



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.569/4
du 19 juin 2017

advies 61.569/4
van 19 juni 2017

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'effectuant
les adaptations législatives en
vue de la reprise du service du
précompte immobilier par la
Région de Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende wetgevende
aanpassingen met het oog op
de overname van de dienst
onroerende voorheffing door
het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest'

Le 22 mai 2017, 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 'effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2017.

*

Op 22 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse 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 wetgevende aanpassingen met het oog op de overname van de dienst onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 PARTICULIÈRES

Article 3

Dans l'article 255, alinéas 3 et 4, en projet, , les mots « à l'administration fiscale régionale » et « l'administration fiscale régionale » doivent être respectivement remplacés par les mots « au service désigné par le Gouvernement » et « le service désigné par le Gouvernement ».

Article 4

Les mots « , modifiée par l'ordonnance du 12 février 2009, » doivent être insérés entre les mots « de logement de la Région de Bruxelles-Capitale » et les mots « est abrogée ».

Article 5

Il faut écrire « les mots » et non « les termes ».

Article 6

L'article 14, alinéa 1^{er}, dernière phrase, de la loi du 23 juillet 1926 'relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges' énonce que la SNCB

« est exempte de tous impôts et taxes quelconques au profit des provinces et des communes, à l'exception toutefois des impositions en vue de rémunérer des services rendus à sa demande ».

L'article examiné se donne pour objet de compléter cet alinéa par la phrase suivante :

« Par dérogation à la phrase précédente, la SNCB n'est pas exemptée des centimes additionnels sur le précompte immobilier des biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers qu'elle a, sous quelle (lire : quelque) forme que ce soit, mis à disposition de tiers pour y développer et exercer des activités avec un but de lucre ».

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Lorsque, dans le cadre du statut qu'il a entendu donner à la SNCB sur la base de ses compétences matérielles dans le domaine des chemins de fer, le législateur fédéral ordinaire a prévu que la SNCB serait, dans les limites qu'il a fixées, « exempte de tous impôts et taxes quelconques au profit des provinces et des communes », il a mis en œuvre la compétence que lui réserve l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, de déterminer relativement aux impôts provinciaux et communaux « les exceptions dont la nécessité est démontrée »¹.

Il n'appartient en l'espèce pas à la Région de Bruxelles-Capitale de modifier ce statut d'exemption spécifique de la SNCB en y apportant une inflexion pour l'hypothèse dans laquelle la SNCB mettrait certains de ses biens à disposition de tiers pour y exercer des activités lucratives, inflexion consistant à prévoir qu'en ce cas, les centimes additionnels communaux au précompte immobilier seraient dus sur ces biens par dérogation à l'exemption générale actuellement prévue.

Par ailleurs, une application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne se conçoit pas car elle reviendrait à méconnaître l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution qui a été mis en œuvre par l'article 14 de la loi du 23 juillet 1926.

En conséquence, l'article 6 sera omis.

Article 7

1. Dans le paragraphe 1^{er}, en projet, version française, il faut écrire « lui sont ».
2. Aux paragraphes 2 et 3, alinéa 1^{er}, en projet, version française, il faut écrire « est domicilié ».
3. Au paragraphe 2, dernier alinéa, en projet, version française, il faut écrire « visée à l'alinéa 1^{er} ».
4. Au paragraphe 5, alinéa 3, version française, il faut écrire « Région de Bruxelles-Capitale ».

Article 12

1. L'article doit être divisé en autant de subdivisions (1°, 2°, ...) qu'il y a de textes à abroger.
2. La première abrogation doit être omise car l'article concerné est remplacé par l'article 13 de l'avant-projet de telle sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à son abrogation préalablement à son remplacement.

¹ Sur la portée du « mécanisme régulateur » mis en place par l'article 170 de la Constitution au profit de l'État fédéral pour réguler les fiscalités des divers niveaux de pouvoir, en ce compris celui des régions, voir l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 16 juillet 2015, n° 105/2015.

3. À l'instar de l'observation sous l'article 4, il conviendra, pour les deux autres textes qui sont abrogés par l'article 12, de citer les modifications qu'ils ont subies lorsqu'elles sont toujours en vigueur.

Article 13

1. Sur le plan des principes, rien ne s'oppose à ce que, à l'article 253, § 2, en projet, du CIR 1992, le législateur revoie l'exonération du précompte immobilier actuellement applicable pour les biens immobiliers affectés à l'exercice public d'un culte ou de « l'assistance morale laïque »² dans le but d'éviter que cette exonération ne recouvre une portée trop large qui serait incompatible avec la bonne marche des finances publiques.

Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet doit veiller à éviter toute discrimination.

En ce qui concerne l'exonération de précompte immobilier pour les biens immobiliers affectés à l'exercice d'un culte, il convient, comme la section de législation l'a déjà observé pour d'autres avantages accordés au bénéfice des seuls cultes reconnus³, de justifier la différence de traitement ainsi réalisée entre les cultes existant en Belgique, selon qu'ils sont ou non reconnus par la loi fédérale, justification à apporter au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 19 de celle-ci, ainsi qu'au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme combiné avec l'article 9 du même instrument.

Il ne se pourrait en effet que, sans justification admissible au regard du principe d'égalité dans la jouissance des libertés publiques, le législateur s'immisce dans les droits protégés par l'article 9 de la convention pour en privilégier fiscalement certains (ceux liés au libre exercice de la liberté de religion) par rapport à d'autres (ceux liés au libre exercice de la liberté de pensée ou de la liberté de conscience).

La disposition examinée sera revue à la lumière de la présente observation.

2. À l'article 253, § 6, alinéa 3, 5), en projet, du CIR 1992, il faut écrire « parcelle cadastrale » ou « parcelles cadastrales » et non « parcelle patrimoniale » ou « parcelles patrimoniales », l'observation valant aussi pour le 6).

3. À l'article 253, § 6, alinéa 3, 7), en projet, du CIR 1992, il faut écrire « au cours de laquelle » et non « dans laquelle ».

² Conformément à l'article 181, § 2, de la Constitution, il convient d'écrire « l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ».

³ Voir l'avis 53.763/2/V donné le 9 septembre 2013 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 28 novembre 2013 'relatif à la performance énergétique des bâtiments, observation sous les articles 10 et 36' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 887/1).

Article 17

Au paragraphe 1^{er}, c'est à « l'article 15 » et non à « l'article 13 » qu'il faut renvoyer.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Les chapitres seront numérotés en chiffres arabes ⁴.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 64.

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 voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

In het ontworpen artikel 255, derde en vierde lid, moeten de woorden “aan de gewestelijke fiscale administratie” en “de gewestelijke fiscale administratie” respectievelijk vervangen te worden door de woorden “aan de door de Regering aangewezen dienst” en “de door de Regering aangewezen dienst”.

Artikel 4.

De woorden “, gewijzigd bij de ordonnantie van 12 februari 2009,” moeten ingevoegd worden tussen de woorden “bepaalde huisvestingsmaatschappijen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” en “wordt opgeheven”.

Artikel 5

Men schrijve “de woorden” en niet “de termen”.

Artikel 6

In artikel 14, eerste lid, laatste zin, van de wet van 23 juli 1926 ‘betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen’ wordt bepaald dat de NMBS

“is vrijgesteld van alle belastingen en taxen ten bate van provinciën en gemeenten, met uitzondering echter van heffingen ter vergoeding van op haar verzoek verstrekte diensten”.

Het voorliggende artikel strekt ertoe dit lid aan te vullen met de volgende zin:

“In afwijking van voorgaande zin, is de NMBS niet vrijgesteld van de opcentiemen op de onroerende voorheffing verschuldigd voor de onroerende goederen of delen van onroerende goederen die zij, op welke wijze dan ook, aan derden ter

^(*) Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

beschikking stelt om er activiteiten met een winstgevend doel te ontplooiën en uit te oefenen”.

Toen de gewone federale wetgever in het kader van het statuut dat hij aan de NMBS beoogde te verlenen op grond van zijn materële bevoegdheden op het vlak van de spoorwegen, bepaald heeft dat de NMBS binnen de door hem vastgelegde perken, “vrijgesteld (was) van alle belastingen en taxen ten bate van provinciën en gemeenten”, heeft hij uitvoering gegeven aan de bevoegdheid die hij krachtens artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet heeft om ten aanzien van de provinciale en gemeentelijke belastingen, “de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt” vast te leggen.¹

Het staat *in casu* niet aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om deze specifieke vrijstellingsregeling voor de NMBS te wijzigen door ze aan te passen voor het geval waarin de NMBS een aantal van haar onroerende goederen ter beschikking zou stellen van derden om er winstgevende activiteiten uit te oefenen, waarbij die aanpassing erin bestaat te bepalen dat in dat geval de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing verschuldigd zouden zijn op die onroerende goederen in afwijking van de thans geldende algemene vrijstelling.

