CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.999/2/V
du 30 août 2016

sur

un avant-projet d'ordonnance 'créant le Service Public Régional de Bruxelles Fiscalité'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.999/2/V
van 30 augustus 2016

over

een voorontwerp van ordonnantie 'houdende oprichting van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel Fiscaliteit'

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡

Le 2 août 2016, 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 'créant le Service Public Régional de Bruxelles Fiscalité'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 30 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, 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 30 août 2016.

*

Op 2 augustus 2016 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 'houdende oprichting van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel Fiscaliteit'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 30 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wanda VOGEL, staatsraad, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, 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 30 augustus 2016.

*

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet vise à créer un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, appelé « Service public Régional Bruxelles Fiscalité » (en abrégé « SPRB Fiscalité »), classé dans la catégorie A prévue par la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' (article 2).

Le SPRB Fiscalité est en substance chargé de la perception et du recouvrement, y compris l'enrôlement et le traitement des recours, des impôts et l'exercice du contrôle fiscal de ces impôts, le recouvrement des créances non fiscales et « la fourniture [de la contribution] requise centrée sur la politique de sorte [que le Gouvernement] dispose de toutes les informations utiles [pour] remplir effectivement et efficacement son rôle dans le domaine de la préparation et l'évaluation de la politique et dans le domaine du soutien du Ministre en ce qui concerne le suivi de l'état d'avancement et le pilotage de l'exécution de la politique » (article 3) [1].

Pour réaliser ses missions, le SPRB Fiscalité peut conclure des contrats avec des personnes physiques et des personnes morales de droit public ou de droit privé et s'associer à des sociétés et les contrôler (article 6).

Le SPRB Fiscalité est représenté et géré par le Gouvernement, lequel accomplit tous les actes de gestion. La gestion journalière est assurée par un fonctionnaire dirigeant et un fonctionnaire dirigeant adjoint, assistés par des titulaires de mandat qui sont chacun individuellement responsables pour un service. Le Gouvernement détermine les délégations de pouvoirs qui leurs sont accordés (article 5).

Le Gouvernement est habilité à déterminer les règles de fonctionnement du SPRB Fiscalité (article 4).

Le statut des agents du Service Public Régional de Bruxelles s'applique aux agents du SPRB Fiscalité dans la mesure où le Gouvernement ne fixe pas des règles dérogatoires (article 9).

Le personnel de Bruxelles Fiscalité est transféré vers le SPRB Fiscalité, avec maintien des droits acquis. Afin de garantir le bon fonctionnement du SPRB Fiscalité, il peut être

[1] La rédaction du texte français de l'avant-projet est déficiente. Dans certains cas, le texte est à ce point mal rédigé qu'il en devient tout à fait incompréhensible (voir, notamment, l'article 3, § 2, 5°, de l'avant-projet). Il appartient par conséquent aux auteurs de l'avant-projet de revoir le texte français.

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡

dérogé aux modalités fixées pour le recrutement des membres du personnel du SPRB Fiscalité pendant une période de six mois (article 10).

2. Conformément à l'article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' [2], la Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande.

Selon l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' :

> « Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.
>
> Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

L'octroi de la personnalité juridique à un organisme public répond souvent au souci de l'affranchir des règles de fonctionnement de l'administration centralisée qui sont jugées de nature à empêcher une correcte réalisation de la tâche à accomplir ; parfois est également en vue la possibilité d'opérer une séparation entre le patrimoine général de l'entité publique et celui de l'organisme lorsque celui-ci est créé pour exercer des activités déterminées nécessitant la gestion de recettes et de dépenses.

Les impôts servent à couvrir les dépenses générales d'intérêt public. Accorder la personnalité juridique à un organisme d'intérêt public dont les missions toucheront directement aux impôts régionaux revient donc à faire assumer par une personne juridique distincte de la Région l'une des missions essentielles de celle-ci [3].

Cette matière si importante se prête donc naturellement à la mise en œuvre d'un contrôle politique par le Parlement via la responsabilité assumée directement par les ministres fonctionnels sur l'organisation et le fonctionnement de leurs services, ce qui est différent de la situation dans laquelle se trouve un ministre dont la responsabilité est d'être le supérieur hiérarchique, fût-il le Gouvernement, d'un organisme doté d'une personnalité juridique distincte de la Région.

L'exposé des motifs explique le choix de la création d'un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique comme suit :

> « La structure des services telle qu'elle se présente actuellement au sein du Service Public Régional Bruxellois ne répond que très imparfaitement à la spécificité des tâches accomplies aujourd'hui par Bruxelles Fiscalité.

[2] Contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs, les articles 5 et 56 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, lesquels concernent les attributions de l'Agglomération bruxelloise et le personnel de l'Agglomération bruxelloise, ne sont pas d'application en l'espèce.

[3] Les missions confiées au SPRB Fiscalité par l'article 3, § 2, de l'avant-projet sont quasiment les mêmes que celles confiées par l'article 3, 1° à 6°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 juin 2004 'tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst' au Service flamand des Impôts, créé en vertu de l'article 6, § 2, du 'Kaderdecreet bestuurlijk beleid' du 18 juillet 2003. Ce dernier, ne dispose, par contre, pas de la personnalité juridique.

‡LW-BEJQLAEBC-FJJJUQ‡

Il s'agit en particulier des missions en matière de Fiscalité en tant qu'instrument de la Politique, lesquelles nécessitent d'une part une gestion qualitative de la technique et, d'autre part, sont difficiles à concilier avec une administration traditionnelle en raison d'un manque de personnel.

Sur la base de l'expérience acquise on doit conclure qu'un organisme spécifique et autonome s'avère indispensable ».

C'est au législateur, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs et après avoir mesuré les conséquences qu'implique un tel choix, qu'il revient d'apprécier si un pan important de la politique fiscale doit dorénavant être confié à un organisme d'intérêt public doté d'une personnalité juridique distincte de la Région [4], voire à des personnes physiques ou des personnes morales de droit public ou de droit privé [5].

3. À la lecture de l'avant-projet d'ordonnance, aucune disposition ne précise comment le SPRB Fiscalité transférera à la Région de Bruxelles-Capitale, dont il constituera une personne juridique séparée, le produit de « la perception et [du] recouvrement […] des impôts desquels la Région de Bruxelles-Capitale assure le service » [6], celui du « recouvrement des créances non fiscales pour la région de Bruxelles-Capitale et les institutions qui en relèvent » [7], ainsi que celui de « la perception de rétributions et de cotisations (sectorielles) spéciales, pour autant que la Gouvernement ait confié cette tâche au SPRB Fiscalité » [8]. S'agissant de règles relatives tant au droit budgétaire régional qu'à la gestion de la trésorerie régionale, celles-ci doivent être déterminées par le législateur régional dans leurs principes essentiels.

À cet égard, l'auteur du texte veillera à l'articulation de l'avant-projet d'ordonnance avec l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'. Ainsi, au sujet de cette ordonnance organique, la section de législation se demande ce qu'il advient notamment des dispositions des chapitres I[er] [9] et II [10] du titre III, qui règlent minutieusement les opérations de recettes et comment ces dispositions s'articuleront avec le fonctionnement autonome du SPRB Fiscalité, organisme revêtu d'une personnalité juridique et d'un patrimoine propres [11].

---

[4] Voir, à propos des missions de sécurité publique confiées à l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), l'avis 38.782/2/V donné le 11 août 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 10 juillet 2006 'relative à l'analyse de la menace', *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2032/001, pp. 57-60.

[5] Article 6 de l'avant-projet.

[6] Article 3, § 2, 1°, de l'avant-projet d'ordonnance.

[7] Article 3, § 2, 3°, de l'avant-projet d'ordonnance.

[8] Article 3, § 2, 4°, de l'avant-projet d'ordonnance.

[9] Notamment les articles 34 et 35 de l'ordonnance organique du 28 février 2006.

[10] Notamment les articles 46 à 51, en particulier l'article 48, alinéa 1[er], de l'ordonnance organique du 28 février 2006.

[11] À cet égard, l'article 8, 3°, de l'avant-projet d'ordonnance est rédigé de manière ambiguë, s'agissant des « recettes liées à [l']action [du SPRB Fiscalité] et [des] indemnités pour prestations » - celles-ci appartenant à ses « ressources » - lu conjointement avec l'article 3, § 2, qui énumère les « tâches » dont le SPRB Fiscalité est responsable, notamment « la perception et le recouvrement […] des impôts desquels la Région de Bruxelles-Capitale assure le service ». Lue littéralement, cette disposition signifierait que c'est l'ensemble des recettes perçues par le SPRB Fiscalité pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale qui constituerait une des « ressources » de cet organisme décentralisé. Il est par ailleurs à noter qu'aucune disposition du projet n'énonce de manière explicite que

‡LW-BEJQLAEBC-FJJJUQ‡

Cette articulation devra être assurée en veillant notamment à ce que soit garanti le respect de diverses normes par la Région elle-même en matière de finances publiques et de droit budgétaire, notamment :

– le système européen des comptes SEC 2010 et ses normes ;

– la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', notamment son article 50, § 1er, alinéa 3, lu conjointement avec d'autres normes qui imposent le respect de la classification budgétaire ;

– la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', en particulier son chapitre II qui impose diverses dispositions applicables aux budgets des Communautés et des Régions.

4.1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet posent problème au regard du principe de légalité.

4.2. Ainsi, il résulte de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', qu'il y a lieu de régler par ordonnance la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de l'organisme d'intérêt public dont l'avant-projet envisage la création. Il appartient donc au législateur ordonnanciel de régler lui-même ces éléments essentiels. Les délégations au Gouvernement, envisagées aux articles 3, § 3, et 4 de l'avant-projet, devront être revues de manière à ne porter que sur les modalités relatives à ces éléments essentiels qui auront été préalablement définis par le législateur.

4.3. Il découle encore du principe de légalité que la possibilité, pour un organisme public, de sous-traiter l'exercice de ses missions doit être strictement encadrée. L'article 6 de l'avant-projet ne répond pas à cette exigence. Compte tenu de la mission confiée au SPRB Fiscalité, la section de législation n'aperçoit pas comment une sous-traitance aussi large pourrait être mise en œuvre sans que le législateur n'ait prévu une autorisation préalable du Gouvernement, cette habilitation devant elle-même être encadrée compte tenu de la matière concernée, à savoir les finances publiques et le recouvrement des impôts ou des rétributions. Dans l'état actuel du texte, la disposition doit être omise.

4.4. Le principe de légalité, ainsi que les exigences de la sécurité juridique, requièrent encore que les textes législatifs soient rédigés dans un langage clair et précis. Tel n'est pas le cas de l'article 3, § 2, 5°, de l'avant-projet, dont la rédaction sera revue.

c'est pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale que les missions énumérées par l'article 3, § 2, doivent être menées, le paragraphe 1er, *in fine*, du même article 3, dont la rédaction est défectueuse, ajoutant à la confusion. L'avant-projet sera revu sur ces questions.

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡

5. Au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, l'auteur de l'avant-projet doit justifier le mécanisme dérogatoire envisagé à l'article 10, § 3, alinéa 1er, de l'avant-projet. Le commentaire de cette disposition, actuellement muet sur cette question, doit être complété.

6. Compte tenu du caractère fondamental des observations générales, l'avant-projet n'a pas été examiné plus avant.

*

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡

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 die drie punten betreft, geeft het vooorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp strekt ertoe een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid op te richten, genaamd "Gewestelijke Overheidsdienst Brussel Fiscaliteit" (afgekort als "GOB Fiscaliteit"), die ingedeeld wordt in categorie A, bedoeld in de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut' (artikel 2).

De GOB Fiscaliteit is in hoofdzaak belast met het innen en invorderen van de belastingen, met inbegrip van de inkohiering en de bezwaarafhandeling, met het uitoefenen van de fiscale controle met betrekking tot die belastingen, met het invorderen van niet-fiscale schuldvorderingen en met "het leveren van de vereiste beleidsgerichte input zodat [de Regering] over alle nuttige informatie beschikt om effectief en efficiënt [haar] rol te vervullen op het vlak van de beleidsvoorbereiding en –evaluatie en op het vlak van de ondersteuning van de minister bij de opvolging en de aansturing van de uitvoering van het beleid" (artikel 3).[1]

Om zijn opdrachten te vervullen kan de GOB Fiscaliteit overeenkomsten sluiten met natuurlijke personen en publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen en kan hij een vennoot worden in maatschappijen en die controleren (artikel 6).

De GOB Fiscaliteit wordt vertegenwoordigd en beheerd door de Regering, die alle daden van beheer stelt. Het dagelijks bestuur wordt waargenomen door een leidend ambtenaar en een adjunct-leidend ambtenaar, die worden bijgestaan door mandaathouders van wie ieder individueel verantwoordelijk is voor een dienst. De Regering bepaalt de delegaties van bevoegdheden die hun worden toegekend (artikel 5).

De Regering wordt gemachtigd de regels betreffende de werking van de GOB Fiscaliteit te bepalen (artikel 4).

De personeelsleden van de GOB Fiscaliteit vallen onder het statuut van de personeelsleden van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel in zoverre de Regering geen afwijkende regels vastlegt (artikel 9).

Het personeel van Brussel Fiscaliteit wordt overgeheveld naar de GOB Fiscaliteit met behoud van de verkregen rechten. Om de goede werking van de GOB Fiscaliteit te

[1] De Franse tekst van het voorontwerp is gebrekkig gesteld. In bepaalde gevallen is die tekst zelfs zo gebrekkig dat hij volstrekt onbegrijpelijk is (zie inzonderheid artikel 3, § 2, 5°, van het voorontwerp). De stellers van het voorontwerp moeten de Franse tekst bijgevolg herzien.

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡

waarborgen, mag gedurende een periode van zes maanden worden afgeweken van de nadere aanwervingsregels die gelden voor de personeelsleden van de GOB Fiscaliteit (artikel 10).

2. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'[2] heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden als het Vlaams Gewest en het Waals Gewest.

Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' luidt als volgt:

> "In de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten of kapitaalsparticipaties nemen.
>
> Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalsparticipaties te nemen. Het decreet regelt hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht."

De toekenning van rechtspersoonlijkheid aan een openbare instelling beantwoordt vaak aan het streven om deze vrij te stellen van de regels voor het functioneren van het gecentraliseerd overheidsbestuur, die geacht worden aan de correcte uitvoering van de te vervullen taak in de weg te kunnen staan; soms wordt eveneens de mogelijkheid overwogen het algemene vermogen van de overheidsinstantie en het vermogen van de instelling te scheiden wanneer deze opgericht wordt om bepaalde activiteiten uit te oefenen waarbij inkomsten en uitgaven moeten worden beheerd.

De belastingen dienen om de algemene uitgaven van openbaar nut te dekken. Rechtspersoonlijkheid toekennen aan een instelling van openbaar nut waarvan de taken rechtstreeks verband houden met de gewestelijke belastingen komt er dan ook op neer een andere rechtspersoon dan het Gewest een van de meest essentiële taken van het Gewest te laten uitvoeren.[3]

Deze dermate belangrijke aangelegenheid leent zich van nature tot de uitoefening van een politieke controle door het Parlement, via de verantwoordelijkheid die de functionele ministers nemen voor de organisatie en het functioneren van hun diensten, wat iets anders is dan de situatie die zich voordoet voor een minister wiens verantwoordelijkheid erin bestaat om, als ware hij de Regering, de hiërarchische meerdere te zijn van een instelling met een eigen rechtspersoonlijkheid die losstaat van die van het Gewest.

[2] In tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting wordt beweerd, zijn de artikelen 5 en 56 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, die betrekking hebben op de Brusselse agglomeratie en het personeel van de Brusselse agglomeratie, *in casu* niet van toepassing.

[3] De taken die bij artikel 3, § 2, van het voorontwerp aan de GOB Fiscaliteit opgedragen worden, zijn nagenoeg dezelfde als die welke bij artikel 3, 1° tot 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 'tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst' opgedragen worden aan de Vlaamse Belastingdienst, opgericht krachtens artikel 6, § 2, van het 'Kaderdecreet bestuurlijk beleid' van 18 juli 2003. Die dienst bezit daarentegen geen rechtspersoonlijkheid.

‡LW-BEJQLAEBC-FJJJUQ‡

De keuze voor het oprichten van een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid, wordt in de memorie van toelichting als volgt verklaard:

> "De huidige structuur van de diensten zoals ze bestaat bij de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel, beantwoordt slechts heel onvolledig aan de eigenheid van de thans door Brussel Fiscaliteit uitgevoerde taken.
>
> Inzonderheid zijn het de opdrachten inzake Fiscaliteit als beleidsinstrument die, enerzijds een technische kwalitatief beheer vereisen en, anderzijds, door een tekort aan personeel, moeilijk verzoenbaar zijn met een gebruikelijk administratief beheer.
>
> Steunend op de verworven ervaring komt men tot de vaststelling dat er nood is aan een specifiek en autonoom organisme."

De ordonnantiegever dient, met inachtneming van het beginsel van de scheiding der machten en na te hebben nagegaan welke gevolgen een dergelijke keuze heeft, te oordelen of een belangrijk deel van het fiscaal beleid voortaan moet worden toevertrouwd aan een instelling van openbaar nut met een eigen rechtspersoonlijkheid die losstaat van die van het Gewest,[4] of zelfs aan natuurlijke personen of aan publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen.[5]

3. Bij het doornemen van het voorontwerp van ordonnantie is geen enkele bepaling aangetroffen waarin gepreciseerd wordt hoe de GOB Fiscaliteit, die geen deel zal uitmaken van de rechtspersoon van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aan het Gewest, de opbrengst zal overmaken van "de inning en invordering (…) van de belastingen waarvan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de dienst zelf [verzekert]",[6] van de "invorder[ing] van niet[-]fiscale schuldvorderingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de instellingen die eronder ressorteren"[7] en van de "inn[ing] van retributies en bijzondere (sector)bijdragen voor zover deze taak door de Regering aan de GOB Fiscaliteit werd toegewezen".[8] Aangezien het daarbij gaat om regels in verband met zowel het gewestelijk begrotingsrecht als het beheer van de gewestelijke thesaurie moeten de essentiële beginselen ervan door de ordonnantiegever worden bepaald.

In dat verband moet de steller van de tekst erop toezien dat het voorontwerp van ordonnantie afgestemd wordt op de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op begroting, de boekhouding en de controle'. Zo vraagt de afdeling Wetgeving zich in verband met die organieke ordonnantie af wat er wordt van inzonderheid de bepalingen van de hoofdstukken I[9] en II[10] van titel III, waarin de ontvangstverrichtingen zeer nauwkeurig worden geregeld en op welke wijze die bepalingen

---

[4] Zie, in verband met de opdrachten van openbare veiligheid, verleend aan het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD), advies 38.782/2/V, op 11 augustus 2005 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 10 juli 2006 'betreffende de analyse van de dreiging', *Parl.St*. Kamer 2005-06, nr. 51-2032/001, 57-60.

[5] Artikel 6 van het voorontwerp.

[6] Artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp van ordonnantie.

[7] Artikel 3, § 2, 3°, van het voorontwerp van ordonnantie.

[8] Artikel 3, § 2, 4°, van het voorontwerp van ordonnantie.

[9] Inzonderheid de artikelen 34 en 35 van de organieke ordonnantie van 28 februari 2006.

[10] Inzonderheid de artikelen 46 tot 51, en meer bepaald artikel 48, eerste lid, van de organieke ordonnantie van 28 februari 2006.

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡

zullen samengaan met de autonome werking van de GOB Fiscaliteit, een instelling met een eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen vermogen.[11]

Voor die afstemming moet worden gezorgd en daarbij moet inzonderheid worden gewaarborgd dat het gewest zelf de verschillende regels inzake overheidsfinanciën en begrotingsrecht naleeft, inzonderheid:

– het Europees systeem van rekeningen ESR 2010 en de regels ervan;

– de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten', inzonderheid artikel 50, § 1, derde lid, ervan, gelezen in samenhang met andere regels naar luid waarvan men zich aan de begrotingsclassificatie moet houden;

– de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof', inzonderheid hoofdstuk II ervan, waarvan verscheidene bepalingen gelden voor de begrotingen van de gemeenschappen en de gewesten.

4.1. Verschillende bepalingen van het voorontwerp doen problemen rijzen in het licht van het legaliteitsbeginsel.

4.2. Zo volgt uit artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dat bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', toepasselijk is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van alsook het toezicht op de instelling van openbaar nut die bij het voorontwerp wordt opgericht, bij ordonnantie moeten worden geregeld. De ordonnantiegever moet die essentiële elementen dan ook zelf regelen. De opdrachten van bevoegdheid aan de Regering, waarvan in de artikelen 3, § 3, en 4 van het voorontwerp sprake is, moeten aldus worden herzien dat ze alleen betrekking hebben op de nadere regels betreffende die essentiële elementen, die de ordonnantiegever vooraf moet hebben vastgesteld.

4.3. Uit het legaliteitsbeginsel vloeit bovendien voort dat de mogelijkheid voor een overheidsinstelling om de uitoefening van haar taken uit te besteden, strikt moet worden afgebakend. Artikel 6 van het voorontwerp voldoet niet aan dat vereiste. Gelet op de opdracht die aan de GOB Fiscaliteit wordt verleend, begrijpt de afdeling Wetgeving niet hoe een dermate ruim

[11] In dat verband moet worden gewezen op de onduidelijke redactie van artikel 8, 3°, van het voorontwerp van ordonnantie, dat gaat over de "aan [de] werkzaamheden [van de GOB Fiscaliteit] verbonden inkomsten en vergoedingen voor prestaties" – die tot zijn "middelen" behoren -, gelezen in samenhang met artikel 3, § 2, waarin de "taken" worden opgesomd waarmee de GOB Fiscaliteit belast is, inzonderheid "de inning en invordering (…) van de belastingen waarvan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de dienst zelf [verzekert]". Letterlijk genomen zou die bepaling betekenen dat alle ontvangsten die de GOB Fiscaliteit voor rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest int, een van de "middelen" van die gedecentraliseerde instelling zou vormen. Er moet overigens worden opgemerkt dat geen enkele bepaling van het ontwerp uitdrukkelijk stelt dat de taken die in artikel 3, § 2, worden opgesomd, voor rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moeten worden uitgevoerd; terwijl paragraaf 1, *in fine*, van datzelfde artikel 3 welke bepaling gebrekkig geformuleerd is de verwarring nog groter maakt. Het voorontwerp moet dienaangaande worden herzien.

‡LW-BEJQLAEBC-FJJJUQ‡

takenpakket uitbesteed zou kunnen worden zonder dat de ordonnantiegever in een voorafgaande machtiging van de Regering heeft voorzien, aangezien die machtiging zelf moet worden afgebakend in het licht van de betrokken aangelegenheid, namelijk de overheidsfinanciën en de inning van belastingen of retributies. Bij de huidige stand van de tekst moet de bepaling worden weggelaten.

4.4. Daarenboven vergen het legaliteitsbeginsel en de vereisten van de rechtszekerheid duidelijk en precies voor taalgebruik wetgevende teksten. Net zoals de Franse tekst is ook de Nederlandse tekst van artikel 3, § 2, 5°, van het voorontwerp voor verbetering vatbaar. De redactie ervan moet dan ook worden herzien.

5. In het licht van de beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie, verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moet de steller van het voorontwerp een rechtvaardiging geven voor de afwijkende regeling die bij artikel 10, § 3, eerste lid, van het voorontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld. De toelichting van die bepaling, waarin thans niets over die kwestie wordt gezegd, moet worden aangevuld.

6. Gelet op de fundamentele aard van de algemene opmerkingen is het voorontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-BFJQLAEBC-FJJJUQ‡