



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.337/4
du 7 mai 2020

advies 67.337/4
van 7 mei 2020

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux n° 2020/XXX 'visant
à introduire des mesures
d'assouplissement pour les
droits d'enregistrement dans le
contexte de la pandémie de
Covid-19'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering nr. 2020/XXX 'tot
invoering van
versoepelingmaatregelen voor
de registratierechten in de
context van de Covid-19
pandemie'

Le 30 avril 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/XXX 'visant à introduire des mesures d'assouplissement pour les droits d'enregistrement dans le contexte de la pandémie de Covid-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 mai 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 7 mai 2020.

*

Op 30 april 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/XXX 'tot invoering van versoepelingmaatregelen voor de registratierechten in de context van de Covid-19 pandemie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 7 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, 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 7 mei 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dringend de rechtszekerheid wenst te vrijwaren, zowel wat de verlenging van de termijnen betreft als wat het registratierecht op de vestiging van een hypotheek betreft. Door het feit dat de '*social distancing*' maatregelen de belastingplichtigen sterk hinderen in de uitvoering van bepaalde verplichtingen binnen de daartoe voorziene termijn, dienen deze termijnen inderdaad onmiddellijk te worden verlengd zodat de betrokken belastingplichtigen met zekerheid weten dat zij niet zullen worden gesanctioneerd. En door de vertraging van de economische activiteit en de tijdelijke werkloosheid van een aanzienlijk aantal werknemers, is de financiële positie van vele kredietnemers dermate verzwakt wat tot effect kan hebben dat de banken overgaan tot activering van de hypothecaire mandaten en het dus noodzakelijk is de lasten die gepaard gaan met een hypothecaire inschrijving voor zulke kredietnemers onverwijld op te heffen ».

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

En l'espèce, cette exigence n'est qu'imparfaitement respectée.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

EXAMEN DU PROJET

1. Il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ne l'impose pas formellement, qu'un rapport au Gouvernement exposant la portée et les implications concrètes de l'arrêté soit publié en même temps que ce dernier, accompagné par le présent avis.

2. Les articles 3 et 5 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' ne procurent pas de fondement juridique au projet. L'alinéa 1^{er} sera donc omis du préambule.

3. L'article 3 du projet prévoit une période s'ouvrant le 16 mars 2020 et prenant fin le 30 juin 2020, au cours de laquelle le droit établi à l'article 87 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe n'est pas dû dans le cas où l'inscription d'une hypothèque est demandée sur présentation d'un mandat hypothécaire daté d'avant le 16 mars 2020.

Invité à expliquer pourquoi ces deux dates sont retenues, le délégué du Ministre renvoie à un projet de loi « portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 », déposé sur le bureau de la Chambre des représentants le 24 avril 2020¹, et qui, en ses articles 14 et 16, 2°, exempte de droit l'inscription d'une hypothèque ainsi que les actes d'exécution d'un mandat hypothécaire, passés entre le 16 mars et le 30 juin 2020, lorsque ce mandat date d'avant le 16 mars 2020.

Dans son avis n° 67.203/3 donné le 14 avril 2020 relatif à ce projet de loi, la section de législation a reproduit l'explication du délégué du Ministre quant au choix des dates :

« Les premières mesures de confinement datent de l'A.M. du vendredi 13 mars 2020, d'où la date retenue en ce qui concerne les procurations notariées.

C'est dans les jours suivants immédiatement qu'a été signalé le risque de conversion massive de mandats hypothécaires en inscriptions effectives. Ce qui menaçait d'accentuer les difficultés des entreprises concernées (et le cas échéant des ménages). D'où la date retenue du 16 mars, aussi pour l'article 14 et l'exemption de rétribution hypothécaire par le projet d'A.R. précité.

Bovendien houdt de ene maatregel geen enkele verband met de andere, waardoor het gerechtvaardigd is om, gelet op die specifieke omstandigheden van die bepalingen, andere startdata te voorzien »².

De son côté, en l'espèce, le délégué du Ministre justifie le choix des mêmes dates par un souci de cohérence avec le mécanisme projeté par l'autorité fédérale.

4.1. Quant aux articles 1^{er}, 2, 4 et 5 du projet à l'examen, ils prévoient, eux, une période s'ouvrant également le 16 mars 2020 mais se clôturant trois mois après la « fin des mesures de « distanciation sociale », prévues par l'arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié ou remplacé le cas échéant ».

L'auteur du projet veillera tout d'abord à justifier, autrement qu'il le fait pour l'article 3 en projet et, le cas échéant, dans le rapport au Gouvernement qu'il est recommandé de rédiger, pourquoi il retient le 16 mars 2020 comme date ouvrant la période permettant diverses prolongations de délais lorsque ces derniers arrivent à échéance au cours de celle-ci.

4.2. Par ailleurs, la notion de « fin des mesures de 'distanciation sociale', prévues par l'arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, tel que modifié ou remplacé le cas échéant » manque de précision et peut être source d'insécurité juridique.

¹ Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 55-1174/001.

² Avis n° 67.203/3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67203.pdf>.

En effet, eu égard au déconfinement progressif et conditionnel auquel il est actuellement procédé sous l'égide de l'autorité fédérale, il ne sera guère aisé de déterminer avec toute la précision requise quand auront entièrement pris fin les mesures dites de « distanciation sociale ».

Il est dès lors recommandé, dans les dispositions concernées, de prévoir une date précise qui mette un terme à la période projetée s'ouvrant le 16 mars 2020 (quitte à la modifier par après).

5. De la même manière que pour les articles 1^{er}, 2, 4 et 5, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier l'entrée en vigueur rétroactive de l'arrêté à l'examen au 16 mars 2020.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dringend de rechtszekerheid wenst te vrijwaren, zowel wat de verlenging van de termijnen betreft als wat het registratierecht op de vestiging van een hypotheek betreft. Door het feit dat de [maatregelen van “*social distancing*”] de belastingplichtigen sterk hinderen in de uitvoering van bepaalde verplichtingen binnen de daartoe voorziene termijn, dienen deze termijnen inderdaad onmiddellijk te worden verlengd zodat de betrokken belastingplichtigen met zekerheid weten dat zij niet zullen worden gesanctioneerd. En door de vertraging van de economische activiteit en de tijdelijke werkloosheid van een aanzienlijk aantal werknemers, is de financiële positie van vele kredietnemers dermate verzwakt wat tot effect kan hebben dat de banken overgaan tot activering van de hypothecaire mandaten en het dus noodzakelijk is de lasten die gepaard gaan met een hypothecaire inschrijving voor zulke kredietnemers onverwijld op te heffen”.

Krachtens artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de motivering van het spoedeisend karakter, die in de adviesaanvraag opgegeven wordt, in de aanhef van het besluit worden overgenomen.

In casu is dat vereiste evenwel niet helemaal vervuld.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 voorstel, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Hoewel zulks krachtens artikel 3*bis*, § 1, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ niet uitdrukkelijk verplicht is, wordt voorgesteld om tegelijkertijd met dit besluit een verslag aan de regering met een uiteenzetting van de draagwijdte en de concrete gevolgen van dit besluit bekend te maken en het te vergezellen van dit advies.

2. De artikelen 3 en 5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp. Het eerste lid moet dus uit de aanhef worden weggelaten.

3. Artikel 3 van het ontwerp voorziet in een periode die ingaat op 16 maart 2020 en eindigt op 30 juni 2020, tijdens welke het in artikel 87 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten bepaalde recht niet verschuldigd is ingeval de inschrijving van een hypotheek wordt gevraagd op overlegging van een hypothecair mandaat dat dagtekent van vóór 16 maart 2020.

Op de vraag waarom die twee datums in aanmerking zijn genomen, verwijst de gemachtigde van de minister naar de artikelen 14 en 16, 2°, van een wetsontwerp ‘houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19 pandemie’ dat op 24 april 2020¹ bij het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend, en waarbij geen recht verschuldigd is voor de inschrijving van een hypotheek die is gevraagd in de periode van 16 maart 2020 tot 30 juni 2020 en voor de handelingen tot uitvoering van een hypothecair mandaat die verleden zijn van 16 maart 2020 tot 30 juni 2020, wanneer dat mandaat dagtekent van vóór 16 maart 2020.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 67.203/3 van 14 april 2020 over dat wetsvoorstel de uitleg van de gemachtigde van de minister met betrekking tot de keuze van de datums opgenomen:

“Les premières mesures de confinement datent de l’A.M. du vendredi 13 mars 2020, d’où la date retenue en ce qui concerne les procurations notariées.

C’est dans les jours suivants immédiatement qu’a été signalé le risque de conversion massive de mandats hypothécaires en inscriptions effectives. Ce qui menaçait d’accentuer les difficultés des entreprises concernées (et le cas échéant des ménages). D’où la date retenue du 16 mars, aussi pour l’article 14 et l’exemption de rétribution hypothécaire par le projet d’A.R. précité.

Bovendien houdt de ene maatregel geen [enkel] verband met de andere, waardoor het gerechtvaardigd is om, gelet op die specifieke omstandigheden van die bepalingen, andere startdata te voorzien.”²

In onderhavig geval verantwoordt de gemachtigde van de minister zijnerzijds de keuze van dezelfde datums door een streven naar samenhang met de door de federale overheid voorgestelde regeling.

4.1. De artikelen 1, 2, 4 en 5 van het voorliggende ontwerp voorzien dan weer in een periode die eveneens ingaat op 16 maart 2020, maar die verstrijkt drie maanden na het einde van “de maatregelen van ‘social distancing’ voorzien door het ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zoals desgevallend gewijzigd of vervangen”.

¹ Parl.St. Kamer, 2019-20, nr. 55-1174/001

² Advies 67.203/3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67203.pdf>.

Vooreerst moet de steller van het ontwerp erop toezien dat hij, anders dan voor het ontworpen artikel 3 en, in voorkomend geval, in het verslag aan de regering waarvan de redactie aanbevolen wordt, verantwoordt waarom hij 16 maart 2020 in aanmerking neemt als begindatum van de periode waarin diverse termijnverlengingen mogelijk worden wanneer die termijnen in de loop van die periode vervallen.

4.2. Bovendien is het begrip “einde van de maatregelen van ‘social distancing’ voorzien door het ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zoals desgevallend gewijzigd of vervangen” niet duidelijk genoeg en kan het tot rechtsonzekerheid leiden.

Gezien de geleidelijke en voorwaardelijke afbouw van de lockdown die momenteel onder leiding van de federale overheid plaatsvindt, zal het wellicht niet eenvoudig zijn om met de nodige nauwkeurigheid te bepalen wanneer de zogenaamde maatregelen van “sociale distancing” volledig zullen zijn opgeheven.

Het verdient dan ook aanbeveling om in de desbetreffende bepalingen te voorzien in een specifieke einddatum voor de geplande periode die ingaat op 16 maart 2020 (en die datum desnoods later te wijzigen).

5. Net zoals voor de artikelen 1, 2, 4 en 5 moet de steller van het ontwerp kunnen motiveren waarom het voorliggende besluit met terugwerkende kracht in werking treedt op 16 maart 2020.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET