



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.884/2/V
du 23 août 2017

advies 61.884/2/V
van 23 augustus 2017

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'contenant
des dispositions diverses en
vue de la reprise du service du
précompte immobilier et
modifiant l'ordonnance du
21 décembre 2012 établissant
la procédure fiscale en Région
de Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende de
wijzigingsbepalingen in het
licht van de overname van de
dienst onroerende voorheffing
en van de wijziging van de
ordonnantie van
21 december 2012 tot
vaststelling van de fiscale
procedure in het Brussels
Hooftstedelijk Gewest'

Le 14 juillet 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 31 août 2017, sur un avant-projet d'ordonnance 'contenant des dispositions diverses en vue de la reprise du service du précompte immobilier et modifiant l'ordonnance du 21 décembre 2012 établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 23 août 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé 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 23 août 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 14 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 31 augustus 2017 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende de wijzigingsbepalingen in het licht van de overname van de dienst onroerende voorheffing en van de wijziging van de ordonnantie van 21 december 2012 tot vaststelling van de fiscale procedure in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 23 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is opgesteld 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 23 augustus 2017.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

INTITULÉ

Les intitulés français et néerlandais ne correspondent pas. Il y a lieu d'y remédier.

Article 3

Il faut écrire « dans le cadre de la reprise du service » et non « dans le cadre du service de la reprise ».

Plus fondamentalement, il serait préférable de ne rien prévoir car la disposition en projet exprime la règle générale déjà applicable en cas de transfert de compétence, à savoir que le Gouvernement régional exerce les compétences que la loi attribue au Roi dans les matières qui ont été transférées à la Région.

En prévoyant que les mots « le Roi » doivent être entendus comme visant « le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » lorsqu'une disposition du CIR « concerne le précompte immobilier et relève de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale », la disposition en projet amène inutilement à s'interroger sur ce qu'il advient des mots « le Roi » lorsque ceux-ci s'inscrivent éventuellement aussi dans le cadre de compétences régionales mais ne concernent pas le précompte immobilier.

L'article 3 gagnerait donc à être omis.

Article 4

En n'identifiant pas chacune des occurrences dans lesquelles les modifications en projet doivent produire leurs effets, la méthode de modification utilisée manque de transparence.

Ainsi, dans les 1^o à 5^o, il est envisagé que des prérogatives qui sont actuellement attribuées à des fonctionnaires, parfois de rang élevé, puissent à l'avenir être attribuées à un « fonctionnaire contractuel ou statutaire » ¹ désigné par le Gouvernement de la Région de

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Eu égard au fait qu'il résulte de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui s'inspire sur ce point de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, que les emplois dans l'administration générale sont

Bruxelles-Capitale, ce qui ne pose pas de problème juridique, mais aussi à « toute autre personne », ce qui peut poser problème si la notion d'« autre personne » n'est pas seulement conçue comme pouvant viser un fonctionnaire de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne fait pas partie de l'administration fiscale régionale mais est conçue comme pouvant viser toute personne ².

Les prérogatives régaliennes liées à l'établissement d'un impôt conçu comme un droit politique ne peuvent en effet pas nécessairement s'accommoder de l'intervention de « toute autre personne » dans le processus du prélèvement de cet impôt par voie d'autorité.

Il convient ainsi de s'assurer que l'« autre personne » à laquelle il pourrait être confié des prérogatives régaliennes, si elle n'est pas déjà un fonctionnaire de la Région de Bruxelles-Capitale, présente des garanties suffisantes pour exercer celles-ci.

Comme l'avant-projet n'identifie pas spécifiquement les occurrences dans lesquelles cette modification sort ses effets concrets, l'auteur de l'avant-projet veillera à expliciter dans le commentaire de l'article ce qu'implique l'intervention de « toute autre personne » dans la procédure d'établissement, de recouvrement, de poursuite et de contentieux en matière de précompte immobilier : en d'autres termes, si le Gouvernement envisage de désigner d'autres personnes que des fonctionnaires statutaires et contractuels de la Région de Bruxelles-Capitale et plus généralement d'autres personnes que des fonctionnaires de la région, à qui pense-t-il et pour quels motifs que la désignation d'un fonctionnaire statutaire ou contractuel ne permettrait pas de rencontrer, tout en présentant les mêmes garanties ou des garanties équivalentes que la désignation d'un fonctionnaire en terme d'indépendance, de compétence, de formation et de statut en vue de l'exercice de fonctions régaliennes impliquant la mise en œuvre d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire ou de coercition à exercer au cas par cas compte tenu du dossier fiscal des redevables concernés ³ ?

L'observation vaut aussi pour l'article 5 en ce qui concerne les modifications dans la version néerlandaise du Code et pour la mention, dans la suite des articles de l'avant-projet, d'une « autre personne » comme bénéficiaire potentiel d'une délégation de pouvoir dans le cadre de la mise en œuvre du CIR pour ce qui concerne le précompte immobilier.

en principe pourvus par la voie de nominations statutaires, il serait préférable d'écrire, pour mieux refléter la prééminence et le caractère naturel de l'emploi statutaire au sein de la fonction publique, « un fonctionnaire statutaire ou contractuel » plutôt « qu'un fonctionnaire contractuel ou statutaire ».

² L'article 6, 5°, de l'avant-projet donne à penser que l'intention est de ne désigner que des fonctionnaires, auquel cas aucun problème ne se pose. L'article 6, 8°, de l'avant-projet paraît confirmer cette intention.

³ Sur l'importance du lien entre le principe de la responsabilité politique et la désignation d'une personne ou d'un service chargé de la perception et du recouvrement d'un impôt, il est renvoyé à l'avis 59.999/2/V du 30 août 2016 sur un avant-projet d'ordonnance 'créant le Service Public régional de Bruxelles Fiscalité' (<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/getpdf.asp?d=59999&lang=fr>).

Article 9

1. Dans la version française, il faut écrire « sont ratifiés » et non « sont sanctionnés ».
2. Les mots « par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale » seront remplacés par les mots « par une ordonnance ».

OBSERVATIONS LINGUISTIQUES

Le texte néerlandais de l'avant-projet est susceptible d'amélioration. À ce sujet, il est renvoyé à la version néerlandaise du présent avis.

OBSERVATION FINALE

L'avant-projet d'ordonnance doit être complété par un arrêté de présentation ⁴.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 à 228.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

OPSCHRIFT

Het Nederlandse en het Franse opschrift stemmen niet met elkaar overeen. Dat moet verholpen worden.

Artikel 3

In de Franse tekst schrijve men “dans le cadre de la reprise du service” in plaats van “dans le cadre du service de la reprise”.

Het zou zelfs beter zijn niets te bepalen, aangezien de ontworpen bepaling de algemene regel verwoordt die reeds geldt in geval van bevoegdheidsoverdracht, namelijk dat de gewestregering de bevoegdheden uitoefent die de wet aan de Koning toekent met betrekking tot de aangelegenheden die naar het gewest overgeheveld zijn.

Door te bepalen dat onder de woorden “de Koning” “de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” begrepen dient te worden wanneer een bepaling van het WIB “[betrekking heeft op de] onroerende voorheffing en (...) binnen de bevoegdheid [valt] van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, doet de ontworpen bepaling nodeloos vragen rijzen over wat er moet gebeuren met de woorden “de Koning” wanneer ze eventueel ook gebruikt worden in het kader van gewestelijke bevoegdheden maar geen betrekking hebben op de onroerende voorheffing.

Het zou dus beter zijn artikel 3 weg te laten.

Artikel 4

De gebruikte wijzigingsmethode is niet transparant genoeg, doordat niet aangegeven wordt waar juist de ontworpen wijzigingen overal zullen worden aangebracht.

Zo volgt uit de bepalingen onder 1° tot 5° dat prerogatieven die thans aan soms hooggeplaatste ambtenaren verleend worden, in de toekomst toegekend kunnen worden aan een

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangewezen “contractuele of statutaire ambtenaar”⁵, wat geen juridisch probleem stelt, maar ook aan “elke andere persoon”, wat een probleem kan doen rijzen als het begrip “andere persoon” niet alleen in deze zin opgevat is dat het slaat op een ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die geen deel uitmaakt van de gewestelijke fiscale administratie, maar aldus opgevat is dat elke persoon bedoeld kan worden.⁶

De regale prerogatieven die te maken hebben met de vestiging van een belasting die als een politiek recht opgevat is, zijn immers niet noodzakelijk verenigbaar met een regeling volgens welke “elke andere persoon” mag ingrijpen in het proces waarbij die belasting gezagshalve geheven wordt.

Zo dient men zich ervan te vergewissen dat de “andere persoon” aan wie regale prerogatieven verleend zouden kunnen worden, indien deze niet reeds een ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is, voldoende waarborgen biedt om die prerogatieven uit te oefenen.

Aangezien het voorontwerp niet specifiek vermeldt op welke plaatsen die wijziging overal concreet zal worden aangebracht, dient de steller van het voorontwerp ervoor te zorgen dat in de bespreking van het artikel verduidelijkt wordt wat het ingrijpen van “elke andere persoon” in het proces van de vestiging en de invordering van, en de vervolging en de procesvoering inzake onroerende voorheffing impliceert. Als de regering zich met andere woorden voorneemt andere personen dan statutaire en contractuele ambtenaren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan te wijzen en meer in het algemeen andere personen dan ambtenaren van het gewest, aan wie denkt ze dan en waarom zou de aanwijzing van een statutaire of contractuele ambtenaar tekortschieten; en kan ze daarbij dezelfde waarborgen of vergelijkbare waarborgen bieden als bij de aanwijzing van een ambtenaar op het stuk van onafhankelijkheid, competentie, opleiding en statuut, gelet op het feit dat het gaat om het uitvoeren van regale opdrachten, wat de uitoefening inhoudt van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid of een bevoegdheid om dwangmaatregelen te treffen, welke bevoegdheden geval per geval moeten worden uitgeoefend, rekening houdend met het fiscaal dossier van de betrokken belastingplichtigen?⁷

Deze opmerking geldt ook voor artikel 5 wat de wijzigingen betreft die in de Nederlandse tekst van het wetboek aangebracht worden en voor de vermelding in de daaropvolgende artikelen van het voorontwerp van een “andere persoon” aan wie potentieel

⁵ Gelet op het feit dat uit artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat dienaangaande op artikel 107, tweede lid, van de Grondwet geïnspireerd is, blijkt dat de betrekkingen bij het algemeen bestuur in principe via statutaire benoemingen gebeven worden, verdient het aanbeveling “een statutair of contractueel ambtenaar” te schrijven in plaats van “een contractueel of statutair ambtenaar” teneinde beter weer te geven dat bij overheidsdiensten in de eerste plaats gewerkt wordt met statutaire betrekkingen.

⁶ Artikel 6, 5°, van het voorontwerp wekt de indruk dat het de bedoeling is enkel ambtenaren aan te wijzen, in welk geval er geen probleem rijst. Artikel 6, 8°, van het voorontwerp lijkt te bevestigen dat dat de bedoeling is.

⁷ Wat het belang betreft van het verband tussen het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid en de aanwijzing van een persoon of een dienst die belast is met de inning en de invordering van een belasting, wordt verwezen naar advies 59.999/2/V van 30 augustus 2016 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende oprichting van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel Fiscaliteit’ (<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/getpdf.asp?d=59999&lang=nl>).

bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd in het kader van de uitvoering van het WIB wat de onroerende voorheffing betreft.

Artikel 9

1. In de Franse tekst schrijve men “sont ratifiés” in plaats van “sont sanctionnés”.
2. De woorden “door het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” dienen vervangen te worden door de woorden “bij een ordonnantie”.

Taalkundige opmerkingen

De Nederlandse tekst van het voorontwerp moet worden nagezien op het stuk van grammatica en zinsbouw. Zo bijvoorbeeld schrijve men in artikel 5, 11°, “aan de dienst aangewezen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” in plaats van “aan de aangewezen dienst door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering”, in artikel 7, 5°, “Ingeval” in plaats van “In het voorliggende geval”, in artikel 7, 6°, telkens “ingeval” in plaats van “in het geval” en behoort in artikel 7, 6°, de persoonsvorm in de hoofdzin correct geplaatst te worden.

SLOTOPMERKING

Het voorontwerp van ordonnantie moet voorzien worden van een indieningsbesluit.⁸

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre LIÉNARDY

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 tot 228.