



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.468/4
du 2 juin 2022

advies 71.468/4
van 2 juni 2022

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'rendant le
Code bruxellois de procédure
fiscale applicable aux taxes sur
l'incinération des déchets et à
la charge environnementale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'waarbij de Brusselse Codex
Fiscale Procedure toepasselijk
wordt verklaard op de
belastingen op het verbranden
van afvalstoffen en op de
milieubelasting'

Le 6 mai 2022, 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 avant-projet d'ordonnance 'rendant le Code bruxellois de procédure fiscale applicable aux taxes sur l'incinération des déchets et à la charge environnementale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 juin 2022. 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 2 juin 2022.

*

Op 6 mei 2022 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 voorontwerp van ordonnantie 'waarbij de Brusselse Codex Fiscale Procedure toepasselijk wordt verklaard op de belastingen op het verbranden van afvalstoffen en op de milieubelasting'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 juni 2022. 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 2 juni 2022.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet entend remplacer, d'une part, l'article 44, § 2, de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets' et, d'autre part, l'article 2.3.62 de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie', afin que les titres 1 à 4 de l'ordonnance du 6 mars 2019 'relative au Code bruxellois de procédure fiscale' soient, sous réserve de quelques exceptions, rendus applicables aux taxes prévues respectivement aux articles 40 et 41, et 2.3.55 des ordonnances du 14 juin 2012 et du 2 mai 2013.

Or, selon l'article 137 du Code bruxellois de procédure fiscale,

« [l]e paragraphe 2 de l'article 44 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, est remplacé par ce qui suit :

‘§ 2. Le Code bruxellois de procédure fiscale s'applique aux taxes visées aux articles 40 et 41 de la présente ordonnance, ainsi qu'à leurs accessoires, à l'exception de l'article 6 du Code.

Le Gouvernement peut préciser les modalités d'application du présent article' ».

Selon l'article 140, § 1^{er}, du même Code,

« [l]'article 2.3.62 de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, est remplacé par ce qui suit :

‘Art. 2.3.62. Le Code bruxellois de procédure fiscale s'applique à la charge environnementale, à l'exception du chapitre 1^{er} du titre 2' ».

Enfin, selon l'article 145, § 1^{er}, du même Code,

« [l]e Gouvernement détermine l'entrée en vigueur des dispositions du présent Code ».

Le Gouvernement dispose donc d'une habilitation pour déterminer quand rendre le Code bruxellois de procédure fiscale applicable aux taxes sur les déchets prévues par l'ordonnance du 14 juin 2012 et à la charge environnementale visée par l'ordonnance du 2 mai 2013.

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

Interrogé sur les intentions du Gouvernement à cet égard, le délégué du Ministre a indiqué que :

« Si le CE peut valider ou propose la piste de l'arrêté, le GRBC prendra en effet un arrêté au lieu de le régler via ordonnance ».

Il faut constater toutefois que les dispositions de l'avant-projet à l'examen ne sont pas rédigées exactement dans les mêmes termes que les articles 137 et 140, § 1^{er}, du Code bruxellois de procédure fiscale.

Ainsi, alors que l'article 137 prévoit, à l'exception de l'article 6, une application complète du Code pour les taxes sur les déchets, l'article 44, § 2, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012, en projet à l'article 2 de l'avant-projet, entend, lui, ne rendre applicables à ces taxes que les seuls titres 1 à 4 du Code bruxellois de procédure fiscale, à l'exception d'une série d'articles.

Par ailleurs, l'article 2.3.62 de l'ordonnance du 2 mai 2013, en projet, à l'article 3 de l'avant-projet, prévoit également de ne rendre applicable à la charge environnementale que les titres 1 à 4 du Code bruxellois de procédure fiscale (à l'exception des chapitres 1^{er} et 7 du titre 2, selon la version néerlandaise de l'article 3), tandis que l'article 140, § 1^{er}, de ce même Code entend rendre celui-ci applicable à cette taxe dans son intégralité, à l'exception du chapitre 1^{er} du titre 2.

Par conséquent, de deux choses l'une,

1) soit le Gouvernement estime pouvoir se satisfaire de l'habilitation dont il dispose. et le présent avant-projet d'ordonnance peut alors être remplacé par un arrêté fondé sur l'article 145, § 1^{er}, du Code bruxellois de procédure fiscale ;

2) soit il opte pour modifier par ordonnance, dans les termes projetés, les articles 44 de l'ordonnance du 14 juin 2012 et 2.3.62 de l'ordonnance du 2 mai 2013.

Si la seconde branche de l'alternative est privilégiée, il conviendra toutefois, pour éviter toute confusion, que l'avant-projet abroge les articles 137 et 140, § 1^{er}, du Code bruxellois de procédure fiscale.

2. La section de législation constate que ni l'avis de l'Inspecteur des Finances ni l'accord du Ministre du Budget n'ont été recueillis.

Or, en l'espèce, il s'agit de soumettre les taxes visées par l'avant-projet au Code bruxellois de procédure fiscale (ou du moins à une large part de celui-ci). Ce Code prévoit une procédure spécifique, des modalités de paiement, de recours, un régime de sanctions, etc.

L'avant-projet est donc de nature, au moins indirectement, à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses.

Par conséquent, quelle que soit l'option privilégiée parmi celles envisagées au point 1, conformément aux articles 37, § 1^{er}, et 62, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021 'relatif au contrôle budgétaire, à l'établissement du budget, aux modifications du budget et au monitoring de l'exécution du budget de l'entité régionale', il conviendra de demander l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget.

*

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp strekt tot vervanging van enerzijds artikel 44, § 2, van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’ en anderzijds artikel 2.3.62 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’. Bedoeling is dat de titels 1 tot 4 van de ordonnantie van 6 maart 2019 ‘betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure’, onder voorbehoud van enkele uitzonderingen, toepasselijk worden gemaakt op de belastingen vastgesteld bij de artikelen 40 en 41 van de ordonnantie van 14 juni 2012 en bij artikel 2.3.55 van de ordonnantie van 2 mei 2013.

Artikel 137 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure stelt echter het volgende:

“Paragraaf 2 van het artikel 44 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen wordt vervangen als volgt:

‘§ 2. De Brusselse Codex Fiscale Procedure is van toepassing op de belastingen bedoeld in de artikelen 40 en 41 van deze ordonnantie, alsook hun toebehoren, met uitzondering van artikel 6 van de Codex.

De Regering kan de toepassingsmodaliteiten van dit artikel nader bepalen.’”

Artikel 140, § 1, van dezelfde Codex luidt als volgt:

“Artikel 2.3.62 van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing wordt vervangen als volgt:

‘Art. 2.3.62. De Brusselse Codex Fiscale Procedure is van toepassing op de milieubelasting met uitzondering van titel 2, Hoofdstuk 1.’”

Artikel 145, § 1, van dezelfde Codex, ten slotte, bepaalt:

“De Regering bepaalt de inwerkingtreding van de bepalingen van deze Codex.”

De regering beschikt dus over een machtiging om te bepalen wanneer de Brusselse Codex Fiscale Procedure toepasselijk wordt op de belastingen op de afvalstoffen waarin is voorzien in de ordonnantie van 14 juni 2012 en op de milieubelasting bedoeld in de ordonnantie van 2 mei 2013.

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

Op de vraag wat in dat verband de bedoelingen zijn van de regering, heeft de gemachtigde van de minister het volgende verklaard:

“Si le CE peut valider ou propose la piste de l'arrêté, le GRBC prendra en effet un arrêté au lieu de le régler via ordonnance.”

Er moet echter worden vastgesteld dat de bepalingen van het voorliggende voorontwerp niet in exact dezelfde bewoordingen zijn geredigeerd als de artikelen 137 en 140, § 1, van de Brusselse Codex Fiscale Procedure.

Zo bepaalt artikel 137 dat de Codex, behalve artikel 6, volledig van toepassing is op de belastingen op de afvalstoffen, maar worden in het ontworpen artikel 44, § 2, van de ordonnantie van 14 juni 2012 (artikel 2 van het voorontwerp) alleen de titels 1 tot 4 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure op die belastingen toepasselijk gemaakt, met uitzondering van een reeks artikelen.

Voorts maakt het ontworpen artikel 2.3.62 van de ordonnantie van 2 mei 2013 (artikel 3 van het voorontwerp) ook enkel de titels 1 tot 4 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure (met uitzondering van de hoofdstukken 1 en 7 van titel 2, luidens de Nederlandse tekst van artikel 3) op de milieubelasting toepasselijk, terwijl artikel 140, § 1, van diezelfde Codex heel de Codex toepasselijk maakt op die belasting, met uitzondering van hoofdstuk 1 van titel 2.

Het is dus van tweeën één:

1) ofwel meent de regering dat ze voldoende heeft aan de machtiging waarover ze beschikt, en kan het voorliggende voorontwerp van ordonnantie worden vervangen door een besluit dat steunt op artikel 145, § 1, van de Brusselse Codex Fiscale Procedure;

2) ofwel opteert de regering ervoor artikel 44 van de ordonnantie van 14 juni 2012 en artikel 2.3.62 van de ordonnantie van 2 mei 2013 bij ordonnantie te wijzigen, in de ontworpen bewoordingen.

Als voor het tweede alternatief wordt gekozen, moet, om alle onduidelijkheid te vermijden, het voorontwerp de artikelen 137 en 140, § 1, van de Brusselse Codex Fiscale Procedure evenwel opheffen.

2. De afdeling Wetgeving stelt vast dat niet is verzocht om het advies van de inspecteur van Financiën noch om de akkoordbevinding van de minister van Begroting.

Het is *in casu* echter de bedoeling de Brusselse Codex Fiscale Procedure (of althans aan een groot deel ervan) van toepassing te maken op de belastingen die in het voorontwerp worden vermeld. Die Codex voorziet in een specifieke procedure, in betalingsmodaliteiten, in beroepsmogelijkheden, in sanctieregels enz.

Het voorontwerp is dus van dien aard dat het, op zijn minst onrechtstreeks, invloed kan hebben op de inkomsten of uitgaven kan meebrengen.

Bijgevolg moet ongeacht welke keuze gemaakt wordt uit de in punt 1 vermelde opties, het advies van de inspecteur van Financiën worden ingewonnen en om de akkoordbevinding van de minister van Begroting worden verzocht, overeenkomstig de artikelen 37, § 1, en 62, § 1, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021 ‘betreffende de begrotingscontrole, de begrotingsopmaak, de begrotingswijzigingen en de monitoring van de uitvoering van de begroting van de gewestelijke entiteit’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET