



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.171/4
du 27 avril 2020

advies 67.171/4
van 27 april 2020

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la région de
Bruxelles-Capitale 'exécutant
l'article 3 de l'ordonnance du
25 avril 2019 instaurant une
fiction fiscale transitoire dans
le cadre du Brexit'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot uitvoering van
artikel 3 van de ordonnantie
van 25 april 2019 tot uitvoering
van een tijdelijke fiscale
fictiebepaling in het kader van
de Brexit'

Le 27 mars 2020, 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, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles 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'article 3 de l'ordonnance du 25 avril 2019 instaurant une fiction fiscale transitoire dans le cadre du Brexit'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne Dony, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, 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 27 avril 2020.

*

Op 27 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot uitvoering van artikel 3 van de ordonnantie van 25 april 2019 tot uitvoering van een tijdelijke fiscale fictiebepaling in het kader van de Brexit'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 april 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne Dony, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, 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 27 april 2020.

*

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 l'observation suivante.

Le projet d'arrêté à l'examen se donne pour fondement juridique les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 25 avril 2019 'instaurant une fiction fiscale transitoire dans le cadre du Brexit'.

En vertu de l'article 2 de cette ordonnance,

« [p]our l'application de la réglementation relative aux impôts qui sont perçus par ou pour la Région de Bruxelles-Capitale, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est réputé faire partie de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2019 inclus ».

Au titre de l'article 3 de l'ordonnance, le Gouvernement peut, comme il le projette en l'espèce, allonger ce délai.

Cette ordonnance s'appuie sur l'idée que le Royaume-Uni quittera l'Union européenne le 1^{er} février 2020 sans avoir conclu au préalable un accord de retrait. Il s'agit, pour la Région de Bruxelles-Capitale, « de prendre les devants sur les conséquences fiscales d'un tel retrait à défaut d'un accord de sortie »¹. Cette hypothèse constitue ce que la section de législation a appelé le « premier scénario » dans ses avis n° 66.663/3 donné le 25 novembre 2019 sur l'avant-projet devenu la loi du 21 février 2020 'introduisant diverses dispositions fiscales transitoires en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne'² et n° 66.889/1 sur la proposition devenue la loi du 6 mars 2020 'visant à maintenir l'emploi après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne'³⁻⁴.

Or, un accord de retrait a été trouvé le 17 octobre 2019, lequel a été approuvé par la Chambre des communes du Royaume-Uni le 9 janvier 2020 et ratifié par le Parlement européen le 29 janvier 2020, de sorte que le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne le 31 janvier 2020 à minuit.

¹ Exposé introductif de M. Coppens, premier codéposant de la proposition d'ordonnance, *Doc. parl.*, Parl. brux., A-850/2 – 2018/2019, p. 2.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 948/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66663.pdf>.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0880/4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66663.pdf>.

⁴ Il est renvoyé à ces deux avis quant à la chronologie des faits ayant conduit à fixer au 1^{er} février 2020 la date à laquelle le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne.

L'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique⁵ prévoit, en ses articles 126 et 127 que le droit de l'Union européenne reste en principe applicable au Royaume-Uni durant une période de transition qui s'achèvera le 31 décembre 2020⁶.

Ainsi, l'article 127, paragraphe 1, prévoit que « [s]auf disposition contraire du présent accord, le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire pendant la période de transition », le paragraphe 6 ajoutant que « [s]auf disposition contraire du présent accord, pendant la période de transition, toute référence aux États membres dans le droit de l'Union applicable en vertu du paragraphe 1, y compris dans sa mise en œuvre et son application par les États membres, s'entend comme incluant le Royaume-Uni ».

Se pose dès lors la question de l'utilité d'un projet d'arrêté tendant à faire en sorte que le Royaume-Uni est censé appartenir à l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2020.

Interrogé sur ce point, le délégué du Gouvernement a répondu qu'il s'agit en l'espèce de respecter la décision du Comité de concertation du 21 janvier 2019 et de s'aligner sur l'État fédéral et les entités fédérées qui ont adopté un mécanisme similaire.

Si l'adoption d'une ordonnance le 25 avril 2019 pouvait se comprendre, dès lors qu'aucun accord de retrait ne semblait alors rencontrer l'assentiment des parties concernées, il n'y a, eu égard aux dispositions précitées de l'accord de retrait approuvé, aucune raison de prévoir que le Royaume-Uni est réputé faire partie de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2020.

En effet, comme l'a rappelé la section de législation, l'applicabilité de la quasi-totalité du droit de l'Union au Royaume-Uni

« ne requiert pas de mesures d'exécution dans la législation interne, dès lors qu'il s'agit de l'exercice de pouvoirs par des institutions de droit international public qui, en application de l'article 34 de la Constitution⁷, est attribué à ces institutions par l'article 50, paragraphe 2, du TUE et qui est mis en œuvre par les articles 126 et suivants de l'accord de retrait »⁸.

Il se déduit de ce qui précède que le présent projet est superflu.

En conséquence, la section de législation ne procèdera pas plus avant à son examen.

*

⁵ J.O.U.E., 2019, C 384 I, pp. 1-177.

⁶ La période de transition peut, aux conditions fixées par l'article 131 de l'accord de retrait, être prolongée jusqu'au 31 décembre 2021, voire jusqu'au 31 décembre 2022.

⁷ Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : Dans le cas de l'accord de retrait, au nom de l'Union, par le Conseil (qui décide à la majorité qualifiée des voix) après approbation par le Parlement européen (voir l'article 50, paragraphe 2, TUE).

⁸ Avis n° 66.663/1.

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 opmerking.

In het voorliggende ontwerp van besluit worden de artikelen 2 en 3 van de ordonnantie van 25 april 2019 ‘tot invoering van een tijdelijke fiscale fictiebepaling in het kader van de Brexit’ als rechtsgrond opgegeven.

Artikel 2 van die ordonnantie luidt als volgt:

“Voor de toepassing van de regelgeving aangaande belastingen die door of voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden geïnd, wordt het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland *(sic)* tot en met 31 december 2019 geacht deel uit te maken van de Europese Unie”.

Krachtens artikel 3 ervan kan de Regering, zoals zij in dit geval van plan is, die termijn verlengen.

Deze ordonnantie gaat ervan uit dat het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie op 1 februari 2020 zal verlaten zonder vooraf een terugtrekkingsakkoord te hebben gesloten. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het zaak om “het initiatief [te nemen] inzake de fiscale gevolgen van een dergelijke terugtrekking bij gebrek aan een uitstapakkoord”.¹ Die hypothese is wat de afdeling Wetgeving het “eerste scenario” heeft genoemd in haar advies 66.663/3 van 25 november 2019 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 februari 2020 ‘tot invoering van diverse fiscale overgangsbepalingen wat betreft de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie’² en in haar advies 66.889/1 over het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 maart 2020 ‘tot behoud van tewerkstelling na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie’.³⁻⁴

Op 17 oktober 2019 is er echter een terugtrekkingsakkoord bereikt dat op 9 januari 2020 is goedgekeurd door het Britse Lagerhuis en op 29 januari 2020 is geratificeerd door het Europees Parlement, zodat het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie op 31 januari 2020 om middernacht heeft verlaten.

¹ Inleidende uiteenzetting van de heer René Coppens, eerste mede-indiener van het voorstel van ordonnantie, *Parl.St. Br.Parl.* 2018-19, nr. A-850/2, 2.

² *Parl.St. Kamer* 2019-20, nr.948/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66663.pdf>.

³ *Parl.St. Kamer* 2019-20, nr.55-0880/4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66663.pdf>.

⁴ Er wordt verwezen naar deze twee adviezen voor wat betreft de chronologie van de feiten die hebben geleid tot de vaststelling van 1 februari 2020 als datum waarop het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie heeft verlaten.

De artikelen 126 en 127 van het ‘akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Irland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie’⁵ bepalen dat het recht van de Europese Unie in principe van toepassing blijft op het Verenigd Koninkrijk gedurende een overgangsperiode die eindigt op 31 december 2020.⁶

Zo bepaalt artikel 127, lid 1, dat “[tenzij] in dit akkoord anders is bepaald, [het recht van de Unie] tijdens de overgangsperiode van toepassing [is] op en in het Verenigd Koninkrijk”, en voegt lid 6 daaraan toe dat, [tenzij] anders is bepaald in dit akkoord, verwijzingen naar de lidstaten in het krachtens lid 1 toepasselijke recht van de Unie, met inbegrip van de wijze waarop het door de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd en toegepast, tijdens de overgangsperiode zodanig [worden] begrepen dat deze het Verenigd Koninkrijk omvatten”.

Het is dan ook de vraag of een ontwerp van besluit dat ertoe strekt het Verenigd Koninkrijk tot en met 31 december 2020 tot de Europese Unie te laten behoren, nut heeft.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de regering geantwoord dat het *in casu* erom gaat de beslissing van het Overlegcomité van 21 januari 2019 na te leven en zich te richten naar de federale staat en de gefedereerde entiteiten die een gelijkaardige regeling hebben vastgesteld.

Waar het vaststellen van een ordonnantie op 25 april 2019 begrijpelijk was, aangezien het er toen op leek dat geen enkel terugtrekkingsakkoord kon rekenen op de bijval van de betrokken partijen, is er, gelet op de voornoemde bepalingen van het goedgekeurde terugtrekkingsakkoord, geen enkele reden om te bepalen dat het Verenigd Koninkrijk tot en met 31 december 2020 geacht wordt deel uit te maken van de Europese Unie.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft namelijk reeds opgemerkt dat de toepasselijkheid van zo goed als het volledige Unierecht op het Verenigd Koninkrijk

“geen nadere uitvoering in interne regelgeving [vergt], aangezien het gaat om een uitoefening van bevoegdheden door volkenrechtelijke instellingen die met toepassing van artikel 34 van de Grondwet⁷ aan die instellingen is opgedragen bij artikel 50, lid 2, van het VEU en die is uitgeoefend bij de artikelen 126 en volgende van het terugtrekkingsakkoord”.⁸

⁵ PBEU 2019, C 384 I, 1-177.

⁶ De overgangsperiode kan, onder de voorwaarden vastgesteld in artikel 131 van het terugtrekkingsakkoord, worden verlengd tot 31 december 2021 of zelfs tot 31 december 2022.

⁷ Voetnoot 17 in de geciteerde tekst: *In het geval van het terugtrekkingsakkoord, namens de Unie, door de Raad (die beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen) na goedkeuring door het Europees Parlement (zie artikel 50, lid 2, VEU).*

⁸ Advies 66.663/1.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat dit ontwerp overbodig is.

Het wordt dan ook niet nader onderzocht door de afdeling Wetgeving.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET