



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.731/4
du 24 janvier 2018

advies 62.731/4
van 24 januari 2018

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'exécutant
l'ordonnance du
23 novembre 2017 effectuant
les adaptations législatives en
vue de la reprise du service du
précompte immobilier par la
Région de Bruxelles-Capitale'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot uitvoering van de
ordonnantie van
23 november 2017 houdende
wetgevende aanpassingen met
het oog op de overname van de
dienst onroerende voorheffing
door het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

Le 22 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'exécutant l'ordonnance du 23 novembre 2017 effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 janvier 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 24 janvier 2018.

*

Op 22 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot uitvoering van de ordonnantie van 23 november 2017 houdende wetgevende aanpassingen met het oog op de overname van de dienst onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 24 januari 2018.

*

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION

Plusieurs dispositions du projet d'arrêté – en l'occurrence l'article 2, l'article 3, alinéa 1^{er}, et les articles 5, 8 et 10 à 14 – n'ont d'autre objet que de désigner le service du Gouvernement ou le fonctionnaire qui, dans ce service, est chargé d'exercer des missions ou de prendre des décisions déterminées.

De telles dispositions sont dépourvues du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' pour qu'elles relèvent de la compétence d'avis de la section de législation.

La demande d'avis est donc irrecevable en ce qui concerne ces dispositions.

Partant, le projet d'arrêté n'a été examiné qu'en ce qui concerne les autres dispositions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le projet d'arrêté a notamment pour objet d'exécuter les dispositions qui, au chapitre 5 de l'ordonnance du 23 novembre 2017 'effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale', organisent un régime d'octroi d'une prime destinée à encourager l'accès à la propriété en Région de Bruxelles-Capitale.

Il appelle, à ce sujet, les observations générales suivantes :

1. L'application du régime que le projet d'arrêté tend à régler suppose que les services du Gouvernement qui en sont chargés puissent, dans le respect des dispositions applicables en la matière, avoir accès aux informations nécessaires à cette fin et traiter ces informations.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que cette condition est remplie.

2. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté – figurant, en l'occurrence, à l'article 6, § 2, à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, à l'article 15, § 2, et à l'article 16, § 2 – font courir des délais impartis aux particuliers pour accomplir certains actes à compter du septième jour qui suit la date d'envoi de la décision ou de l'avertissement-extrait de rôle qui leur a été adressé, telle qu'elle figure dans cette décision ou dans cet avertissement-extrait de rôle.

Le choix de la date d'envoi de la décision ou de l'avertissement-extrait de rôle comme point de départ de ces délais s'expose à critique au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'il implique que ces délais commencent à courir à un moment où ceux qui doivent les respecter ne peuvent pas avoir connaissance du contenu de la décision ou de l'avertissement-extrait de rôle concerné ¹.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Certaines dispositions du projet d'arrêté – en particulier celles qui figurent au titre III, chapitre 5 – ne reposent pas sur une habilitation spécifiquement prévue par l'ordonnance du 23 novembre 2017, mais peuvent être considérées comme nécessaires à l'exécution de celle-ci, et ce en se fondant sur l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Le préambule doit donc être complété par un alinéa 1^{er} nouveau, visant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. La loi spéciale du 12 janvier 1989 ne procure pas, à proprement parler, un fondement légal au projet d'arrêté.

Il ne doit donc pas en être fait mention dans le préambule.

3. L'article 6 de l'ordonnance du 23 novembre 2017, que vise l'alinéa 2, est, d'un point de vue légistique, une disposition purement modificative.

Or, quand un arrêté trouve son fondement légal dans un texte qui a subi des modifications, le préambule de cet arrêté doit viser, non pas le texte modificatif, mais le texte modifié avec la mention de sa modification.

En l'occurrence, il convient de viser, non pas l'article 6 de l'ordonnance du 23 novembre 2017, mais l'article 257, § 5, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992, remplacé par l'ordonnance du 23 novembre 2017.

¹ Voir la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui juge contraires aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision ou d'un document, par exemple l'arrêt n° 41/2017 du 22 mars 2017.

4. L'alinéa 7 mentionne un arrêté qui n'est ni modifié ni abrogé par le projet, il n'y a donc pas lieu d'en faire mention sous la forme d'un visa.

DISPOSITIF

Article 3

L'alinéa 2 n'a, en substance, d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de l'article 255, alinéa 6, du Code des impôts sur les revenus 1992. Un tel rappel est inutile. Le rappel, dans un arrêté, d'une règle résultant d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

L'alinéa 2 sera donc omis.

Article 6

Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, laisse à l'agent compétent pour l'octroi de la prime la faculté d'apprécier de manière tout à fait discrétionnaire s'il y a lieu ou non d'octroyer la prime d'office.

Le texte doit mieux encadrer le pouvoir ainsi reconnu d'octroyer la prime d'office.

À cette fin, n'y a-t-il pas lieu de prévoir que l'agent compétent octroie d'office la prime aux personnes qui, selon les informations dont il dispose, sont celles à qui la prime est due² ?

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

Articles 15 et 16

L'article 15, § 4, alinéa 1^{er}, et l'article 16, § 5, alinéa 1^{er}, prévoient que les décisions que visent ces dispositions doivent être motivées.

Ce faisant, le texte n'a d'autre objet que de rappeler une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Un tel rappel est inutile. En outre, le rappel, dans un texte adopté par une Région, de l'obligation de respecter une règle fédérale est de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

² Voir en ce sens, suite à la suggestion qu'a faite la section de législation du Conseil d'État dans l'avis n° 60.674/4 donné le 22 décembre 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 janvier 2017 'établissant la procédure applicable à la prime au bénéfice de personnes titulaires d'un droit réel sur un bien immobilier situé en Région de Bruxelles-Capitale dans lequel elles et leur ménage sont domiciliés', la disposition prévue par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, *Moniteur belge*, 18 janvier 2017.

Les dispositions à l'examen seront revues en conséquence.

Article 17

1. Il ne peut être perdu de vue qu'en vertu de l'article 17, alinéa 2, de l'ordonnance du 23 novembre 2017, le chapitre XI de l'ordonnance du 12 décembre 2016 'portant la deuxième partie de la réforme fiscale' reste applicable aux primes octroyées sur la base de la situation au 1^{er} janvier 2016 ou au 1^{er} janvier 2017, c'est-à-dire aux primes dues pour l'année 2016 ou l'année 2017.

Le chapitre 5 de l'ordonnance du 23 novembre 2017, qui règle l'octroi de primes analogues, n'a donc vocation à s'appliquer qu'aux primes dues pour les années 2018 et suivantes.

Il en va nécessairement de même des dispositions de l'arrêté en projet qui tendent à exécuter le chapitre 5 de l'ordonnance du 23 novembre 2017.

L'article à l'examen, qui tend à régler l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, doit être revu pour éviter toute critique et toute ambiguïté sur ce point.

La section de législation observe tout particulièrement, à cet égard, qu'il ne peut être admis, au regard de l'article 17, alinéa 2, de l'ordonnance du 23 novembre 2017, que l'article 6 de l'arrêté en projet, qui est relatif à l'octroi d'office de la prime, produise ses effets rétroactivement, comme l'envisage l'alinéa 2, « à la date d'approbation du présent arrêté par le Gouvernement ».

2. Pour le surplus, en ce qui concerne l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet le jour de sa publication au *Moniteur belge*, comme le prévoit l'alinéa 1^{er}, il est rappelé qu'à moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'avant-projet doit être complété par un exécutoire.

2. L'article 4 de l'arrêté en projet est destiné à remplacer l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2011 'relatif aux modalités de l'accessibilité aux biens relevant du patrimoine immobilier protégé'.

L'arrêté en projet doit donc être complété par une disposition abrogeant cet arrêté et celui-ci sera mentionné au préambule.

*

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

Verscheidene bepalingen van het ontwerpbesluit – *in casu* artikel 2, artikel 3, eerste lid, en de artikelen 5, 8 en 10 tot 14 – strekken louter tot het aanwijzen van de dienst van de regering of van de ambtenaar binnen die dienst die bevoegd is welbepaalde taken uit te voeren of welbepaalde beslissingen te nemen.

Zulke bepalingen zijn niet reglementair van aard, wat nochtans vereist is krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ opdat ze onder de adviesbevoegdheid van de afdeling Wetgeving kunnen vallen.

De adviesaanvraag is dan ook niet-ontvankelijk wat die bepalingen betreft.

Bijgevolg zijn alleen de overige bepalingen van het ontwerpbesluit onderzocht.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Het ontwerpbesluit strekt er onder andere toe de bepalingen uit te voeren die, in hoofdstuk 5 van de ordonnantie van 23 november 2017 ‘houdende wetgevende aanpassingen met het oog op de overname van de dienst onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, voorzien in een regeling voor het toekennen van een premie ter aanmoediging van het verwerven van een eigen woning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het ontwerp geeft in dat verband aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen:

1. Het toepassen van de regeling die bij het ontwerpbesluit ingesteld wordt, vereist dat de diensten van de regering die daarmee belast zijn, met naleving van de ter zake toepasselijke bepalingen, tot de daartoe noodzakelijke informatiegegevens toegang kunnen hebben en die gegevens kunnen verwerken.

De regering dient zich ervan te vergewissen of die voorwaarde wel vervuld is.

2. Krachtens verscheidende bepalingen van het ontwerpbesluit – die *in casu* vervat zijn in artikel 6, § 2, artikel 7, § 1, tweede lid, artikel 15, § 2, en artikel 16, § 2 – gaan de termijnen waarover particulieren beschikken om bepaalde handelingen te verrichten in vanaf de

zevende dag volgende op de verzendingsdatum van de aan hen toegezonden beslissing of van het aan hen toegezonden aanslagbiljet, zoals die verzendingsdatum vermeld is op het verzonden stuk.

De keuze van de datum waarop de beslissing of het aanslagbiljet verzonden wordt als datum waarop die termijnen ingaan, is aan kritiek onderhevig in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, doordat die keuze impliceert dat die termijnen ingaan op een tijdstip waarop degenen die ze in acht dienen te nemen nog niet op de hoogte kunnen zijn van de inhoud van de beslissing of het aanslagbiljet in kwestie.¹

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig herzien worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Een aantal bepalingen van het ontwerpbesluit – meer bepaald die welke vervat zijn in titel III, hoofdstuk 5 – steunen niet op een machtiging waarin de ordonnantie van 23 november 2017 specifiek voorziet, maar kunnen geacht worden nodig te zijn voor de uitvoering ervan op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, welk artikel van toepassing is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krachtens artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

In de aanhef dient dan ook een nieuw eerste lid opgenomen te worden waarin naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verwezen moet worden.

2. De bijzondere wet van 12 januari 1989 levert strikt genomen geen rechtsgrond op voor het ontwerpbesluit.

Die wet behoort dan ook niet in de aanhef vermeld te worden.

3. Artikel 6 van de ordonnantie van 23 november 2017, waarnaar in het tweede lid verwezen wordt, is uit wetgevingstechnisch oogpunt louter een wijzigingsbepaling.

Wanneer de rechtsgrond van een besluit te vinden is in een tekst waarin wijzigingen aangebracht zijn, behoort in de aanhef van dat besluit niet verwezen te worden naar de wijzigingstekst maar naar de gewijzigde tekst met vermelding van de wijziging die daarin aangebracht is.

In casu behoort niet naar artikel 6 van de ordonnantie van 23 november 2017 verwezen te worden, maar naar artikel 257, § 5, derde lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, vervangen bij de ordonnantie van 23 november 2017.

¹ Zie de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin bepalingen uit kracht waarvan de termijn voor het verrichten van bepaalde handelingen ingaat de dag waarop een beslissing of een stuk verzonden wordt, strijdig geacht wordt met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, bijvoorbeeld arrest nr. 41/2017 van 22 maart 2017.

4. In het zevende lid wordt verwezen naar een besluit dat door dit ontwerp niet gewijzigd of opgeheven wordt en waarvan dan ook niet in de vorm van een aanhefverwijzing melding behoort te worden gemaakt.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Het tweede lid heeft in wezen geen ander doel dan te herinneren aan een regel die reeds vervat is in artikel 255, zesde lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992. Een dergelijke herinnering is nutteloos. In een besluit herinneren aan een regel die reeds vervat is in een wetgevende bepaling heeft bovendien het nadeel dat daardoor verwarring kan ontstaan over de precieze juridische aard van de regel in kwestie.

Het tweede lid dient dan ook te vervallen.

Artikel 6

Zoals paragraaf 1, eerste lid, gesteld is, biedt die bepaling aan de ambtenaar die bevoegd is om de premie toe te kennen de mogelijkheid om volkomen naar eigen inzicht te beoordelen of er al dan niet grond bestaat om de premie ambtshalve toe te kennen.

De bevoegdheid die aldus toegekend wordt om de premie ambtshalve toe te kennen, dient in de tekst beter afgebakend te worden.

Dient daartoe niet bepaald te worden dat de bevoegde ambtenaar de premie ambtshalve toekent aan de personen aan wie die premie verschuldigd is op basis van de informatie die hij tot zijn beschikking heeft?²

Het ontwerpbesluit moet op dat punt herzien worden.

Artikelen 15 en 16

In artikel 15, § 4, eerste lid, en artikel 16, § 5, eerste lid, wordt bepaald dat de beslissingen waarvan daarin sprake is met redenen omkleed dienen te worden.

Aldus strekt de tekst er louter toe te herinneren aan een verplichting die reeds vervat is in de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'.

² Zie in die zin, naar aanleiding van een suggestie die door de afdeling Wetgeving van de Raad van State gedaan is in advies nr. 60.674/4, dat op 22 december 2016 gegeven is over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van 12 januari 2017 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de procedure van toepassing op de premie ten bate van personen die houder zijn van een zakelijk recht op een onroerend goed gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarin zij en hun gezin gedomicilieerd zijn, de bepaling die vervat is in artikel 2, § 1, eerste lid, *Belgisch Staatsblad*, 18 januari 2017.

Een dergelijke herinnering is nutteloos. Dat in een tekst die door een gewest vastgesteld wordt, herinnerd wordt aan de verplichting om een federale regel in acht te nemen, heeft bovendien het nadeel dat daardoor verwarring kan ontstaan over de precieze juridische aard van de regel in kwestie.

De voorliggende bepalingen moeten dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 17

1. Er mag niet uit het oog verloren worden dat krachtens artikel 17, tweede lid, van de ordonnantie van 23 november 2017, hoofdstuk XI van de ordonnantie van 12 december 2016 ‘houdende het tweede deel van de fiscale hervorming’ van toepassing blijft voor de premies toegekend op basis van de situatie op 1 januari 2016 of 1 januari 2017, dat wil zeggen op de premies die verschuldigd zijn voor het jaar 2016 of het jaar 2017.

Hoofdstuk 5 van de ordonnantie van 23 november 2017, waarbij de toekenning van analoge premies geregeld wordt, is dan ook bedoeld om alleen toepassing te vinden op de premies die verschuldigd zijn voor de jaren 2018 en volgende.

Hetzelfde geldt noodzakelijkerwijze voor de bepalingen van het ontworpen besluit die tot uitvoering van hoofdstuk 5 van de ordonnantie van 23 november 2017 strekken.

Het voorliggende artikel, dat ertoe strekt de inwerkingtreding van het ontworpen besluit te regelen, dient aldus herzien te worden dat elke kritiek en elke dubbelzinnigheid op dat punt voorkomen worden.

De afdeling Wetgeving wijst er in dit verband heel in het bijzonder op dat in het licht van artikel 17, tweede lid, van de ordonnantie van 23 november 2017 niet aanvaard kan worden dat artikel 6 van het ontworpen besluit, welk artikel betrekking heeft op de ambtshalve toekenning van de premie, met terugwerkende kracht uitwerking heeft, namelijk, zoals in het vooruitzicht gesteld wordt in artikel 17, tweede lid, van het ontworpen besluit, “met ingang van [de] goedkeuring van dit besluit door de Regering”.

2. In verband met de inwerkingtreding van het ontworpen besluit op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, zoals bepaald wordt in het eerste lid, wordt er voor het overige aan herinnerd dat, tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, bepaald bij artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, in beginsel van de onmiddellijke inwerkingtreding afgezien dient te worden teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om van de nieuwe regels kennis te nemen.

SLOTOPMERKINGEN

1. Het voorontwerp dient aangevuld te worden met een uitvoeringsbepaling.
2. Het is de bedoeling dat artikel 4 van het ontworpen besluit in de plaats komt van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 april 2011 'tot regeling van de modaliteiten voor de toegankelijkheid van goederen die behoren tot het beschermd onroerend erfgoed'.

Het ontworpen besluit dient dan ook aangevuld te worden met een bepaling tot opheffing van dat besluit, waarnaar in de aanhef verwezen moet worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET