RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.731/3
van 16 juli 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het aanleggen en bijhouden van de kadastrale documentatie en tot vaststelling van de modaliteiten voor het afleveren van kadastrale uittreksels’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.731/3
du 16 juillet 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux’

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

Op 13 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 juli 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het aanleggen en bijhouden van de kadastrale documentatie en tot vaststelling van de modaliteiten voor het afleveren van kadastrale uittreksels'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2018.

*

Le 13 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 17 juillet 2018, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 juillet 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juillet 2018.

*

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de regelgeving betreffende het aanleggen en het bijhouden van de kadastrale documentatie en het ter beschikking stellen van kadastrale uittreksels te vervangen.

Het ontworpen koninklijk besluit is onderverdeeld in vier titels. Terwijl in titel 1 algemene bepalingen en definities zijn opgenomen en in titel 4 de overgangs-, opheffings- en slotbepalingen zijn samengebracht, handelt titel 2 over het aanleggen en bijwerken van de kadastrale documentatie en titel 3 over het ter beschikking stellen van kadastrale uittreksels.

De geldende regeling, opgenomen in het koninklijk besluit van 26 juli 1877 'betreffende het reglement voor de bewaring van het kadaster' en in het koninklijk besluit van 20 september 2002 'tot vaststelling van de vergeldingen en de nadere regels voor de afgifte van kadastrale uittreksels en inlichtingen', wordt opgeheven (artikelen 61 en 62 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. In het kader van het belasten van inkomsten uit onroerende goederen voorziet het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) in het vaststellen van een kadastraal inkomen, d.i. "het gemiddeld normaal netto-inkomen van één jaar" (artikel 471 van het WIB 92); voor gebouwde percelen gebeurt dit op grond van de normale netto-huurwaarden[1] op een bepaald referentietijdstip en in principe door middel van vergelijking met referentiepercelen in de gemeente of in de naburige gemeenten (artikel 477, § 1, van het WIB 92).

Het kadastraal inkomen wordt per kadastraal perceel bepaald, en daartoe gaat de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (afgekort: AAPD) over tot de schatting van de percelen (artikel 472, § 1, van het WIB 92).

Om de tien jaar gaat de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie over tot een algemene perequatie van de kadastrale inkomens (artikel 487, § 1, van het WIB 92).

De Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie staat in voor het bewaren en het bijhouden van de kadastrale bescheiden (artikel 504, eerste lid, van het WIB 92).

[1] Onder normale netto-huurwaarde dient te worden verstaan het normaal bruto-inkomen, nl. het totale bedrag van de huurprijs en de huurvoordelen, verminderd met één tiende wegens onderhouds- en herstellingskosten (artikelen 477, § 3, en 479, § 2, van het WIB 92).

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

4. Luidens de vermelding in de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond gezocht in artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met artikel 504 van het WIB 92. Dat laatste artikel luidt:

> "De Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie staat in voor het bewaren en het bijhouden van de kadastrale bescheiden volgens de regelen die de Koning bepaalt.
>
> Enkel de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie is ertoe gemachtigd, volgens de regels en de tarieven bepaald door de Koning, uittreksels of afschriften van de kadastrale bescheiden te vervaardigen en uit te reiken.
>
> Behoudens uitdrukkelijke toestemming van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, is de nadruk van voormelde uittreksels of afschriften verboden, evenals de verwerking ervan volgens een op informatica gebaseerde of andere werkwijze."

4.1. Voor titel 2 van het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in het eerste lid van artikel 504 van het WIB 92. De gemachtigde deelde in dit verband nog het volgende mee:

> "Volgens artikel 504 WIB92 verzekert de AAPD de bewaring en de bijwerking van de kadastrale documenten. Het kadastraal perceel is een integrerend deel van de kadastrale documentatie en de regels betreffende vorming/creatie van percelen waren reeds opgenomen in het KB van 26 juli 1877. Bij lezing van de verschillende artikelen van het WIB92 begrijpt men dat de kadastrale legger is opgericht met fiscale doeleinden. Het gaat om de vaststelling van een kadastraal inkomen rekening houdend met de aard van het goed en het eigendomsrecht. Per definitie is een perceel een samenhangend deel van het grondgebied en toebehorend aan eenzelfde eigenaar. Deze combinatie van eigendomsrecht en aard van het goed is uniek. Ze bestaat bijvoorbeeld niet in urbanistische bepalingen. Het kadastraal perceel is dus een bijzonder gegeven dat eigen is aan de kadastrale documentatie en waarvan de bewaring door artikel 504 is toevertrouwd aan de AAPD, en aan de Administratie Opmetingen en Waarderingen in het bijzonder."

Inzake de rechtsgrond voor sommige bepalingen van titel 2 zijn in het bijzonder de volgende kanttekeningen te maken.

4.1.1. Het is onduidelijk wat de rechtsgrond is voor artikel 9 van het ontwerp, dat de gemeentebesturen verplicht kennis te geven van de veranderingen die zich in de eigendommen op hun grondgebied hebben voorgedaan ingevolge bepaalde situaties. Daaromtrent om uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Deze tekst werd overgenomen uit het oude KB van 26 juli 1877 dat steunt op het oude KB van 22 maart 1845 in uitvoering van de wet van 10 oktober 1860 betreffende de herziening van de kadastrale inkomens en de wet van 5 juli 1871 die wijzigingen aanbracht aan diverse belastingwetten. Het thans voorgestelde KB is grotendeels gesteund op artikel 504 WIB92. Ook de argumentatie bij vraag 4 [zie het vorig citaat] is hier deels van toepassing."

Uit artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' blijkt dat onder meer de federale overheid de gemeentelijke overheden met de uitvoering van wetten en besluiten of met andere opdrachten kan belasten. Opdat de federale overheid aldus taken in het kader van het zogenaamde medebewind aan de

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

gemeenten kan opleggen, is een wettelijke grondslag vereist. Tenzij ervoor een specifieke rechtsgrond kan worden aangeduid, dient artikel 9 uit het ontwerp weggelaten te worden.

4.1.2. De vraag rijst of artikel 504 van het WIB 92, eventueel gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, de Koning toelaat om de bewijswaarde te bepalen van de kadastrale documentatie. Zo wordt in artikel 27 van het ontwerp bepaald dat de op het kadastraal percelenplan weergegeven grenzen van de kadastrale planpercelen indicatief zijn. Uit artikel 35 van het ontwerp blijkt dan weer dat de databank van de plannen van afbakening als een authentieke bron moet worden beschouwd voor de afbakening van de onroerende goederen die het voorwerp uitmaken van de plannen.

Daarover om uitleg verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> "Art. 27: Dit artikel heeft als doel informatie te verstrekken omtrent de hoedanigheid van de kadastrale grenzen op het kadastraal perceelplan. Het wil vermijden dat de externe gebruiker buitensporig gebruik maakt van het plan zonder de minimale vanzelfsprekende voorzorgen te nemen.
>
> Artikel 35: de afbakeningsplannen zijn gegroepeerd in een databank in functie van de besluiten PRECAD (18/11/2013 en 12/5/2015). Deze besluiten zijn gesteund op artikel 141 van de Hypotheekwet."

Voor artikel 27 wordt geen andere rechtsgrond vooropgesteld. Voor artikel 35 wordt verwezen naar artikel 141 Hypotheekwet, maar ook die bepaling bevat geen concrete machtiging ter zake. Artikel 504 van het WIB 92 – zelfs gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid – is een onvoldoende grondslag voor de uitvoerende macht om de bewijswaarde van de kadastrale documentatie te bepalen. Dat is immers in beginsel een zaak van de wetgever. Indien geen andere rechtsgrondbepalingen voorhanden zijn, dienen deze bepalingen weggelaten te worden uit het ontwerp.

Dat geldt overigens evenzeer voor artikel 54, derde lid, van het ontwerp, dat deel uitmaakt van titel 3 en waarin wordt bepaald dat de door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie verstrekte informatie in geen geval tot bewijs strekt van het bestaan of de draagwijdte van de rechtshandelingen en feiten die eraan ten grondslag liggen.

4.1.3. Voor de artikelen 33 en 39 van het ontwerp vormt artikel 472 van het WIB 92 de rechtsgrond. Uit deze bepaling volgt dat de Koning de regels en de vormen voor de schatting door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de kadastrale percelen dient vast te stellen.

In de aanhef moet derhalve eveneens van deze bepaling melding gemaakt worden.

4.1.4. Voor artikel 5 van het ontwerp biedt artikel 504 van het WIB 92 eveneens rechtsgrond, doch voor zover rekening gehouden wordt met het voorbehoud geformuleerd in opmerking 5.

4.2. Voor titel 3 van het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in het tweede lid van artikel 504 van het WIB 92.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

Dat is echter niet het geval voor artikel 55 van het ontwerp. In dat artikel wordt bepaald dat de aanvrager verantwoordelijk is voor het rechtmatig gebruik van de hem verstrekte kadastrale documentatie (eerste lid) en dat de aanvrager verplicht is om de FOD Financiën of de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie te vrijwaren voor de aanspraken van anderen, voortvloeiende uit of verband houdende met de al dan niet onrechtmatige wijze waarop hij de verstrekte informatie gebruikt (tweede lid).

Het gaat hier immers niet om een regeling inzake het vervaardigen of het uitreiken van uittreksels of afschriften van kadastrale bescheiden, maar om een regeling van aansprakelijkheid waarvoor in beginsel de wetgever bevoegd is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In artikel 5 van het ontwerp wordt bepaald dat de kadastrale documentatie wordt bijgewerkt op basis van

> "1° 'juridische' mutaties als gevolg van wijzigingen aan de eigendomstoestand;
>
> 2° 'fysische' mutaties als gevolg van wijzigingen bedoeld in artikel 494 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992;
>
> 3° door de AAPD op eigen initiatief uitgevoerde kwalitatieve verbeteringsoperaties."

Daarmee wordt de bij de wet voorgeschreven tienjaarlijkse bijwerking veronachtzaamd. Artikel 487, § 1, van het WIB 92 schrijft die algemene perequatie van de kadastrale inkomens immers verplicht voor. In die zin strijdt het ontwerp met de rechtsgrond.

Alhoewel uit artikel 487, § 1, van het WIB 92 volgt dat de kadastrale inkomens om de tien jaar moeten worden herijkt, heeft er geen algemene perequatie van de kadastrale inkomens meer plaatsgehad sedert 1975, toen de kadastrale inkomens opnieuw zijn vastgesteld met als referentietijdstip 1 januari 1975.

Bij artikel 45, § 4, van de wet van 19 juli 1979 'houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, op het stuk van onroerende fiscaliteit' werd aanvankelijk bepaald: "Een nieuwe algemene perequatie der kadastrale inkomens zal zo worden verricht dat haar resultaten van toepassing zijn vanaf 1 januari 1986." Naderhand werd die datum verschoven tot 1 januari 1991 en tot 1 januari 1992,[2] doch uiteindelijk werd die bepaling opgeheven.[3]

Bij artikel 30 van de wet van 28 december 1990 'betreffende verscheidene fiscale en niet-fiscale bepalingen' werd het referentietijdstip voor de toepassing van de "volgende" algemene perequatie van de kadastrale inkomens vastgesteld op 1 januari 1994. Dit gebeurde "[o]pdat de administratie van het Kadaster de schattingswerkzaamheden in verband met de

[2] Zie respectievelijk artikel 37 van de wet van 27 december 1984 'houdende fiscale bepalingen' en artikel 12 van de wet van 22 december 1989 'op de bescherming van de gezinswoning'.

[3] Artikel 28 van de wet van 28 december 1990 'betreffende verscheidene fiscale en niet-fiscale bepalingen'.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

nieuwe kadastrale inkomens kan aanvangen".[4] In afwachting van die "volgende" perequatie werden de bestaande kadastrale inkomens vanaf 1991 geïndexeerd.[5]

In antwoord op een parlementaire vraag heeft de Minister van Financiën in 2016 meegedeeld dat een traditionele perequatie volgens de huidige stand van zaken niet meer haalbaar is.[6]

In artikel 108 van de Grondwet wordt bepaald dat de Koning de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, "zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen". Het staat derhalve niet aan de Koning om van de wet af te wijken.

Indien wordt geoordeeld dat de tienjaarlijkse algemene perequatie niet meer haalbaar is, dient de wet te worden aangepast, inzonderheid door artikel 487 van het WIB 92 op te heffen. Zolang dat niet is gebeurd, moet die wettelijke bepaling worden nageleefd en zal er in artikel 5 van het ontwerp ook melding dienen te worden gemaakt van de bijwerking van de kadastrale documentatie ingevolge de tienjaarlijkse algemene perequatie bedoeld in artikel 487 van het WIB 92.

6. In het verslag aan de Koning wordt voorgehouden dat het ontwerp geen fiscale implicaties heeft.

De gemachtigde licht dit als volgt toe:

> "Het voorgelegde KB legt thans de nadruk op de documentaire basis, omdat die ruimer is dan enkel het fiscaal aspect. De bepalingen van het WIB92 zijn in wezen fiscaal en deze gegevens zijn beschermd door het fiscaal geheim. Niettemin laat artikel 504 WIB92 toe om, door de aflevering van kadastrale uittreksels, kadastrale inlichtingen te verspreiden met een ander doel dan enkel fiscaliteit. Artikel 504 WIB92 kan dus in die zin begrepen worden als een uitzondering op het zuiver fiscaal gebruik van de kadastrale inkomens en het kadastraal perceel. Het is dit aspect van gebruik, voor niet-fiscale doeleinden, dat in het besluit wordt verduidelijkt. Uiteraard blijft ook het fiscaal aspect belangrijk."

Hieruit blijkt dat het ontwerp wel degelijk fiscale implicaties heeft. Dat blijkt ook uit artikel 29 dat bepaalt dat de kadastrale aard van een kadastraal patrimoniumperceel wordt vastgesteld door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie in functie van het in de artikelen 477 tot 485 van het WIB 92 gemaakte onderscheid. Daarnaast bepaalt artikel 39 hoe de schattingsdocumentatie wordt aangelegd en bijgewerkt, wat in sommige gevallen van

[4] *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1366/3, 9; *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1366/6, 54-55 en 57.

[5] *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1366/3, 8. Bij de bespreking van dit regeringsamendement in de commissie werd ervoor gewaarschuwd dat "we in een systeem van automatische jaarlijkse indexering van de kadastrale inkomens terechtkomen die niet meer met de werkelijke marktsituatie overeenstemmen" en dat "een dergelijk systeem ongunstige gevolgen [heeft], omdat het [niet] beantwoordt aan de evolutie van de vastgoedmarkt" (*Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1366/6, 56). Ook het Europees Hof van Justitie heeft intussen meermaals vastgesteld dat het huidige kadastraal inkomen geen betrouwbare maatstaf is voor de reële huurwaarde (HvJ 11 september 2014, *Verest en Gerards v. België*, C-489/13, ECLI:EU:C:2014:2210, punt 22; HvJ 12 april 2018, *Commissie v. België*, C-110/17, ECLI:EU:C:2018:250, punten 41 tot 45 en 49).

[6] *Vr. en Antw.* Kamer 2015-16, 15 februari 2016, nr. 62, 346 (Vr. nr. 685 D. Senesael).

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

doorslaggevend belang kan zijn voor de effectieve fiscale schatting. Het verslag aan de Koning moet dan ook worden aangepast om de indruk weg te nemen dat er geen fiscale implicaties zouden zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het achtste lid van de aanhef dient de specifieke formule voor de verwijzing naar een advies van de afdeling Wetgeving op dertig dagen te worden gebruikt.[7]

Artikel 6

8. Op de vraag waarom in artikel 6, 3°, van het ontwerp geen melding wordt gemaakt van koninklijke of reglementaire besluiten,[8] antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Hier worden de overdrachten van eigendom tussen openbare diensten bedoeld (onteigening, overdrachten in het kader van de Staatshervorming, enz.). Volgens onze administratie zijn er geen overdrachten bij KB, welke steeds handelen in uitvoering van een wet. Voor de volledigheid kunnen KB's en reglementaire beslissingen echter wel worden toegevoegd aan het artikel."

Met deze conclusie kan worden ingestemd. In artikel 6, 3°, van het ontwerp kan dan worden geschreven: "3° regelgeving in het algemeen".

Artikel 7

9. Gevraagd waarom er geen fysieke mutaties kunnen gebeuren op basis van informatie bedoeld in artikel 475, 1°, van het WIB 92, luidde het antwoord van de gemachtigde als volgt:

> "Het punt 1° betreft inlichtingen verstrekt door de eigenaar of de huurder over de staat van de goederen. In principe wordt de eigenaar, als hij werken aangeeft, reeds door artikel 473 WIB92 verplicht om een aangifte te verstrekken. Artikel 473 WIB92 dekt o.i. dus de inlichtingen verstrekt in het kader van artikel 475,1° WIB92."

Artikel 12

[7] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), met dien verstande dat thans moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 1°), van de wetten op de Raad van State.

[8] Zo is krachtens artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een koninklijk besluit vereist om de onroerende goederen die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten in hun patrimonium over te dragen (A. VRANCKX, H. COREMANS en J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare* rechtspersonen, Brugge, die Keure, 2005, 53).

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

10. Overeenkomstig artikel 12, § 4, van het ontwerp kan de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie naast de statussen "gereserveerd", "gekadastreerd", "niet afgebakend" en "passief", nog andere statussen bepalen om technische, fiscale of juridische redenen.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard. De bijkomende statussen die op grond van deze delegatie worden uitgewerkt, kunnen dan ook hooguit beperkte en louter technische gevolgtrekkingen inhouden voor de kadastrale documentatie en uittreksels, van bestaande, al dan niet fiscale rechtsregels.

Artikel 19

11. In artikel 19, 4°, van het ontwerp wordt bepaald dat ongebouwde onroerende goederen die deel uitmaken van het openbaar domein "in principe" niet geïdentificeerd worden onder de vorm van een kadastraal patrimoniumperceel.

De draagwijdte van de vermelding "in principe" is onduidelijk en vormt aldus een rechtsonzeker element. Dat dient te worden verholpen.

De toepassing van deze bepaling mag overigens niet tot gevolg hebben dat fiscale vrijstellingen worden verleend. De afdeling Wetgeving heeft daar echter geen zicht op en kan dit punt derhalve niet nader beoordelen.

Artikel 23

12. In artikel 23 van het ontwerp wordt bepaald dat de "kadastrering van gebouwen, [van] gronden en van materieel en outillage, die wegens (…) [de] bijzondere aard of bestemming [ervan] niet kan gebeuren overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 18, 19 en 20, wordt bepaald door de AAPD". Uit het advies van de Inspectie van Financiën blijkt dat het bijvoorbeeld gaat om gevallen (vakantiedomeinen, industriële complexen, hospitalen, …) die omwille van hun complexiteit of bijzondere bestemming een specifieke behandeling vereisen.

Het is niet mogelijk om ter zake reglementaire bevoegdheid aan de administratie toe te kennen. Er zal daarom in artikel 23 dienen te worden verduidelijkt dat het om een individuele beslissingsbevoegdheid gaat.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

Indien de stellers van het ontwerp toch een meer algemene beoordelingswijze beogen, zullen ze moeten nagaan of het niet mogelijk is om in dat artikel een aantal algemene krijtlijnen uit te werken aan de hand waarvan de administratie de bedoelde gevallen zal dienen te beoordelen.

Artikel 41

13. Het bepaalde in artikel 41, § 1, van het ontwerp zal gelden "onverminderd de toepassing van de [w]et van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens". Een verwijzing naar de algemene verordening gegevensbescherming[9] ontbreekt, maar eigenlijk kan de "onverminderd"-verwijzing beter in haar geheel weggelaten worden. Bij koninklijk besluit kan immers geen afbreuk worden gedaan aan hogere regelgeving. Het is dan ook onnodig een regel te formuleren en erbij te vermelden dat ermee geen afbreuk wordt gedaan aan die hogere regelgeving.

Artikel 51

14. In artikel 51, § 2, van het ontwerp dienen de woorden "bij voorkeur" geschrapt te worden. Die woorden ontnemen aan de betrokken bepaling haar normatief karakter, vermits het niet om een verplichting, maar louter om een aanbeveling gaat.

Artikel 56

15. Artikel 56 van het ontwerp bepaalt dat de Minister van Financiën (lees: de minister bevoegd voor Financiën) de lijst vaststelt van de afschriften en uittreksels die op beperkte wijze of publiekelijk ter beschikking worden gesteld uit de kadastrale documentatie evenals de lijst van de tarieven van de retributies die ervoor verschuldigd zijn.

Nog afgezien van de vraag of de ontworpen bepaling spoort met artikel 32 van de Grondwet inzake de openbaarheid van bestuur – het lijkt immers te gaan om een onbeperkte beoordelingsvrijheid die aan de minister bevoegd voor Financiën wordt gegeven –, moet worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet de wetgever bij het invoeren van een retributie in elk geval de gevallen moet bepalen waarin ze verschuldigd is, alsook de heffingplichtigen en de eventuele vrijstellingen. Artikel 504, tweede lid, van het WIB 92 bevat die elementen. Het vaststellen van het bedrag van een retributie kan in het licht van dit gematigde legaliteitsbeginsel worden overgelaten aan de Koning. De Koning kan die beoordeling echter niet overlaten aan de Minister van Financiën, vermits het niet om een uitvoeringsmaatregel van bijkomstige of detailmatige aard gaat.

[9] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG'.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

De retributietarieven die nu zijn vervat in het ontwerp van ministerieel besluit[10] dat samen met dit ontwerp van koninklijk besluit is voorgelegd, zullen daarom in het te nemen koninklijk besluit opgenomen dienen te worden.

Artikel 57

16. Artikel 57 van het ontwerp strekt ertoe de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie te machtigen om in het kader van zijn opdracht tot het verstrekken van kadastrale informatie bijzondere overeenkomsten te sluiten met derden, met het oog op een efficiënte en voor de administratie kostenbesparende werkwijze. Dergelijke overeenkomsten kunnen afwijken van de in het te nemen besluit opgenomen regels en van de retributies zoals die zijn vastgesteld.

Vermits deze delegatie de administratie een ongelimiteerde bevoegdheid geeft, kan ze niet worden aanvaard. Enkel voor bijkomende maatregelen zou in een delegatie kunnen worden voorzien.

Het tweede lid van artikel 57 dient te vervallen.

Slotopmerking

17. Op een aantal punten zijn de wetgevingstechnische voorschriften niet gevolgd, wat dient te worden verholpen.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de eigenaardige en onlogische structuur van artikel 11 van het ontwerp. Het artikel is onderverdeeld in paragrafen, maar het eerste lid ervan valt buiten de indeling in paragrafen. De eerste drie paragraafaanduidingen zijn gebruikt om onderdelen van een opsomming aan te geven, terwijl de overige paragraafaanduidingen zijn gebruikt voor leden die eigenlijk onder het derde onderdeel van de opsomming ("eigenaarsgegevens") vallen.

[10] En waarover de Raad van State op 16 juli 2018 advies 63.732/3 heeft gegeven.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer la réglementation relative à la constitution et à la mise à jour de la documentation cadastrale, et à la mise à disposition des extraits cadastraux.

L'arrêté royal en projet est divisé en quatre titres. Alors que le titre 1er comporte des dispositions générales et des définitions et que le titre 4 regroupe des dispositions transitoires, abrogatoires et finales, le titre 2 est consacré à la constitution et à la mise à jour de la documentation cadastrale et le titre 3 à la mise à disposition d'extraits cadastraux.

La réglementation en vigueur, qui fait l'objet des arrêtés royaux des 26 juillet 1877 'portant règlement pour la conservation du cadastre' et 20 septembre 2002 'fixant les rétributions dues et les modalités à appliquer pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux', est abrogée (articles 61 et 62 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Dans le cadre de l'imposition des revenus provenant de biens immobiliers, le Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) prévoit l'établissement d'un revenu cadastral, à savoir « le revenu moyen normal net d'une année » (article 471 du CIR 92); pour les parcelles bâties, le revenu cadastral est fixé sur base des valeurs locatives normales nettes [1] à une époque de référence déterminée et en principe par comparaison à des parcelles de référence situées dans la commune ou dans les communes voisines (article 477, § 1er, du CIR 92).

Le revenu cadastral est fixé par parcelle cadastrale et à cette fin, l'Administration générale de la documentation patrimoniale (en abrégé : AGDP) procède à l'expertise des parcelles (article 472, § 1er, du CIR 92).

L'Administration générale de la documentation patrimoniale procède tous les dix ans à une péréquation générale des revenus cadastraux (article 487, § 1er, du CIR 92).

L'Administration générale de la documentation patrimoniale assure la conservation et la mise à jour des documents cadastraux (article 504, alinéa 1er, du CIR 92).

[1] Par valeur locative normale nette, il faut entendre le revenu normal brut, à savoir le montant total du loyer et des avantages locatifs, diminué d'un dixième pour frais d'entretien et de réparations (articles 477, § 3, et 479, § 2, du CIR 92).

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

4. Selon la mention dans le préambule de l'arrêté en projet, le fondement juridique est recherché dans l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), combiné avec l'article 504 du CIR 92. Ce dernier article est rédigé comme suit :

> « L'Administration générale de la documentation patrimoniale assure la conservation et la tenue au courant des documents cadastraux suivant les règles fixées par le Roi.
>
> L'Administration générale de la documentation patrimoniale est seule habilitée, selon les règles et les tarifs déterminés par le Roi, à établir et à délivrer des extraits ou des copies de documents cadastraux.
>
> Sauf autorisation expresse de l'Administration générale de la documentation patrimoniale, il est interdit de reproduire pareils extraits ou copies, ou encore de les traiter selon un procédé informatique ou autre ».

4.1. Le titre 2 du projet peut en principe trouver un fondement juridique dans l'alinéa 1er de l'article 504 du CIR 92. À cet égard, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

> « Volgens artikel 504 WIB92 verzekert de AAPD de bewaring en de bijwerking van de kadastrale documenten. Het kadastraal perceel is een integrerend deel van de kadastrale documentatie en de regels betreffende vorming/creatie van percelen waren reeds opgenomen in het KB van 26 juli 1877. Bij lezing van de verschillende artikelen van het WIB92 begrijpt men dat de kadastrale legger is opgericht met fiscale doeleinden. Het gaat om de vaststelling van een kadastraal inkomen rekening houdend met de aard van het goed en het eigendomsrecht. Per definitie is een perceel een samenhangend deel van het grondgebied en toebehorend aan eenzelfde eigenaar. Deze combinatie van eigendomsrecht en aard van het goed is uniek. Ze bestaat bijvoorbeeld niet in urbanistische bepalingen. Het kadastraal perceel is dus een bijzonder gegeven dat eigen is aan de kadastrale documentatie en waarvan de bewaring door artikel 504 is toevertrouwd aan de AAPD, en aan de Administratie Opmetingen en Waarderingen in het bijzonder ».

En ce qui concerne le fondement juridique de certaines dispositions du titre 2, il faut formuler les observations particulières suivantes.

4.1.1. On aperçoit mal quel est le fondement juridique de l'article 9 du projet, qui impose aux administrations communales de renseigner les changements, résultant de certaines situations, survenus dans les propriétés sises sur leur territoire. Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Deze tekst werd overgenomen uit het oude KB van 26 juli 1877 dat steunt op het oude KB van 22 maart 1845 in uitvoering van de wet van 10 oktober 1860 betreffende de herziening van de kadastrale inkomens en de wet van 5 juli 1871 die wijzigingen aanbracht aan diverse belastingwetten. Het thans voorgestelde KB is grotendeels gesteund op artikel 504 WIB92. Ook de argumentatie bij vraag 4 [zie het vorig citaat] is hier deels van toepassing ».

Il ressort de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que, notamment l'autorité fédérale, peut charger les autorités communales de l'exécution de lois et arrêtés, ou d'autres missions. Pour que l'autorité fédérale puisse ainsi imposer des tâches aux communes dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le pouvoir associé, un fondement légal est requis. À moins qu'un fondement juridique spécifique puisse être indiqué à cet effet, l'article 9 sera omis du projet.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

4.1.2. La question se pose de savoir si l'article 504 du CIR 92, éventuellement combiné avec l'article 108 de la Constitution, permet au Roi d'établir la valeur probante de la documentation cadastrale. C'est ainsi que l'article 27 du projet prévoit que les limites des parcelles cadastrales reprises sur le plan parcellaire cadastral sont indicatives. Il ressort par ailleurs de l'article 35 du projet que la base de données des plans de délimitation constitue une source authentique pour la délimitation des biens immeubles qui font l'objet de ces plans.

Invité à fournir des précisions à cet égard, le délégué a communiqué ce qui suit :

> « Art. 27: Dit artikel heeft als doel informatie te verstrekken omtrent de hoedanigheid van de kadastrale grenzen op het kadastraal perceelplan. Het wil vermijden dat de externe gebruiker buitensporig gebruik maakt van het plan zonder de minimale vanzelfsprekende voorzorgen te nemen.
>
> Artikel 35: de afbakeningsplannen zijn gegroepeerd in een databank in functie van de besluiten PRECAD (18/11/2013 en 12/5/2015). Deze besluiten zijn gesteund op artikel 141 van de Hypotheekwet ».

Pour l'article 27, aucun autre fondement juridique n'est proposé. Pour l'article 35, il est fait référence à l'article 141 de la loi hypothécaire, mais cette disposition ne comporte pas non plus d'habilitation concrète en la matière. Même combiné avec le pouvoir général d'exécution, l'article 504 du CIR ne suffit pas à constituer un fondement permettant au pouvoir exécutif d'établir la valeur probante de la documentation cadastrale. En effet, cette matière relève en principe de la compétence du législateur. En l'absence d'autres dispositions procurant un fondement juridique, ces articles seront omis du projet.

Au demeurant, il en va de même pour l'article 54, alinéa 3, du projet, qui fait partie du titre 3 et qui dispose qu'en aucun cas l'information délivrée par l'Administration générale de la documentation patrimoniale ne sert de preuve de l'existence ou de la portée des actes et faits juridiques qui en forment la base.

4.1.3. Les articles 33 et 39 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 472 du CIR 92. Il résulte de cette disposition que le Roi doit fixer les règles et les formes de l'expertise des parcelles cadastrales à laquelle procède l'Administration générale de la documentation patrimoniale.

Le préambule fera par conséquent également mention de cette disposition.

4.1.4. L'article 5 du projet trouve également un fondement juridique dans l'article 504 du CIR 92, mais pour autant qu'il soit tenu compte de la réserve formulée dans l'observation 5.

4.2. Le titre 3 du projet peut en principe trouver un fondement juridique dans l'alinéa 2 de l'article 504 du CIR 92.

Tel n'est cependant pas le cas de l'article 55 du projet. Cet article prévoit que le demandeur est responsable de l'utilisation légitime de la documentation cadastrale qui lui est fournie (alinéa 1er) et qu'il est obligé de se porter garant vis-à-vis du SPF Finances ou de l'Administration générale de la documentation patrimoniale pour les revendications de tiers suite à, ou en relation avec la manière, qu'elle soit illégitime ou pas, dont il a utilisé l'information fournie (alinéa 2).

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

Ces dispositions sont en effet étrangères à l'établissement et à la délivrance d'extraits ou de copies de documents cadastraux, mais constituent un régime de responsabilité, qui relève en principe de la compétence du législateur.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'article 5 du projet dispose que la documentation cadastrale est mise à jour sur [la] base

> « 1° de mutations 'juridiques', conséquences de modifications de la situation patrimoniale;
>
> 2° de mutations 'physiques' suite à des modifications visées à l'article 494 du Code des impôts sur les revenus 1992;
>
> 3° d'opérations d'amélioration qualitatives exécutées d'initiative par l'AGDP ».

Ce faisant, le projet ignore la mise à jour décennale prescrite par la loi. Cette péréquation générale des revenus cadastraux est en effet obligatoirement prescrite par l'article 487, § 1er, du CIR 92. Dans cette mesure, le projet est en contrariété avec le fondement juridique.

Bien que l'article 487, § 1er, du CIR 92 impose que les revenus cadastraux soient réévalués tous les dix ans, la dernière péréquation générale des revenus cadastraux remonte déjà à 1975, les revenus cadastraux ayant alors été réévalués et rattachés à l'époque de référence du 1er janvier 1975.

L'article 45, § 4, de la loi du 19 juillet 1979 'modifiant le Code des impôts sur les revenus et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en matière de fiscalité immobilière' prévoyait initialement : « Une nouvelle péréquation générale des revenus cadastraux sera opérée, de manière que ses résultats soient applicables à partir du 1er janvier 1986 ». Cette date a, par la suite, été reportée au 1er janvier 1991 et au 1er janvier 1992 [2], la disposition concernée ayant finalement été abrogée [3].

L'article 30 de la loi du 28 décembre 1990 'relative à diverses dispositions fiscales et non fiscales' a fixé l'époque de référence pour l'exécution de la « prochaine » péréquation générale des revenus cadastraux au 1er janvier 1994. Il s'agissait de « permettre à l'administration du cadastre d'entamer son travail d'estimation des nouveaux revenus cadastraux » [4]. En attendant

[2] Voir, respectivement, les articles 37 de la loi du 27 décembre 1984 'portant des dispositions fiscales' et 12 de la loi du 22 décembre 1989 'relative à la protection du logement familial'.

[3] Article 28 de la loi du 28 décembre 1990 'relative à diverses dispositions fiscales et non fiscales'.

[4] *Doc. parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1366/3, p. 9 ; *Doc. parl.*, Sénat, 1990-91, n° 1366/6, pp. 54-55 et 57.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

cette « prochaine » péréquation, les revenus cadastraux existants avaient été indexés à partir de l'année 1991 [5].

En réponse à une question parlementaire, le Ministre des Finances a communiqué en 2016, que dans les circonstances actuelles, une péréquation traditionnelle n'est plus réalisable [6].

L'article 108 de la Constitution dispose que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, « sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Il n'appartient par conséquent pas au Roi de déroger à la loi.

Si l'on estime que la péréquation générale décennale n'est plus réalisable, il faut adapter la loi, et plus précisément abroger l'article 487 du CIR 97. Tant que cette abrogation n'aura pas eu lieu, cette disposition législative devra être respectée et l'article 5 du projet devra également mentionner la mise à jour de la documentation cadastrale résultant de la péréquation générale décennale visée à l'article 487 du CIR 92.

6. Le rapport au Roi soutient que le projet n'a aucune incidence fiscale.

À cet égard, le délégué a précisé ce qui suit :

> « Het voorgelegde KB legt thans de nadruk op de documentaire basis, omdat die ruimer is dan enkel het fiscaal aspect. De bepalingen van het WIB92 zijn in wezen fiscaal en deze gegevens zijn beschermd door het fiscaal geheim. Niettemin laat artikel 504 WIB92 toe om, door de aflevering van kadastrale uittreksels, kadastrale inlichtingen te verspreiden met een ander doel dan enkel fiscaliteit. Artikel 504 WIB92 kan dus in die zin begrepen worden als een uitzondering op het zuiver fiscaal gebruik van de kadastrale inkomens en het kadastraal perceel. Het is dit aspect van gebruik, voor niet-fiscale doeleinden, dat in het besluit wordt verduidelijkt. Uiteraard blijft ook het fiscaal aspect belangrijk ».

Il ressort de ces précisions que le projet a bel et bien des conséquences sur le plan fiscal. En témoigne également l'article 29, qui dispose que la nature cadastrale d'une parcelle cadastrale patrimoniale est fixée par l'Administration générale de la documentation patrimoniale en fonction de la distinction faite dans les articles 477 à 485 du CIR 1992. En outre, l'article 39 précise comment la documentation d'expertise est constituée et mise à jour, ce qui peut dans certains cas avoir une importance déterminante pour l'expertise fiscale effective. Le rapport au Roi sera dès lors adapté pour éviter de donner l'impression que le projet n'a pas d'incidence fiscale.

---

[5] *Doc. parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1366/3, 8. Lors de l'examen de cet amendement du gouvernement en commission, on avait averti qu'« [on s'installe] dans un système d'indexation annuelle automatique de revenus cadastraux qui ne correspondent plus à la réalité du marché » et qu'« un tel système a des effets pervers parce qu'il ne correspond pas à l'évolution du marché immobilier » (*Doc. parl.* , Chambre, 1990-91, n° 1366/6, p. 56). La Cour de Justice de l'Union européenne a entre-temps également constaté à plusieurs reprises que le revenu cadastral actuel n'est pas un critère fiable pour la valeur locative réelle (CJUE, 11 septembre 2014, *Verest et Gerards c. Belgique*, C-489/13, ECLI:EU:C:2014:2210, point 22; CJUE, 12 avril 2018, *Commission c. Belgique*, C-110/17, ECLI:EU:C:2018:250, points 41 à 45 et 49).

[6] *Q.R.*, Chambre, 2015-16, 15 février 2016, n° 62, p. 346 (question n° 685 D. Senesael).

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Au huitième alinéa du préambule, on utilisera la formule spécifique pour faire référence à un avis de la section de législation du Conseil d'État, à donner dans un délai de trente jours [7].

Article 6

8. Interrogé sur les motifs pour lesquels l'article 6, 3°, du projet ne mentionne pas d'arrêtés royaux ou réglementaires [8], le délégué a répondu en ces termes :

> « Hier worden de overdrachten van eigendom tussen openbare diensten bedoeld (onteigening, overdrachten in het kader van de Staatshervorming, enz.). Volgens onze administratie zijn er geen overdrachten bij KB, welke steeds handelen in uitvoering van een wet. Voor de volledigheid kunnen KB's en reglementaire beslissingen echter wel worden toegevoegd aan het artikel ».

On peut se rallier à cette conclusion. À l'article 6, 3°, du projet, on pourra alors écrire : « 3° de la réglementation en général ».

Article 7

9. À la question de savoir pourquoi des mutations physiques ne peuvent avoir lieu sur la base des renseignements visés à l'article 475, 1°, du CIR 92, le délégué a répondu comme suit :

> « Het punt 1° betreft inlichtingen verstrekt door de eigenaar of de huurder over de staat van de goederen. In principe wordt de eigenaar, als hij werken aangeeft, reeds door artikel 473 WIB92 verplicht om een aangifte te verstrekken. Artikel 473 WIB92 dekt o.i. dus de inlichtingen verstrekt in het kader van artikel 475,1° WIB92 ».

Article 12

10. Conformément à l'article 12, § 4, du projet, l'Administration générale de la documentation patrimoniale peut, outre les statuts « réservé », « cadastré », « non délimité » et « passif », encore déterminer d'autres statuts pour des raisons techniques, fiscales ou juridiques.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à une administration qui n'assume aucune responsabilité politique à l'égard d'une assemblée élue démocratiquement n'est en

---

[7] Voir *Principes de technique législative*. *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 3-5-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), étant entendu qu'il faut actuellement viser l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2° (et non : 1°), des lois sur le Conseil d'État.

[8] C'est ainsi qu'en vertu de l'article 12 de la loi spéciale du 8 août 1980, un arrêté royal est requis pour transférer dans le patrimoine des régions et des communautés les biens immeubles indispensables à l'exercice de leurs compétences (A. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Bruges, die Keure, 2005, p. 53).

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

principe pas admissible car il est ainsi porté préjudice au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et au principe de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique. Dès lors, les statuts supplémentaires élaborés en vertu de cette délégation peuvent tout au plus avoir des effets limités et purement techniques de normes existantes, fiscales ou non, pour la documentation cadastrale et les extraits cadastraux.

Article 19

11. L'article 19, 4°, du projet dispose que les biens immeubles non bâtis relevant du domaine public ne sont, « en principe », pas identifiés sous la forme d'une parcelle cadastrale patrimoniale.

La portée de la mention « en principe » n'est pas claire et est dès lors source d'insécurité juridique. Il convient d'y remédier.

L'application de cette disposition ne peut au demeurant avoir pour effet que des exonérations fiscales seraient accordées. La section de législation n'aperçoit toutefois pas si c'est le cas et ne peut dès lors examiner ce point plus avant.

Article 23

12. L'article 23 du projet dispose que la « cadastration des bâtiments, des terrains et du matériel et outillage qui, en raison de leur nature ou destination particulière, ne peut avoir lieu conformément aux dispositions des articles 18, 19 et 20, est déterminée par l'AGDP ». Il ressort de l'avis de l'Inspection des Finances qu'il s'agit, par exemple, de cas (domaines de vacances, complexes industriels, hôpitaux, …) qui requièrent un traitement spécifique en raison de leur complexité ou de leur destination particulière.

Il n'est pas possible d'attribuer une compétence réglementaire en la matière à l'administration. Il faudra dès lors préciser à l'article 23 qu'il s'agit d'un pouvoir de décision individuel.

Si les auteurs du projet envisagent néanmoins un mode d'évaluation plus général, ils devront vérifier s'il n'est pas possible de fixer dans cet article un certain nombre de lignes directrices générales sur la base desquelles l'administration devra évaluer les cas visés.

Article 41

13. La règle énoncée à l'article 41, § 1er, du projet sera applicable « sous réserve de l'application de la [l]oi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ». Il n'y a pas de référence au règlement général sur

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

la protection des données[9], mais il serait en fait préférable d'omettre la référence commençant par « sous réserve de » dans son ensemble. Un arrêté royal ne peut en effet porter atteinte à des normes supérieures. Il est dès lors inutile d'énoncer une règle, qui précise qu'elle ne porte pas atteinte à ces normes supérieures.

Article 51

14. À l'article 51, § 2, du projet, on supprimera les mots « de préférence ». Ces termes privent la disposition concernée de son caractère normatif, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une obligation, mais d'une simple recommandation.

Article 56

15. L'article 56 du projet dispose que le Ministre des Finances (lire : le ministre qui a les Finances dans ses attributions) fixe la liste des copies et extraits issus de la documentation cadastrale qui sont mis à disposition de manière limitée ou publique et la liste des tarifs des rétributions dues.

Indépendamment même de la question de savoir si la disposition en projet est conforme à l'article 32 de la Constitution relatif à la publicité de l'administration – il paraît en effet s'agir d'une liberté d'appréciation illimitée accordée au ministre qui a les Finances dans ses attributions – il est à noter que conformément à l'article 173 de la Constitution, le législateur, lorsqu'il instaure une rétribution, doit en tout état de cause déterminer les cas dans lesquels elle est due de même que les personnes qui en sont redevables et les éventuelles exemptions. L'article 504, alinéa 2, du CIR 92 contient ces éléments. Au regard de ce principe de légalité modéré, le soin de fixer le montant d'une rétribution peut être laissé au Roi. Ce dernier ne peut cependant laisser cette appréciation au Ministre des Finances, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une mesure d'exécution d'ordre secondaire ou relative à des points de détail.

Les tarifs des rétributions fixés actuellement dans le projet d'arrêté ministériel [10] qui a été soumis pour avis en même temps que le projet d'arrêté royal à l'examen, devront dès lors être mentionnés dans l'arrêté royal envisagé.

Article 57

16. L'article 57 du projet vise à habiliter l'Administration générale de la documentation patrimoniale, dans le cadre de sa mission de délivrance d'informations cadastrales, à conclure des accords particuliers avec des tiers, en vue d'une méthode de travail efficace et avantageuse pour l'administration. De tels accords peuvent déroger aux règles définies dans l'arrêté envisagé ainsi qu'aux rétributions telles qu'elles sont fixées.

[9] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE'.

[10] Et sur lequel le Conseil d'État a donné, le 16 juillet 2018, l'avis 63.732/3.

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡

Cette délégation ne peut être admise dès lors qu'elle attribue un pouvoir illimité à l'administration. Seules des mesures complémentaires pourraient faire l'objet d'une délégation.

Il convient d'omettre l'alinéa 2 de l'article 57.

Observation finale

17. Les règles de légistique ne sont pas respectées à certains égards; il y a lieu de remédier à cette lacune.

Citons, à titre purement indicatif, la structure singulière et illogique de l'article 11 du projet. L'article est divisé en paragraphes, mais son alinéa 1er échappe à cette division en paragraphes. Les trois premiers signes « § » servent à identifier des éléments d'une énumération, alors que les autres signes « § » sont utilisés pour des alinéas qui relèvent en fait de la troisième partie de l'énumération (« données de propriétaires »)

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-CFHSPDAAG-GDHDBQW‡