



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.626/4
du 6 novembre 2019

advies 66.626/4
van 6 november 2019

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale
'déterminant la date d'entrée
en vigueur du chapitre 4 du
titre 2 et des chapitres 3 et 4 du
titre 3 de l'ordonnance du
6 mars 2019 relative au Code
bruxellois de procédure fiscale'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling van
de datum [van]
inwerkingtreding van
hoofdstuk 4 van titel 2 en van
de hoofdstukken 3 en 4 van
titel 3 van de ordonnantie van
6 maart 2019 betreffende de
Brusselse Codex Fiscale
Procedure'

Le 7 octobre 2019, 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 'déterminant la date d'entrée en vigueur du chapitre 4 du titre 2 et des chapitres 3 et 4 du titre 3 de l'ordonnance du 6 mars 2019 relative au Code bruxellois de procédure fiscale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 novembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 6 novembre 2019.

*

Op 7 oktober 2019 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 vaststelling van de datum [van] inwerkingtreding van hoofdstuk 4 van titel 2 en van de hoofdstukken 3 en 4 van titel 3 van de ordonnantie van 6 maart 2019 betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 november 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 6 november 2019.

*

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.

1. L'article 2 du projet d'arrêté tend à fixer la date d'entrée en vigueur des chapitres 3 et 4 du titre 3 de l'ordonnance du 6 mars 2019 'relative au Code bruxellois de procédure fiscale' (ci-après : « le code »). Ces chapitres établissent un cadre permettant de confier à l'administration fiscale régionale le soin d'assurer, selon le cas, le service de primes communales (chapitre 3 du titre 3) ou le recouvrement forcé de montants dus aux communes (chapitre 4 du titre 3).

Il ne peut être perdu de vue que les dispositions qui figurent aux chapitres 3 et 4 du titre 3 du code chargent le Gouvernement de prendre diverses mesures d'exécution, dont l'adoption est nécessaire pour l'application de ces chapitres. Pour l'heure, les mesures d'exécution en question n'ont pas encore été adoptées ¹.

Il conviendra de veiller à ce que les chapitres 3 et 4 du titre 3 du code n'entrent pas en vigueur avant que les mesures que doit prendre le Gouvernement pour assurer leur exécution ne soient adoptées et n'entrent elles-mêmes en vigueur.

2. En outre, l'article 1^{er} du projet d'arrêté tend à fixer la date d'entrée en vigueur du chapitre 4 du titre 2 du code en ce qui concerne, d'une part, les actions en recouvrement faites dans le cadre de la reprise du service des primes communales et, d'autre part, le recouvrement forcé des montants dus aux communes.

Il convient à cet égard d'observer qu'en l'état du code, le champ d'application du chapitre 4 du titre 2 du code ne s'étend à priori pas au recouvrement, par l'administration fiscale régionale, des montants dus aux communes, lorsque ce recouvrement est opéré dans le cadre des missions dont cette administration est chargée en application du chapitre 3 ou du chapitre 4 du titre 3 du code ².

¹ La section de législation du Conseil d'État a donné le 19 juin 2019 l'avis n° 66.164/4 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'ordonnance du 6 mars 2019 relative au code bruxellois de procédure fiscale', comportant des dispositions qui ont notamment l'objet indiqué www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66164.pdf. Selon les informations communiquées par la fonctionnaire déléguée, le Gouvernement n'a pas encore adopté cet arrêté.

² Il en va différemment du recouvrement d'une taxe communale par l'administration fiscale régionale, lorsqu'une commune a confié à celle-ci le service de la taxe en question, en application du chapitre 2 du titre 3 du code : l'article 112 du code prévoit en effet que, dans cette hypothèse, « les règles procédurales reprises dans le titre 2 du présent code sont d'application » à la taxe dont il s'agit. La section de législation relève que l'article 129 du code, dont l'alinéa 1^{er} prévoit que « [l]es dispositions du titre 2, chapitres 4 et 5 du présent code, s'appliquent également aux montants dus à la Région ou à un établissement ou organisme public de la Région pour lequel l'administration fiscale régionale assure le recouvrement », ne s'applique pas au recouvrement, par l'administration fiscale régionale, de montants dus à une commune : celle-ci n'est en effet pas un « établissement » ou un « organisme public de la Région ».

Une disposition législative est donc nécessaire pour prévoir ou pour permettre au Gouvernement de prévoir que le chapitre 4 du titre 2 du code s'applique dans le cadre des missions dont l'administration fiscale régionale est chargée en vertu du chapitre 3 ou du chapitre 4 du titre 3 du code.

À cet égard, il y a lieu de relever que le code ne contient pas de disposition prévoyant ou habilitant le Gouvernement à prévoir que le chapitre 4 du titre 2 s'applique aux actions en recouvrement introduites par l'administration fiscale régionale lorsqu'elle assure le service des primes communales³. Aussi, contrairement à ce qu'envisage l'article 1^{er} du projet d'arrêté, celui-ci ne peut fixer la date d'entrée en vigueur du chapitre 4 du titre 2 du code en ce qui concerne les actions en recouvrement faites dans le cadre, établi par le chapitre 3 du titre 3 du code, de la reprise du service des primes communales.

Le code ne contient pas davantage de disposition prévoyant que le chapitre 4 du titre 2 s'applique dans les hypothèses où l'administration fiscale régionale assure, en application du chapitre 4 du titre 3 du code, le recouvrement forcé des montants dus aux communes. Cependant, l'article 118, § 1^{er}, alinéa 4, du code habilite le Gouvernement à déterminer les modalités de ce recouvrement forcé. Sur la base de cette disposition, le Gouvernement a la faculté de décider que le recouvrement forcé des montants dus aux communes, opéré par l'administration fiscale régionale en application du chapitre 4 du titre 3 du code, peut être poursuivi conformément aux dispositions du chapitre 4 du titre 2 du code. Aussi, si le Gouvernement exécute en ce sens l'article 118, § 1^{er}, alinéa 4, du code, il peut être admis qu'il fixe la date d'entrée en vigueur du chapitre 4 du titre 2 du code en ce qui concerne le recouvrement forcé des montants dus aux communes, opéré par l'administration fiscale régionale en application du chapitre 4 du titre 3 du code. Encore faut-il toutefois que le Gouvernement exécute effectivement l'article 118, § 1^{er}, alinéa 4, du code dans le sens indiqué. Pour l'heure, cette condition n'est pas remplie⁴. Dès lors, en l'état, il est, à tout le moins, prématuré de faire entrer en vigueur le chapitre 4 du titre 2 du code en ce qui concerne le recouvrement forcé des montants dus aux communes.

3. Pour le surplus, il y a lieu d'observer que l'article 145, § 1^{er}, est la seule disposition du code qui fournit à proprement parler un fondement légal à l'arrêté en projet.

³ Comme l'a indiqué la fonctionnaire déléguée, l'article 114, § 2, 2°, d), du code prévoit que le service des primes communales qu'assure l'administration fiscale régionale lorsqu'elle en est chargée comprend « la gestion du remboursement de la prime en cas [d']octroi erroné, et le cas échéant le recouvrement forcé de ce montant ». Cette disposition ne prévoit cependant pas l'application, en pareil cas, du chapitre 4 du titre 2 du code.

⁴ Le projet d'arrêté sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 19 juin 2019, l'avis n° 66.164/4, comportait une disposition rédigée en ce sens que, « [c]onformément à l'article 118, § 1^{er}, alinéa 4, du code, le recouvrement des montants dus aux communes peut être poursuivi conformément aux dispositions du titre 2, chapitre 4 du présent arrêté ». Dans son avis, la section de législation a notamment observé, à propos de cette disposition, qu'il convenait également de renvoyer aux dispositions pertinentes du code, relatives au recouvrement, qui contiennent les règles de base en la matière. Dès lors que, selon les informations communiquées par la fonctionnaire déléguée, le Gouvernement n'a pas encore adopté l'arrêté en question, il n'est pas possible, pour l'heure, de tenir pour établi que le Gouvernement décidera que le recouvrement forcé des montants dus aux communes, opéré par l'administration fiscale régionale en application du chapitre 4 du titre 3 du code, peut être poursuivi conformément aux dispositions du chapitre 4 du titre 2 du code.

C'est donc uniquement cette disposition qui doit être visée à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Celui-ci sera revu en conséquence.

*

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.

1. Artikel 2 van het ontwerpbesluit strekt ertoe de datum van inwerkingtreding vast te stellen van de hoofdstukken 3 en 4 van titel 3 van de ordonnantie van 6 maart 2019 ‘betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure’ (hierna te noemen: “de Codex”). In die hoofdstukken wordt een kader vastgesteld waarbinnen aan de gewestelijke fiscale administratie de taak opgedragen kan worden van het verzekeren, naar gelang van het geval, van de dienst van de gemeentelijke premies (hoofdstuk 3 van titel 3) of de gedwongen invordering van aan gemeenten verschuldigde bedragen (hoofdstuk 4 van titel 3).

Er mag niet uit het oog verloren worden dat de regering bij de bepalingen die vervat zijn in de hoofdstukken 3 en 4 van titel 3 van de Codex belast wordt met het treffen van diverse uitvoeringsmaatregelen die vastgesteld moeten worden opdat die hoofdstukken toepassing kunnen vinden. Vooralsnog zijn de uitvoeringsmaatregelen in kwestie niet vastgesteld.¹

Er dient op toegezien te worden dat de hoofdstukken 3 en 4 van titel 3 van de Codex niet in werking treden voordat de maatregelen die de regering moet vaststellen om de uitvoering van die hoofdstukken te verzekeren, aangenomen zijn en zelf in werking treden.

2. Daarbij komt nog dat artikel 1 van het ontwerpbesluit ertoe strekt de datum van inwerkingtreding vast te stellen van hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex wat betreft, enerzijds, de invorderingshandelingen die in het kader van de overname van de dienst van gemeentelijke premies gesteld worden en, anderzijds, de gedwongen invordering van aan gemeenten verschuldigde bedragen.

In dit verband dient erop gewezen te worden dat bij de huidige stand van de Codex, het toepassingsgebied van hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex zich a priori niet uitstrekt tot het invorderen, door de gewestelijke fiscale administratie, van de aan gemeenten verschuldigde bedragen, wanneer die invordering plaatsvindt in het kader van de taken die aan die administratie opgedragen zijn met toepassing van hoofdstuk 3 of hoofdstuk 4 van titel 3 van de Codex.²

¹ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 19 juni 2019 advies 66.164/4 uitgebracht over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot uitvoering van de ordonnantie van 6 maart 2019 betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure’, dat bepalingen met onder andere die strekking bevat www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66164.pdf. Volgens de inlichtingen die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, heeft de regering dat besluit nog niet aangenomen.

² Dat geldt niet voor het invorderen van een gemeentelijke belasting door de gewestelijke fiscale administratie wanneer een gemeente de dienst van de belasting in kwestie aan die administratie toevertrouwd heeft met toepassing

Bepalen dat of de regering in staat stellen te bepalen dat hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex van toepassing is in het kader van de taken die aan de gewestelijke fiscale administratie opgedragen zijn met toepassing van hoofdstuk 3 of hoofdstuk 4 van titel 3 van de Codex kan dan ook alleen bij ordonnantie.

In dit verband dient erop gewezen te worden dat de Codex geen artikel bevat waarin bepaald wordt dat of waarin de regering ertoe gemachtigd wordt te bepalen dat hoofdstuk 4 van titel 2 van toepassing is op invorderingshandelingen die door de gewestelijke fiscale administratie gesteld worden wanneer ze de dienst van de gemeentelijke premies verzekert.³ Anders dan hetgeen in artikel 1 van het ontwerpbesluit overwogen wordt, mag daarin dan ook niet de datum van inwerkingtreding vastgesteld worden van hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex wat betreft de invorderingshandelingen die in het kader van de overname van de dienst van gemeentelijke premies gesteld worden, zoals dat kader bepaald is in hoofdstuk 3 van titel 3 van de Codex.

De Codex bevat evenmin een bepaling naar luid waarvan hoofdstuk 4 van titel 2 van toepassing is in de gevallen waarin de gewestelijke fiscale administratie krachtens hoofdstuk 4 van titel 3 van de Codex de gedwongen invordering van aan gemeenten verschuldigde bedragen op zich neemt. Bij artikel 118, § 1, vierde lid, van de Codex wordt de regering evenwel gemachtigd om de nadere regels van deze gedwongen invordering vast te leggen. Op grond van deze bepaling is de regering bevoegd om te beslissen dat de gedwongen invordering van aan gemeenten verschuldigde bedragen die door de gewestelijke fiscale administratie verricht wordt met toepassing van hoofdstuk 4 van titel 3 van de Codex, gedaan kan worden overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex. Indien de regering artikel 118, § 1, vierde lid, van de Codex in die zin ten uitvoer legt, kan dan ook aanvaard worden dat ze de datum van inwerkingtreding vaststelt van hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex wat betreft de gedwongen invordering van aan gemeenten verschuldigde bedragen, die door de gewestelijke fiscale administratie verricht wordt met toepassing van hoofdstuk 4 van titel 3 van de Codex. Daartoe is evenwel vereist dat de regering artikel 118, § 1, vierde lid, van de Codex daadwerkelijk in de aangegeven zin ten uitvoer legt. Vooralsnog is aan die voorwaarde niet voldaan.⁴ Bijgevolg is het bij de huidige stand van zaken op zijn minst voorbarig om

van hoofdstuk 2 van titel 3 van de Codex: artikel 112 van de Codex bepaalt immers dat in dat geval “de procedureregels vervat in titel 2 van deze Codex van toepassing” zijn op de bewuste belasting. De afdeling Wetgeving wijst erop dat artikel 129 van de Codex, waarvan het eerste lid bepaalt dat: “de bepalingen van titel 2, hoofdstukken 4 en 5 van deze Codex, (...) eveneens van toepassing [zijn] op de bedragen verschuldigd aan het Gewest of aan een openbare instelling of inrichting van het Gewest waarvoor de gewestelijke fiscale administratie de invordering verzekert”, niet van toepassing is op het invorderen, door de gewestelijke fiscale administratie, van aan een gemeente verschuldigde bedragen: een gemeente is immers geen “openbare instelling of inrichting van het Gewest”.

³ Zoals de gemachtigde ambtenaar te kennen gegeven heeft, wordt in artikel 114, § 2, 2°, d), van de Codex bepaald dat de dienst van de gemeentelijke premies die door de gewestelijke fiscale administratie verzekerd wordt wanneer ze daarmee belast wordt, onder andere bestaat uit “het beheer van de terugbetaling van de premie in geval van verkeerdelijke toekenning, en desgevallend de gedwongen invordering van dit bedrag”. In die bepaling wordt evenwel niet voorgeschreven dat in dat geval hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex van toepassing is.

⁴ Het ontwerpbesluit waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 19 juni 2019 advies 66.164/4 uitgebracht heeft, bevatte een bepaling die in de volgende zin gesteld was: “Overeenkomstig artikel 118, § 1, vierde lid van de Codex, kunnen de bedragen die verschuldigd zijn aan de gemeenten worden ingevorderd overeenkomstig de bepalingen van Titel 2, Hoofdstuk 4 van dit besluit.” In haar advies heeft de afdeling Wetgeving in verband met deze bepaling onder andere opgemerkt dat ook verwezen diende te worden naar de relevante bepalingen van de

hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex in werking te laten treden wat betreft de gedwongen invordering van aan gemeenten verschuldigde bedragen.

3. Voor het overige dient opgemerkt te worden dat artikel 145, § 1, de enige bepaling van de Codex is die strikt genomen een rechtsgrond oplevert voor het ontworpen besluit.

In het eerste lid van de aanhef dient dan ook alleen naar die bepaling verwezen te worden.

Dat eerste lid moet dienovereenkomstig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

Codex die de basisregels inzake de invordering bevatten. Doordat de regering, volgens de inlichtingen die de gemachtigde ambtenaar verstrekt heeft, het besluit in kwestie nog niet vastgesteld heeft, is het vooralsnog niet mogelijk ervan uit te gaan dat bewezen is dat de regering zal beslissen dat de gedwongen invordering van aan gemeenten verschuldigde bedragen, die door de gewestelijke fiscale administratie verricht wordt met toepassing van hoofdstuk 4 van titel 3 van de Codex, gedaan mag worden overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 4 van titel 2 van de Codex.