KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling vetgeving, eerste kamer, de 17e maart 1978 door de Staatssecretaris voor Streekeconomie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de uitvoeringsmodaliteiten van artikel 177 van de wet betreffende de budgettaire voorstellen 1977-1978 en van artikel 37 van de Stedebouwwet", heeft de 20e april 1978 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale, le 17 mars 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant les modalités d'exécution de l'article 177 de la loi relative aux propositions budgétaires 1977-1978 et de l'article 37 de la loi sur l'urbanisme", a donné le 20 avril 1978 l'avis suivant :

OPSCHRIFT EN AANHEF.

Opschrift en aanhef waren beter gesteld als volgt :

"Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 37, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Gelet op de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, inzonderheid op artikel 37, vierde lid, ingevoegd bij de wet van 22 december 1977;

Gelet op het akkoord van Onze Eerste Minister, gegeven op ...;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van ...".

Artikel 1.

1. In artikel 1 dient het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te worden aangeduid.

.../...

2. Naar luid van het eerste lid wordt de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving geacht te zijn het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor het heffen van registratie- of successierechten, "behoudens de normale procedure van expertiseschatting bedoeld in het zesde lid van dit artikel, waarop partijen zich, ieder op zijn kosten, kunnen beroepen".

Volgens de gemachtigde ambtenaar is de aangehaalde tekst niet de juiste weergave van de bedoeling van de Regering. De Regering wenst inderdaad, in aansluiting op een suggestie die in de loop van de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1977 is gemaakt, de mogelijkheid van expertise voor te behouden aan de vergoedingsplichtige overheid wanneer deze over indiciën beschikt dat de successie- of registratierechten geheven zijn op een aangifte of verklaring die met speculatieve doeleinden te hoog is gesteld.

Zelfs met die verbetering rekening gehouden kan de Raad van State een zodanige ontwerp-bepaling niet bijtreden omdat zij afwijkt van de logica die bij de opzet van de reglementering als basis is genomen, te weten dat de waarde van het goed zowel vóór als na het gewestplan die is welke door het Bestuur van Registratie in aanmerking is genomen voor de toepassing van de wetten op de successie- of registratierechten. Overigens is de Staat bij een zogeheten opgevoerde aangifte of verklaring gebaat geweest doordat op dat bedrag belastingen zijn geheven, voor welke belastingen in geen terugbetaling is voorzien. Bovendien is het niet uitgesloten

.../...

dat bedoeld bedrag als criterium heeft gediend voor het bepalen van door derden met betrekking tot omliggende gronden gekweten successie- of registratierechten.

De Raad van State beveelt dan ook aan in geen afwijking als in het ontwerp bedoeld, te voorzien.

3. Zoals reeds gezegd wordt de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving geacht te zijn het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor het heffen van de registratie- of successierechten. Niet altijd evenwel heeft een zodanige heffing plaats gehad; men denke bijvoorbeeld aan de eigendommen waarvan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn als opvolgers van de commissies van openbare onderstand titularis zijn. Het zou dan ook passen voor zodanige gevallen in een waardebepaling te voorzien.

4. In het tweede lid moet men lezen : "... en het zo bekomen getal te delen door het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen van het jaar van verwerving door de vergoedingsgerechtigde, in voorkomend geval omgerekend op dezelfde basis als eerstgenoemd indexcijfer. De Minister onder wie de Stedebouw ressorteert bepaalt, uitgaande van de officiële indexcijfers, het gemiddelde indexcijfer dat voor elk jaar in aanmerking moet worden genomen".

5. Het derde lid vermeldt de lasten en kosten die bij de waarde van het goed bij verwerving, na actualisering ervan, mogen worden gevoegd. Naast de kosten van verwerving zijn dat de uitgaven die door de vergoedingsgerechtigde zijn gedragen met het oog op de realisatie

.../..

van de bestemming van het goed "in het kader van een niet-vervallen verkavelingsvergunning".

Met die voorwaarde maakt het ontwerp een onderscheid naargelang het onroerend goed van de vergoedingsgerechtigde binnen dan wel buiten een vergunde verkaveling ligt. Dat onderscheid vindt geen rechtsgrond in de wet en strookt niet met het beginsel van de rechtsgelijkheid als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet. Het ontwerp moet dan ook op dat punt worden hetzien.

6. Naar luid van het vierde lid is de waarde van het doel, op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding ingevolge de overdracht van het goed, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratierechten. Volgens de toelichting die aan de Raad van State is verstrekt dient de term "overdracht", welke ontleend is aan het derde lid van artikel 37 van de Stedebouwwet, ruim te worden geïnterpreteerd en omvat hij naast de overdrachten onder bezwarende titel of om niet, tevens de eigendomsovergang door erfopvolging, welke zienswijze strookt met de in de Franse versie van genoemd artikel 37, derde lid, gebruikte term "mutation". In dat geval dient de tekst te worden aangevuld met een verwijzing naar het bedrag dat als grondslag diende voor de heffing van successierechten.

7. Volgens het vijfde lid is de waarde van het goed, op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding ingevolge de definitieve weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of ingevolge het afleveren van een negatief stedebouwkundig attest, de verkoopwaarde van het goed op dat ogenblik.

.../...

In het zesde lid wordt vervolgens een procedure bepaald die ter vaststelling van die verkoopwaarde wordt gevolgd. Bedoelde procedure is die bepaald in de artikelen 112 tot 120 en 122 van het Wetboek der successierechten.

Om de logica van het geplande stelsel te volgen verdient het aanbeveling een regeling uit te werken die het dichtst aansluit bij de boven reeds uiteengezette beginselen. Een zodanig stelsel zou zijn dat de verkoopwaarde van het goed op aangifte van de vergoedingsgerechtigde door de ontvanger van registratie en domeinen zou worden vastgesteld.

*

Met de voorgaande opmerkingen rekening gehouden en onder voorbehoud dat de bedoelingen van de Regering ermede juist zijn verwoord, wordt volgende tekst in overweging gegeven :

"Artikel 1.-

§ 1. Voor de toepassing van artikel 37, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962, houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, wordt in aanmerking genomen :

1° als waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving : het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van registratie- of successierechten of, in geval van afwezigheid van een zodanige heffing, de verkoopwaarde van het goed op ... (zie opmerking 3);

.../...

2° als waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding :

a) in geval van eigendomsovergang van het goed, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van registratie- of successierechten;

b) in geval van weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of in geval van een negatief stedebouwkundig attest de verkoopwaarde op dat ogenblik.

§ 2. De verkoopwaarde bedoeld in § 1, 1° en 2° b) wordt bepaald door de ontvanger van registratie en domeinen, op aangifte van de vergoedingsgerechtigde. De artikelen 112 tot 120 en 122 van het Wetboek der successierechten zijn van toepassing.

Artikel 2.-

De waarde van het goed op het ogenblik van verwerving wordt geactualiseerd door ze te vermenigvuldigen met het indexcijfer van de consumptieprijzen van de kalendermaand voorafgaand aan die waarin de schadevergoeding is vastgesteld en het zo bekomen getal te delen door het gemiddelde indexcijfer van de consumtieprijzen van het jaar van verwerving door de vergoedingsgerechtigde, in voorkomend geval, omgerekend op dezelfde basis als eerstgenoemd indexcijfer. De Minister onder wie de Stedebouw ressorteert bepaalt, uitgaande van de officiële indexcijfers, het gemiddelde indexcijfer dat voor elk jaar in aanmerking wordt genomen.

.../...

De aldus bekomen waarde wordt verhoogd met de kosten van verwerving en met de uitgaven die door de vergoedingsgerechtigde zijn gedragen met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed ... (zie opmerking 5)".

Artikelen 2 en 3.

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp die, wanneer de Regering ingaat op het tekstvoorstel van de Raad van State, dienen te worden vernummerd, waren beter gesteld als volgt :

"Artikel ...-

Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel ...-

Onze Ministers van Vlaamse Aangelegenheden, van Financiën, van Brusselse Aangelegenheden en van Openbare Werken en Waalse Aangelegenheden en Onze Staatssecretarissen voor Brusselse Streekeconomie, voor Waalse Streekeconomie en voor Begroting en Vlaamse Streekeconomie zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

SLOTOPMERKING.

Mocht de Regering niet ingaan op het tekstvoorstel van de Raad van State, wat artikel 1 van het ontwerp betreft, dan dient de Franse versie grondig te worden nagezien.

INTITULE ET PREAMBULE.

L'intitulé et le préambule seraient mieux rédigés comme suit :

"Arrêté royal portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

BAUDOUIN, Roi des Belges,

A tous présents et à venir, Salut.

Vu la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment l'article 37, alinéa 4, inséré par la loi du 22 décembre 1977;

Vu l'accord de Notre Premier Ministre, donné le ...;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de ...".

Article 1er.

1. L'article 1er devrait définir le champ d'application de la réglementation projetée.

2. Aux termes de l'alinéa 1er, la valeur du bien au moment de l'acquisition est réputée être le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession" hormis la procédure normale de l'estimation

.../...

d'expertise visée au 6ème alinéa du présent article et à laquelle les parties peuvent, chacun à ses frais, faire appel".

Selon le fonctionnaire délégué, le texte reproduit ci-dessus ne traduit pas l'intention exacte du Gouvernement. Le Gouvernement entend, en effet, rejoignant en cela une suggestion faite au cours des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1977, réserver la faculté d'expertise à l'autorité redevable de l'indemnité lorsque celle-ci dispose d'indices portant à croire sur les droits de succession ou d'enregistrement ont été perçus sur une déclaration qui a été surfaite dans un but de spéculation.

Compte tenu même de cette mise au point, le Conseil d'Etat ne peut se rallier à une telle disposition, car elle s'écarte de la logique qui est à la base de l'économie de la réglementation, à savoir que la valeur du bien, tant avant qu'après le plan de secteur, est celle qui a été retenue par l'Administration de l'enregistrement pour l'application des lois sur les droits de succession ou d'enregistrement. Par ailleurs, la prétendue déclaration surfaite aura profité à l'Etat puisque des impôts dont il n'est pas prévu de remboursement, auront été perçus sur son montant. Il n'est du reste pas exclu que ce montant aura servi de critère pour la détermination des droits de succession ou d'enregistrement acquittés par des tiers pour des terrains voisins.

Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis qu'il vaudrait mieux renoncer à toute dérogation du genre de celle prévue par le projet.

.../...

3. Ainsi qu'il vient d'être dit, la valeur du bien au moment de l'acquisition est réputée être le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession. Or, pareille perception n'a pas eu lieu dans tous les cas; il n'est qu'à songer, par exemple, aux propriétés dont sont titulaires les centres publics d' d'aide sociale en tant que successeurs des commissions d'assistance publique. Aussi conviendrait-il de prévoir un mode d'évaluation des éventualités de cette espèce.

4. A l'alinéa 2, il convient d'écrire : "... et en divisant le chiffre ainsi obtenu par l'indice moyen des prix à la consommation de l'année de l'acquisition par l'ayant droit à l'indemnité, converti le cas échéant sur la même base que l'indice visé en premier lieu. Le ministre qui a l'urbanisme dans ses attributions détermine, à partir des indices officiels, l'indice moyen à prendre en considération pour chaque année".

5. L'alinéa 3 détermine les frais et charges qui peuvent être ajoutés à la valeur du bien à l'acquisition, après actualisation. Sont visés, outre les frais d'acquisition, les dépenses que l'ayant droit à l'indemnité a supportées en vue de réaliser la destination du bien "dans le cadre d'un permis de lotir non périmé".

En posant cette condition, le projet établit une distinction selon que l'immeuble de l'ayant droit à l'indemnité est situé en dedans ou en dehors du périmètre d'un lotissement autorisé. Une telle distinction ne trouve pas de fondement dans la loi et se heurte au principe de l'égalité juridique tel que consacré par l'article 6 de la Constitution. Le projet doit dès lors être remanié sur ce point.

.../...

6. Aux termes de l'alinéa 4, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnité suite au transfert du bien est le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement. Il ressort des précisions fournies au Conseil d'Etat que les termes "overdracht-transfert", dont le premier est emprunté à l'article 37, alinéa 3, de la loi, doivent s'interpréter au sens large de manière à couvrir non seulement les transferts à titre onéreux ou graduit mais aussi les translations de propriété par succession, thèse qui trouve un appui dans le terme "mutation" utilisé par le texte français de l'article 37, alinéa 3, précité. S'il en est ainsi, le projet doit être complété par une référence au montant qui a servi de base à la perception des droits de succession.

7. Selon l'alinéa 5, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnité suite au refus définitif d'un permis de bâtir ou de lotir ou suite à la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif est la valeur de vente du bien à ce moment.

L'alinéa 6 détermine ensuite la procédure à suivre pour la fixation de cette valeur de vente. Cette procédure est celle des articles 112 à 120 et 122 du Code des droits de succession.

Pour rester dans la logique du système projeté, il se recommande de mettre au point une réglementation qui s'inspire au maximum des principes exposés ci-avant. Ce pourrait être un système où la valeur de vente du bien est fixée, sur déclaration de l'ayant droit à l'indemnité, par le receveur de l'enregistrement et des domaines.

*

* *

.../...

Compte tenu des observations faites ci-dessus et pour antant qu'il traduise les intentions exactes du Gouvernement, le texte suivant est proposé pour le projet :

"Article 1er.-

§ 1er. Pour l'application de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, est considéré :

1° comme valeur du bien au moment de l'acquisition : le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession ou, à défaut de pareille perception, la valeur de vente du bien ... (voir l'observation 3);

2° comme valeur du bien au moment de la naissance du droit à l'indemnité :

a) en cas de mutation de propriété du bien, le montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession;

b) en cas de refus du permis de bâtir ou de lotir ou en cas de certificat d'urbanisme négatif, la valeur de vente à ce moment.

§ 2. La valeur de vente visée au § 1er, 1° et 2°, b), est déterminée par le receveur de l'enregistrement et des domaines, sur déclaration de l'ayant droit à l'indemnité. Les articles 112 à 120 et 122 du Code des droits de succession sont d'application.

.../...

"Article 2.-

La valeur du bien au moment de l'acquisition est actualisée en la multipliant par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui de la fixation de l'indemnité et en divisant le chiffre ainsi obtenu par l'indice moyen des prix à la consommation de l'année de l l'acquisition du bien par l'ayant droit à l'indemnité, converti le cas échéant sur la même base que l'indice visé en premier lieu. Le Ministre qui à l'urbanisme dans ses attributions détermine, à partir des indices officiels, l'indice moyen à prendre en considération pour chaque année.

La valeur ainsi obtenue est majorée des frais d'acquisition et des dépenses que l'ayant droit à l'indemnité a supportées en vue de réaliser la destination du bien ... (voir l'observation 5)".

Articles 2 et 3.

Si le Gouvernement adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat, les articles 2 et 3 doivent changer de numéro d'ordre. Ils gagneraient par ailleurs à être rédigés comme suit :

"Article ...-

Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

.../...

Article ...-

Nos Ministres des Affaires flamandes, des Finances, des Affaires bruxelloises et des Travaux publics et Affaires wallonnes, et Nos Secrétaires d'Etat à l'Economie régionale bruxelloise, à l'Economie régionale wallonne, et au Budget et à l'Economie régionale flamande sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

OBSERVATION FINALE.

Pour le cas où le Gouvernement ne se rallierait pas au texte proposé par le Conseil d'Etat, il y aurait lieu de soumettre la version française du projet à une révision approfondie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS,
Messieurs :

H. COREMANS,
A. VANDER STICHELE,

J. DE MEYER,

F. DE KEMPENEER,

E. VAN VYVE,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Gh. TACQ, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. Gh. TACQ, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.