor de ambtenaar die met de inning belast is, evenwel de mogelijkheid behouden om bij gerechtsdeurwaardersexploot uitvoerend beslag te laten leggen net zoals daarin voor dezelfde ambtenaar de mogelijkheid wordt behouden om dit beslag bij gerechtsdeurwaardersexploot ter kennis te brengen van de belastingplichtige.

Volgens de in het vooruitzicht gestelde regeling zal de omvang van de kosten die aan de inning verbonden zijn en die ten laste van de belastingplichtige zullen worden gebracht, dus afhangen van het feit of de ambtenaar die met de inning belast is ervoor kiest gebruik te maken van een gerechtsdeurwaardersexploot dan wel van een aangetekende zending.

Met het oog op een gelijke behandeling zou het wenselijk zijn dat in de ordonnantie wordt bepaald in welke gevallen ambtshalve gebruikgemaakt wordt van een gerechtsdeurwaardersexploot of dat de regering ertoe gemachtigd wordt deze gevallen te bepalen, aangezien bij ontstentenis van regels in dat verband niet duidelijk is hoe de bevoegde ambtenaar de gelijke behandeling van de belastingplichtigen zou kunnen waarborgen.

Artikel 4

In het ontworpen artikel 23bis, § 7, derde lid, wordt bepaald dat de beslissing die naar aanleiding van het georganiseerd administratief beroep zal worden genomen, “onherroepelijk” is, onverminderd de latere beroepen van jurisdictionele aard.

Opgevat in hun gangbare betekenis houden die woorden dus in dat de steller van de desbetreffende administratieve beslissing aldus de mogelijkheid wordt ontnomen om deze beslissing in te trekken met inachtneming van de beginselen die gelden in het kader van de algemene theorie van de intrekking van bestuurshandelingen.¹

De commentaar bij het artikel moet aldus worden verduidelijkt dat vermeld wordt of zulks de bedoeling van de steller van het voorontwerp is, dan wel of dat derde lid niet beter kan worden weggelaten, wat ertoe zou leiden dat de beslissing onderworpen wordt aan de gemeenrechtelijke regeling die van toepassing is op bestuurshandelingen, waarbij artikel 1385*undecies* van het Gerechtelijk Wetboek overigens uit zichzelf van toepassing is.

Artikelen 5 en 6

In de ontworpen artikelen 25 en 26 van de ordonnantie van 21 december 2012 (artikelen 5 en 6 van het voorontwerp), wordt het begrip “werkdag” gebezigd, dat geen enkele algemeen aanvaarde juridische betekenis heeft.

Indien de steller van het voorontwerp dat begrip wenst te handhaven, zou het beter zijn het te definiëren in de ordonnantie die bij het voorontwerp wordt gewijzigd.

Er dient echter op gewezen te worden dat zowel in die ordonnantie als in het voorontwerp zelf ook het begrip “dag” gebezigd wordt en dat artikel 2 het woord “ouvrable” zelfs schrapt in de Franse tekst van artikel 12, § 1, tweede lid, van de ordonnantie. Het begrip “werkdag” zal dus alleen nog voorkomen in de artikelen 25 en 26 (gewijzigd of vervangen door de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp).

De vraag rijst dan ook of die artikelen 25 en 26 niet aldus moeten worden aangepast dat daarin gewerkt wordt met “dagen” in plaats van “werkdagen” en of niet moet worden bepaald dat, als de termijn op een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag verstrijkt, hij wordt verlengd tot de eerstvolgende werkdag, waarbij onder dit begrip “werkdag”, in dit verband, een dag wordt verstaan die noch een zaterdag, noch een zondag, noch een wettelijke feestdag is.

Artikel 16

Artikel 16 belast de regering met het bepalen van “de datum van inwerkingtreding van de artikelen 5 en 6” van het voorontwerp.

¹ Zie omtrent de intrekking van bestuurshandelingen, P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2006, 237-247.

De prerogatieven van de wetgever zouden beter in acht worden genomen indien een uiterste datum werd bepaald waarop het voorontwerp in werking zal treden zonder dat de regering iets hoeft te ondernemen.²

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 54 tot 154.1.2 en formule F 4-5-2-1.