



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.732/3
van 16 juli 2018

avis 63.732/3
du 16 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Financiën 'tot
vaststelling van de lijst van de
afschriften en uittreksels en van de
retributies bedoeld in artikel 56 van
het koninklijk besluit van [...]
betreffende het aanleggen en
bijhouden van de kadastrale
documentatie en tot vaststelling
van de modaliteiten voor het
afleveren van kadastrale
uittreksels'

un projet d'arrêté du Ministre des
Finances 'fixant la liste des copies
et extraits et des rétributions visées
à l'article 56 de l'arrêté royal du
[...] relatif à la constitution et la
mise à jour de la documentation
cadastrale et fixant les modalités
pour la délivrance des extraits
cadastraux'

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 ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de lijst van de afschriften en uittreksels en van de retributies bedoeld in artikel 56 van het koninklijk besluit van [...] 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 Finance à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 17 juillet 2018, sur un projet d'arrêté ministériel ‘fixant la liste des copies et extraits et des rétributions visées à l'article 56 de l'arrêté royal du [...] 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.

*

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 ministerieel besluit strekt er in hoofdzaak toe om de bedragen vast te stellen die verschuldigd zijn voor het verstrekken van kadastrale uittreksels en inlichtingen (artikel 1 en bijlage), en dit ter uitvoering van artikel 56 van het nog te nemen koninklijk besluit ‘betreffende het aanleggen en bijhouden van de kadastrale documentatie en tot vaststelling van de modaliteiten voor het afleveren van kadastrale uittreksels’ (hierna: het koninklijk besluit), waarvan de ontwerpversie eveneens om advies is voorgelegd.¹ Wat de hoogte van de retributie betreft wordt een onderscheid gemaakt tussen de “prijs” en de “prijs online”; die laatste is beduidend lager dan de eerste.

Verder wordt bepaald onder welke voorwaarden kadastrale uittreksels en inlichtingen kunnen worden verstrekt die niet uitdrukkelijk zijn getarifeerd in de bijlage bij het ontwerp (artikel 2). In dat geval is het akkoord van de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie of van zijn gedelegeerde vereist, wordt de vergelding op forfaitaire wijze vastgesteld, onder meer volgens de belangrijkheid van de voor de uitvoering van het gevraagde werk te leveren prestaties, en moet de aanvrager eerst instemmen met het bedrag van de vergelding alsook met de eventuele voorwaarden waaraan de afgifte is gekoppeld, alvorens het werk wordt aangevat.

Het te nemen besluit treedt op dezelfde dag in werking als het koninklijk besluit (artikel 3).

RECHTSGROND

3. In het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt melding gemaakt van artikel 56 van het koninklijk besluit als directe rechtsgrond. Die ontworpen bepaling luidt:

“De Minister van Financiën stelt de lijst vast van de afschriften en uittreksels die op beperkte wijze of publiekelijk worden ter beschikking gesteld uit de kadastrale documentatie en de lijst van de tarieven van de retributies die er voor verschuldigd zijn.”

3.1. Voor artikel 2 van het ontworpen besluit biedt die bepaling alvast geen rechtsgrond. Het gaat immers niet om het vaststellen van tarieven of om het bepalen van de afschriften en uittreksels die ter beschikking kunnen worden gesteld, maar om het onderwerpen aan het akkoord van het hoofd van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie

¹ Adv.RvS 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’.

van het verstrekken van bepaalde kadastrale uittreksels en inlichtingen. De afgifte ervan kan door de administrateur-generaal, geval per geval, onderworpen worden aan het betalen van een retributie en aan het vervullen van bepaalde voorwaarden.

Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Koning die wel heeft op grond van artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 2 dient dus uit het ontwerp weggelaten te worden.

3.2. Wat betreft de rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit wordt verwezen naar opmerking 4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1 en bijlage

4. In advies 63.731/3 (opmerking 15) wordt uiteengezet dat het vaststellen van de retributiebedragen niet aan de minister kan worden overgelaten. Het gevolg daarvan is dat het daarop betrekking hebbende deel van het ontwerp opgenomen dient te worden in het ontwerp van koninklijk besluit. Aldus kan het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit in zijn geheel geen doorgang vinden.

Aangezien dat deel van het ontwerp (artikel 1 en de bijlage) moeten worden opgenomen in het ontwerp van koninklijk besluit, wordt dat deel in dit advies alsnog onderzocht op de overeenstemming ervan met artikel 504, tweede lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) en met artikel 173 van de Grondwet.

5. Overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet moet de wetgever bij het invoeren van een retributie in elk geval de gevallen bepalen waarin ze verschuldigd is, alsook de heffingsplichtigen en de eventuele vrijstellingen. Artikel 504, tweede lid, van het WIB 92 bevat die elementen. Een retributie dient bovendien een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.² Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

² Zie bijvoorbeeld GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

In dat verband verstrekten de gemachtigde de volgende toelichting over het verschil tussen de prijs en de prijs online:

“De prijzen van de uittreksels op papier werden vastgesteld op basis van hun kostprijs (beheerskosten, m.i.v. onder andere personeelskosten) en rekening houdende met het niveau van complexiteit van ieder product. In het algemeen werd een vermindering van 75% toegepast op de prijzen van de gevraagde elektronische uittreksels, die automatisch worden gegenereerd, om op een realistische wijze de laagste productiekost van de elektronische documenten te weerspiegelen.”

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 ministériel soumis pour avis a essentiellement pour objet de fixer les montants dus pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux (article 1^{er} et annexe), et ce en exécution de l'article 56 de l'arrêté royal devant encore être adopté 'relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux' (ci-après : l'arrêté royal), dont le projet de texte est également soumis pour avis¹. En ce qui concerne le montant de la rétribution, une distinction est opérée entre le « prix » et le « prix online », ce dernier étant largement inférieur au premier.

Le projet détermine ensuite les conditions dans lesquelles les extraits et renseignements cadastraux qui ne sont pas explicitement tarifés dans l'annexe du projet peuvent être délivrés (article 2). Dans cette hypothèse, l'accord de l'administrateur général de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale ou de son délégué est requis, la rémunération est établie de manière forfaitaire, notamment selon l'importance des prestations à fournir pour effectuer le travail demandé, et le demandeur doit d'abord donner son accord sur le montant de la rémunération ainsi que sur les éventuelles conditions auxquelles la délivrance est soumise, avant que le travail ne soit entamé.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le même jour que l'arrêté royal (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le deuxième alinéa du préambule de l'arrêté en projet mentionne l'article 56 de l'arrêté royal à titre de fondement juridique direct. Cette disposition en projet s'énonce comme suit :

« Le Ministre des Finances 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 ».

3.1. Cette disposition ne procure en tout cas pas de fondement juridique à l'article 2 de l'arrêté en projet. Il ne s'agit en effet pas de fixer des tarifs ou de déterminer les copies et extraits pouvant être mis à disposition, mais de soumettre la délivrance de certains extraits et renseignements cadastraux à l'accord du chef de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale. L'administrateur général peut soumettre leur délivrance, au cas par cas, au paiement d'une rétribution et au respect de certaines conditions.

¹ Avis C.E. 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'.

Un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

On distraira donc l'article 2 du projet.

3.2. En ce qui concerne le fondement juridique de l'article 1^{er} de l'arrêté en projet, il est renvoyé à l'observation 4.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er} et annexe

4. L'avis 63.731/3 (observation 15) expose que la fixation des montants de la rétribution ne peut être laissée à la discrétion du ministre. Il en résulte que la partie du projet y afférente doit être intégrée dans le projet d'arrêté royal. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis ne peut ainsi se concrétiser dans son ensemble.

Cette partie du projet (article 1^{er} et annexe) devant être intégrée dans le projet d'arrêté royal, la conformité de cette partie avec l'article 504, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) et avec l'article 173 de la Constitution est encore examinée dans le présent avis.

5. Conformément à l'article 173 de la Constitution, lorsqu'il instaure une rétribution, le législateur doit en tout état de cause déterminer les cas où 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. En outre, une rétribution doit constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et elle doit avoir un caractère purement rémunératoire, de sorte qu'une proportion raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable². À défaut de pareille proportion, la rétribution perd son caractère rémunératoire pour revêtir un caractère fiscal.

À cet égard, le délégué a fourni les explications suivantes quant à la différence entre le prix et le prix online :

² Voir par exemple C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

« De prijzen van de uittreksels op papier werden vastgesteld op basis van hun kostprijs (beheerskosten, m.i.v. onder andere personeelskosten) en rekening houdende met het niveau van complexiteit van ieder product. In het algemeen werd een vermindering van 75% toegepast op de prijzen van de gevraagde elektronische uittreksels, die automatisch worden gegenereerd, om op een realistische wijze de laagste productiekost van de elektronische documenten te weerspiegelen ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT