ER.

L. 8098/1.

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 7 septembre 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "établissant une taxe sur la délivrance des copies ou extraits d'actes d'état civil dressés au Congo belge et au Ruanda Urundi avant l'indépendance de ces territoires", a donné le 2 octobre 1962 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 7e september 1962 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oplegging van een heffing bij het verstrekken van afschriften of uittreksels van akten van de burgerlijke stand opgesteld in Belgisch Congo en in Ruanda Urundi vóór de onafhankelijkheid van deze gebieden", heeft de 2e oktober 1962 het volgend advies gegeven :

La délivrance, par le Ministère des Affaires étrangères, d'expéditions des actes de l'état civil dressés au Congo belge et au Ruanda-Urundi avant l'accession de ces territoires à la souveraineté donne lieu actuellement à la perception du droit de timbre prévu par l'article 8, 13°, du Code des droits de timbre.

Le projet tend à frapper chaque extrait ou copie délivrée d'une taxe supplémentaire de vingt francs au profit de l'Etat, de telle sorte que les droits perçus à cette occasion soient d'un montant égal à celui des droits à la perception desquels donne lieu la délivrance d'extraits ou de copies d'actes de l'état civil par les greffes ou par les officiers de l'état civil.

\+

\+ \+

Il ne semble pas que la disposition projetée puisse se fonder sur une disposition légale en vigueur actuellement.

D'une part, la création du droit nouveau n'est pas autorisée par une disposition légale particulière, comme c'est le cas, par exemple, pour la taxe sur la délivrance de certains documents aux réfugiés et aux apatrides, créée par l'arrêté royal du 12 septembre 1960 (Moniteur belge du 29 septembre 1960, page 7462).

.../...

L'arrêté royal du 12 septembre 1960 est pris en exécution de conventions internationales approuvées par des lois (convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953; convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, approuvée par la loi du 12 mai 1960).

D'autre part, il ne semble pas que le projet puisse se fonder sur le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en particulier sur les articles 271 et suivants, ou sur l'article 288 de ce Code. Il s'agit, en effet, de dispositions d'une portée limitée, qui ne sont pas susceptibles d'être appliquées par analogie aux opérations dont il est question en l'espèce.

Le droit d'expédition, qui fait l'objet des articles 271 et suivants du Code précité, est un droit de greffe, perçu lors de la délivrance par les greffes d'expéditions d'actes de l'état civil.

Quant à l'article 288, il étend au droit perçu au profit de la commune, lors de la délivrance par la commune d'extraits ou de copies d'actes de l'état civil, le tarif et le mode de calcul prévus pour le droit d'expédition proprement dit.

La matière est de la compétence du législateur: le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe est un arrêté royal pris en exécution de la loi de pouvoirs spéciaux du 1er mai 1939 et confirmé par l'article 2 de la loi du 16 juin 1947.

+

.../...

+ +

En l'absence de fondement légal, la disposition projetée semble difficilement conciliable avec les articles 110 et 113 de la Constitution.

En vertu de l'article 110, alinéa 1er, de la Constitution, les impôts au profit de l'Etat, c'est-à-dire les contributions forcées aux charges de la communauté nationale, ne peuvent être établis que par la loi.

Aux termes de l'article 113, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens que par une loi ou en vertu d'une loi. Il faut entendre par "rétribution" toute redevance payée par les particuliers pour la rémunération d'une prestation imposée par l'autorité publique; peu importe que la contrainte qui pèse sur les particuliers résulte d'une disposition expresse ou de l'existence d'un monopole légal.

L'administration ne traite librement avec les particuliers que dans les cas, à la vérité exceptionnels, où aucun élément de contrainte n'apparaît ni à propos de la perception, ni à propos de la prestation fournie par les services publics, en sorte que le rapport réel est d'égal à égal, comme lors de la conclusion d'un contrat.

En l'espèce, un particulier obligé de se procurer en Belgique une expédition d'un acte jadis dressé dans les possessions belges d'Afrique est contraint de s'adresser aux services du Ministère des Affaires étrangères.

+

\+ +

.../...

L'intervention du législateur doit donc être tenue pour indispensable. Elle pourrait consister à compléter le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe par la disposition suivante :

"Article 288bis. Une taxe, dont le montant est calculé conformément aux articles 272, alinéa 1er, 273 et 274, est perçue à l'occasion de la délivrance, par le Ministre des Affaires étrangères ou son délégué, d'une copie ou d'un extrait d'actes de l'état civil dressés au Congo ou au Ruanda-Urundi avant l'accession de ces territoires à l'indépendance.

Sont exemptés de cette taxe ... (la suite comme à l'article 3 du projet) ...

La taxe est acquittée au moyen de timbres ... (la suite comme à l'article 2 du projet) ...".

\+

\+ \+

En tout état de cause, la délégation prévue à l'article 4 paraît excéder la limite des délégations permises.

Op de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verleende uitgiften van akten van de burgerlijke stand die in Belgisch-Congo en in Ruanda-Urundi werden opgemaakt vooraleer die gebieden onafhankelijk zijn geworden, wordt thans het in artikel 8, 13°, van het Wetboek der zegelrechten bepaalde zegelrecht geheven.

Het ontwerp-besluit bedoelt, op ieder uittreksel of afschrift dat wordt verleend, een bijkomend recht van 20 frank ten bate van de Staat te heffen, zodat de op die stukken geheven rechten gelijk worden aan die welke worden geheven op uittreksels uit of afschriften van akten van de burgerlijke stand die door griffies of door ambtenaren van de burgerlijke stand worden verleend.

+

\+ +

Geen thans geldende wetsbepaling lijkt voor die ontworpen bepaling rechtsgrond te kunnen opleveren.

Enerzijds verleent geen bijzondere wetsbepaling machtiging tot het invoeren van het nieuwe recht, zoals bijvoorbeeld wel het geval is met de heffing bij het verstrekken van bepaalde documenten aan vluchtelingen en staatlozen, welke is ingevoerd door het koninklijk besluit van 12 september 1960 (Belgisch Staatsblad, 29 septembër 1960, blz. 7462).

... /...

Het koninklijk besluit van 12 september 1960 is vastgesteld ter uitvoering van door wetten goedgekeurde internationale verdragen (verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd door de wet van 26 juni 1953 ; verdrag van New-York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen, goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960).

Anderzijds schijnt het ontwerp geen rechtsgrond te kunnen vinden in het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, meer bepaald in de artikelen 271 en volgende, of in artikel 288 van dat Wetboek, die immers een beperkte draagwijdte hebben en niet bij analogie op de hier bedoelde verrichtingen kunnen worden toegepast.

Het expeditierecht, waarover de artikelen 271 en volgende van genoemd Wetboek handelen, is een griffierecht dat wordt geheven wanneer de griffies uitgiften van akten van de burgerlijke stand verlenen.

Artikel 288 van zijn kant past het tarief en de wijze van berekening die voor het eigenlijke expeditierecht gelden, ook toe op het recht dat de gemeente te haren voordele heft wanneer zij uittreksels uit of afschriften van akten van de burgerlijke stand verleent.

.../...

Deze aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de wetgever: het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten is een koninklijk besluit, vastgesteld ter uitvoering van de volmachtenwet van 1 mei 1939 en bekrachtigd door artikel 2 van de wet van 16 juni 1947.

+

+ +

Bij gemis van wettelijke grondslag lijkt de ontworpen bepaling bezwaarlijk met de artikelen 110 en 113 van de Grondwet overeen te brengen.

Krachtens artikel 110, eerste lid, van de Grondwet, kunnen belastingen ten behoeve van de Staat, dit zijn de verplichte bijdragen in de lasten van de landsgemeenschap, niet worden ingevoerd dan door een wet.

Luidens artikel 113 kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan door een wet of krachtens een wet. Onder "retributie" moet worden verstaan iedere vergoeding door particulieren betaald ter bezoldiging van een door de overheid opgelegde prestatie, onverschillig of de dwang die op de particulieren rust, het gevolg van een uitdrukkelijke bepaling dan wel van het bestaan van een wettelijk monopolie is.

.../...

Met particulieren handelt de administratie slechts vrij in de weliswaar uitzonderlijke gevallen waarin niet de minste dwang aanwezig is, noch ter zake van de heffing, noch in verband met de door de openbare diensten geleverde prestatie, zodat in feite onder gelijken wordt gehandeld, zoals bij het sluiten van een overeenkomst.

In het onderhavige geval is een particulier die verplicht is zich in België een uitgifte van een destijds in de Belgische bezittingen in Afrika opgemaakte akte te doen verlenen, gedwongen zich tot de diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te wenden.

+

\+ +

De bemoeiing van de wetgever kan hier dus volstrekt niet worden gemist. Zij zou de vorm kunnen krijgen van de volgende aanvulling op het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten :

"Artikel 288bis. Een recht, waarvan het bedrag wordt berekend overeenkomstig de artikelen 272, eerste lid, 273 en 274, wordt geheven wanneer een afschrift van of een uittreksel uit een akte van de burgerlijke stand, opgemaakt in Congo of in Ruanda-Urundi vooraleer die gebieden onafhankelijk zijn geworden, wordt verleend door de Minister van Buitenlandse Zaken of zijn gemachtigde .

.../...

Van dat recht zijn vrijgesteld ... (voorts zoals artikel 3 van het ontwerp) ...

Het recht wordt gekweten door middel van ... (voorts zoals artikel 2 van het ontwerp) ...".

+

\+ +

In ieder geval lijkt de in artikel 4 bepaalde overdracht van bevoegdheid de geoorloofde grenzen te overschrijden.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

F. DUCHENE, assesseurs de la section de législation,
J. ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, adjunct-griffier, greffier griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, substitut.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H.J. FORTPIED, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.