Overigens is een toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ ondenkbaar, aangezien dit een schending zou inhouden van artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet waaraan uitvoering gegeven is bij artikel 14 van de wet van 23 juli 1926.

Artikel 6 moet dus worden weggelaten.

Artikel 7

1. In de Franse tekst van de ontworpen paragraaf 1, schrijf men “lui sont”.
2. In de Franse tekst van de ontworpen paragrafen 2, eerste lid en 3, eerste lid, schrijf men “est domicilié”.
3. In de Franse tekst van de ontworpen paragraaf 2, laatste lid, schrijf men “visée à l’alinéa 1^{er}”.
4. In de Franse tekst van de ontworpen paragraaf 5, derde lid, schrijf men “Région de Bruxelles-Capitale”.

¹ Wat betreft de draagwijdte van het “regulerend mechanisme” dat ingevoerd is bij artikel 170 van de Grondwet ten voordele van de federale Staat om de fiscaliteiten van de verschillende bevoegdheidsniveau’s te regelen, met inbegrip van die van de gewesten, zie arrest 105/2015 van het Grondwettelijk Hof van 16 juli 2015.

Artikel 12

1. Het artikel moet in evenveel onderdelen verdeeld worden (1°, 2°, ...) als er teksten opgeheven moeten worden.
2. De eerste opheffing dient te vervallen, aangezien het betrokken artikel vervangen wordt door artikel 13 van het voorontwerp zodat het niet moet worden opgeheven voor het vervangen wordt.
3. Naar analogie met de opmerking onder artikel 4 behoren voor de twee andere teksten die bij artikel 12 opgeheven worden, ook de wijzigingen vermeld te worden die daarin zijn aangebracht wanneer ze nog steeds van kracht zijn.

Artikel 13

1. Uit principieel oogpunt staat niets eraan in de weg dat in het ontworpen artikel 253, § 2, van het WIB 1992, de wetgever voorziet in een herziening van de vrijstelling van de onroerende voorheffing die thans geldt voor de onroerende goederen die bestemd zijn voor het openbaar uitoefenen van een eredienst of van de vrijzinnige morele dienstverlening² teneinde te vermijden dat aan die vrijstelling een te ruime draagwijdte wordt verleend die onverenigbaar zou zijn met de goede werking van de overheidsfinanciën.

Daarbij moet de steller van het voorontwerp erop toezien dat elke discriminatie wordt voorkomen.

Wat betreft de vrijstelling van onroerende voorheffing voor de onroerende goederen die bestemd zijn voor de uitoefening van een eredienst, dient zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt met betrekking tot andere voordelen die uitsluitend gelden voor de erkende erediensten³, het verschil in behandeling te worden gerechtvaardigd dat aldus ontstaat tussen de bestaande erediensten in België, naargelang zij al dan niet erkend zijn door de federale wet, welke rechtvaardiging gegeven moet worden in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, [gelezen] in samenhang met artikel 19 ervan, alsook in het licht van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, [gelezen] in samenhang met artikel 9 van datzelfde verdrag.

Zonder aanvaardbare rechtvaardiging in het licht van het gelijkheidsbeginsel wat betreft het genot van de openbare vrijheden mag de wetgeving, zich immers niet inlaten met de rechten die gewaarborgd worden door artikel 9 van het verdrag teneinde een bepaalde groep fiscaal te bevoordelen (zij die vrije uitoefening van de godsdienst voorstaan) ten opzicht van de andere groep (zij die de vrijheid van denken of de gewetensvrijheid voorstaan).

² Overeenkomstig artikel 181, § 2, van de Grondwet, schrijve men beter “morele diensten (...) op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing”.

³ Zie advies 53.763/2/V, op 9 september 2013 gegeven over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 28 november 2013 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’, opmerking onder de artikelen 10 en 36’ (*Parl.St. W.Parl.*, 2013-14, nr. 887/1).

De voorliggende bepaling dient in het licht van deze opmerking herzien te worden.

2. In het ontworpen artikel 253, § 6, derde lid, 5), van het WIB 1992 schrijve men “kadastraal perceel” of “kadastrale percelen” en niet “patrimoniaaal perceel” of “patrimoniale percelen”, waarbij de opmerking tevens geldt voor punt 6).

3. In het ontworpen artikel 253, § 6, derde lid, 7), van het WIB 1992 schrijve men “tijdens welke” en niet “waarin”.

Artikel 17

In paragraaf 1 behoort naar “artikel 15” verwezen te worden en niet naar “artikel 13”.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

De hoofdstukken dienen genummerd te worden met Arabische cijfers.⁴

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIENARDY

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 64.