



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.500/2
du 19 novembre 2015

advies 58.500/2
van 19 november 2015

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
première partie de la réforme
fiscale'

een voorontwerp van
ordonnantie van de Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende het eerste deel van
de fiscale hervorming'

Le 16 novembre 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 cinq jours ouvrables, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant première partie de la réforme fiscale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 novembre 2015.

*

Op 16 november 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende het eerste deel van de fiscale hervorming'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 november 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 november 2015.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door het feit dat deze fiscale maatregelen reeds in werking treden in 2016 (in beginsel op 1 januari 2016). Over deze maatregelen werd immers een principiële akkoord bereikt tijdens het recente begrotingsconclaaf. De consequente budgettaire weerslag van elke maatregel werd opgenomen in de Middenbegroting 2016 die reeds is neergelegd bij het Brussels Parlement en waarvan de parlementaire behandeling eerstdaags aanvangt.

Deze tekst werd ook reeds bij hoogdringendheid voor advies overgemaakt aan de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en uittreksels ervan aan de federale overheid, de andere gewestregeringen en het Rekenhof (in uitvoering van de artikelen 5/7 en 5/8 van de bijzondere financieringswet) ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 5

Compte tenu de l'abrogation de l'article 2 de l'ordonnance du 23 juillet 1992 'relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles et de titulaires de droits réels sur certains immeubles' réalisée par l'article 4 de l'avant-projet, il convient de rédiger la disposition en projet en commençant par les mots « Une taxe est établie à charge ... » et non par les mots « La taxe est à charge... ». À défaut de rédiger la disposition en ce sens, aucun article de l'ordonnance modifiée n'exprimerait plus le principe selon lequel, avant de désigner les redevables d'une taxe, il faut d'abord en toute logique commencer par établir cette dernière.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article 3 en projet implique de modifier également l'article 8 de l'ordonnance du 23 juillet 1992 en tant que cet article 8 se réfère aux « redevables visés à l'article 3, § 1^{er}, c), » puisque l'article 3, en projet, ne contient plus de paragraphe 1^{er}, c).

Articles 17 et 24

L'article 17, qui modalise l'entrée en vigueur des articles 14 à 16, n'a pas sa place dans le corps du texte mais doit être déplacé à l'article 24 de l'avant-projet, lequel doit être

complété par les mots « et s'applique aux droits d'enregistrement et aux droits de succession dus pour les donations dont l'enregistrement a lieu à partir du 1^{er} janvier 2016 ».

Article 18

Le commentaire de l'article est particulièrement laconique :

« Cet article introduit une prime destinée à certaines personnes fragilisées qui habitent leur propre habitation située en Région de Bruxelles-Capitale ».

Il doit être complété afin que dans le cadre de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de logement, visée à l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le choix de chacune des catégories de personnes fragilisées proposées soit justifié au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Article 20

1. Selon le paragraphe 2, alinéa 2, « [à] partir de l'exercice 2017, le montant de la redevance est adapté en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation ».

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a observé dans l'avis 51.966/4 donné le 15 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale en Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé' :

« D'une manière générale, la section de législation rappelle que lorsque le Code réglementaire prévoit l'indexation d'un montant, notamment pour une subvention [...], il y a lieu de vérifier que la disposition est suffisamment complète que pour être efficace : elle doit préciser le moment et la périodicité de l'indexation, l'indice [...] et la base auxquels le montant est lié [...], ainsi que la méthode d'arrondissement »¹.

2. Au paragraphe 3, il convient d'omettre les mots « de l'envoi ».

3. Le paragraphe 4 doit être omis puisqu'il n'est pas suffisamment précis pour donner au Gouvernement une habilitation plus large que celle dont il dispose en tout temps et qui est liée au pouvoir général d'exécuter toute ordonnance.

4. L'article examiné ne pouvant se lire et être compris que par référence à l'article 23 de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets et à ses arrêtés d'exécution', il convient de l'insérer dans cette ordonnance par voie de modification à celle-ci plutôt que d'en faire une disposition autonome d'un décret qui n'a aucun rapport particulier avec la question juridique qui fait l'objet précis de l'article 20 de l'avant-projet.

¹ Voir l'observation A.3.3 sur le projet du code (*Moniteur belge*, 30 août 2013). Voir également J. BAERT, « Indexeringsmechanismen in wetgeving », T.v.W., 2009/4, pp. 269 et s.

Dans la même optique, l'article 20, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de l'avant-projet devraient être insérés dans l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté'.

4. La disposition sera revue à la lumière de ces observations.

Article 25

Compte tenu de ce que prévoit l'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet qui n'établit la prime que pour la seule année 2016, l'article 25, tel qu'il est rédigé, est inutile et doit être omis.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief aldus:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door het feit dat deze fiscale maatregelen reeds in werking treden in 2016 (in beginsel op 1 januari 2016). Over deze maatregelen werd immers een principiësakkoord bereikt tijdens het recente begrotingsconclaaf. De consequente budgettaire weerslag van elke maatregel werd opgenomen in de Middelenbegroting 2016 die reeds is neergelegd bij het Brussels Parlement en waarvan de parlementaire behandeling eerstdaags aanvangt.

Deze tekst werd ook reeds bij hoogdringendheid voor advies overgemaakt aan de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en uittreksels ervan aan de federale overheid, de andere gewestregeringen en het Rekenhof (in uitvoering van de artikelen 5/7 en 5/8 van de bijzondere financieringswet).”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 5

Gelet op het feit wordt opgeheven bij artikel 4 van het voorontwerp, dat artikel 2 van de ordonnantie van 23 juli 1992 ‘betreffende de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen’, moet de ontworpen bepaling beginnen met de woorden “Er wordt een belasting geheven ten laste ...” in plaats van met de woorden “De belasting is verschuldigd ...”. Indien de bepaling niet in die zin wordt geredigeerd, zou geen enkel artikel van de gewijzigde ordonnantie nog beantwoorden aan het principe dat een belasting logischerwijs eerst moet worden geheven voordat de belastingplichtigen kunnen worden aangewezen.

Als gevolg van de nieuwe redactie van het ontworpen artikel 3, waarin paragraaf 1, c), niet meer voorkomt, moet voorts ook artikel 8 van de ordonnantie van 23 juli 1992 worden gewijzigd in zoverre dat artikel 8 verwijst naar de “belastingplichtigen bedoeld in artikel 3, § 1, c),”.

Artikelen 17 en 24

Artikel 17, dat de inwerkingtreding van de artikelen 14 tot 16 regelt, hoort niet thuis in de tekst zelf maar moet worden ondergebracht in artikel 24 van het voorontwerp; welk artikel moet worden aangevuld met de woorden “en is van toepassing op de registratierechten en successierechten verschuldigd voor schenkingen waarvan de registratie heeft plaatsgevonden vanaf 1 januari 2016”.

Artikel 18

De bespreking van het artikel is bijzonder beknopt:

“Dit artikel voert een premie [in] voor bepaalde kwetsbare personen die hun eigen woning bewonen die gelegen is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.”

Die bespreking moet worden aangevuld om, in het kader van de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake huisvesting, vermeld in artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de keuze van elke voorgestelde categorie kwetsbare personen te rechtvaardigen ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Artikel 20

1. Luidens paragraaf 2, tweede lid, wordt “het bedrag van de bijdrage [vanaf het aanslagjaar 2017] aangepast in functie van de evolutie van de index van de consumptieprijzen”.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft het volgende opgemerkt in advies 51.966/4, op 15 oktober 2012 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2013 ‘houdende codificatie van de wetgeving inzake gezondheid en sociale actie in het reglementair deel van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid’:

“D’une manière générale, la section de législation rappelle que lorsque le Code réglementaire prévoit l’indexation d’un montant, notamment pour une subvention, il y a lieu de vérifier que la disposition est suffisamment complète que pour être efficace : elle doit préciser le moment et la périodicité de l’indexation, l’indice et la base auxquels le montant est lié 28, ainsi que la méthode d’arrondissement”.¹

2. In paragraaf 3 moeten de woorden “de verzending van” worden weggelaten.

3. Paragraaf 4 moet vervallen aangezien hij niet nauwkeurig genoeg is geredigeerd om de regering een ruimere bevoegdheid te kunnen verlenen dan die waarover ze te allen tijde beschikt en die samenhangt met de algemene bevoegdheid om iedere ordonnantie uit te voeren.

¹ Zie opmerking A.3.3 over het ontwerp van Wetboek (B.S. 30 augustus 2013). Zie tevens J. BAERT, “Indexeringsmechanismen in wetgeving”, T.v.W., 2009/4, 269 e.v.

4. Aangezien het voorliggende artikel alleen kan worden gelezen en begrepen aan de hand van artikel 23 van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’ en van de uitvoeringsbesluiten ervan, moet dat artikel door middel van een wijziging van die ordonnantie daarin worden ingevoegd in plaats van daarvan een op zichzelf staande bepaling te maken van een decreet dat geen enkel bijzonder verband vertoont met de juridische kwestie waarop artikel 20 van het voorontwerp precies betrekking heeft.

In dezelfde optiek zou artikel 20, § 1, eerste en tweede lid, van het voorontwerp ingevoegd moeten worden in de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor netheid’.

5. De bepaling moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

Artikel 25

Gelet op hetgeen bepaald wordt in artikel 18, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, dat de premie alleen voor 2016 instelt, is artikel 25, zoals het is geredigeerd, nutteloos en moet het worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY