



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 64.208/2  
du 1<sup>er</sup> octobre 2018

advies 64.208/2  
van 1 oktober 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif à la gestion des sommes, titres et valeurs au porteur reçus par un notaire et au contrôle de la comptabilité des notaires, et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 171, 2°, 195 et 196 de la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que [du] notariat, et portant diverses mesures en matière de justice'

een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het beheer van de door de notaris ontvangen sommen, effecten en geldswaardige papieren aan toonder en betreffende het toezicht op de boekhouding van de notarissen, en houdende bepaling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 171, 2°, 195 en 196 van de wet van 6 juli 2017 houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie'

Le 3 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la gestion des sommes, titres et valeurs au porteur reçus par un notaire et au contrôle de la comptabilité des notaires, et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 171, 2°, 195 et 196 de la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que [du] notariat, et portant diverses mesures en matière de justice'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1<sup>er</sup> octobre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

\*

Op 3 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het beheer van de door de notaris ontvangen sommen, effecten en geldswaardige papieren aan toonder en betreffende het toezicht op de boekhouding van de notarissen, en houdende bepaling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 171, 2°, 195 en 196 van de wet van 6 juli 2017 houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 1 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 oktober 2018.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

1. La loi du 6 juillet 2017 'portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice' (dite « pot-pourri V »), en ses articles 163 à 196, modifie la loi du 25 ventôse an XI 'contenant organisation du notariat' afin notamment de permettre la modernisation de la gestion comptable des études notariales.

Comme l'expose la note adressée à l'Inspection des Finances, le projet examiné tend à conformer la réglementation en la matière à cette évolution législative et à la coordonner. Le projet remplace donc l'arrêté royal du 10 janvier 2002 'relatif à la gestion des sommes, titres et valeurs au porteur reçus par un notaire et au contrôle de la comptabilité des notaires' et intègre les règlements de la Chambre nationale des notaires pour l'organisation de la comptabilité notariale et pour le contrôle de la comptabilité, approuvés par l'arrêté royal du 9 mars 2003.

2. Il convient toutefois de s'assurer que, dans sa version actuelle et davantage encore dans celle qui s'appliquera lorsque les dispositions de la loi modificative du 6 juillet 2017 seront en vigueur, la loi du 25 ventôse an XI permet une telle refonte.

L'arrêté royal du 10 janvier 2002 trouve son fondement légal essentiel<sup>1</sup> dans l'article 33, alinéa 5 (qui deviendra l'alinéa 10 de cet article 33 lorsque l'article 171 de la loi du 6 juillet 2017 sera totalement en vigueur<sup>2</sup>), de la loi du 25 ventôse an XI, qui dispose que

« [l]e contrôle de la comptabilité est organisé par un arrêté royal ».

Toutefois, l'article 91, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, deuxième tiret, de la loi du 25 ventôse an XI, tel que modifié par l'article 189, ii), de la loi du 6 juillet 2017, entré en vigueur, charge la Chambre nationale des notaires « d'établir les règles générales relatives [...] au mode, à la tenue et au contrôle de la comptabilité ».

Il en résulte que, désormais, les règles générales relatives au mode, à la tenue et au contrôle de la comptabilité doivent être adoptées par la Chambre nationale des notaires et approuvées par le Roi, qui peut les modifier, ainsi que le précise l'article 91, alinéa 4, seconde phrase, de la loi du 25 ventôse an XI.

<sup>1</sup> Son préambule vise également les articles 34 et 34bis de la loi du 25 ventôse an XI. Le premier ne contient pas d'habilitation. Le second habilite le Roi à organiser le contrôle de la comptabilité et le dépôt des titres et valeurs au porteur confiés au notaire, à l'occasion d'un acte ou d'une opération de son ministère.

<sup>2</sup> L'article 52 du projet examiné fait entrer en vigueur l'article 171, 2<sup>o</sup>, de la loi du 6 juillet 2017, conformément à l'article 205 de celle-ci. Le reste de cet article est déjà en vigueur.

Interrogée sur la question de savoir si, au vu de cette évolution législative, le Roi est toujours compétent pour régler le contrôle de la comptabilité, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Het is inderdaad zo dat artikel 91, eerste lid, 5° van de Ventôsewet bepaalt dat [de] Nationale Kamer de algemene regels vaststelt inzake de boekhouding en de wijze waarop zij moet worden gevoerd en er toezicht op moet worden gehouden.

Artikel 33, laatste lid, van voormelde wet bepaalt echter dat het toezicht op de boekhouding bij koninklijk besluit wordt geregeld. Zie hiervoor het koninklijk besluit van 10 januari 2002 betreffende het beheer van de door een notaris ontvangen sommen, effecten en geldswaardige papieren aan toonder en betreffende het toezicht op de boekhouding van de notarissen.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies bij de Raad van State voorligt is gebaseerd op de bepalingen van het besluit van 2002 en aangevuld met nieuwe bepalingen inzake de nieuwe controle-opdracht boekhouding van de Nationale Kamer (zie potpourri V).

Het besluit van 2002 wordt opgeheven door het ontwerpbesluit dat voorligt bij de Raad van State (opheffing van een besluit door een ander besluit).

Gelet op het behoud van de rechtsgrond in artikel 33 Ventôsewet om het toezicht op de boekhouding bij koninklijk besluit te regelen, werd deze rechtsgrond dan ook gehanteerd voor de ontworpen regeling.

De specifieke verplichtingen die op derden rusten in het kader van de boekhoudcontroles moeten door de overheid opgelegd worden en dus in een KB opgenomen worden ».

Il ne se conçoit toutefois pas que la loi attribue la compétence d'établir les règles relatives au contrôle à deux autorités différentes, le Roi d'un côté et la Chambre nationale des notaires de l'autre. Il faut dès lors considérer qu'en remplaçant les mots « et à la tenue » par les mots « , à la tenue et au contrôle », dans l'article 91, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, deuxième tiret, de la loi du 25 ventôse an XI, l'article 189, ii), de la loi du 6 juillet 2017 a implicitement abrogé l'article 33, alinéa 5 devenu l'alinéa 10, de la loi du 25 ventôse an XI <sup>3</sup>.

Le commentaire de l'article 189 de la loi du 6 juillet 2017 précise ce qui suit :

« au point 5°, le deuxième tiret est complété afin de confirmer la compétence de la Chambre nationale des notaires en ce qui concerne le contrôle de la comptabilité [...] ».

En raison de l'importance des règles d'estimation, il est recommandé d'inscrire spécifiquement la compétence réglementaire concernant les estimations à l'article 91, alinéa premier, 5°, et donc de la reprendre dans l'énumération explicite de la compétence réglementaire de la Chambre nationale des notaires dans d'autres domaines. Cela profitera à la clarté et évitera d'éventuelles discussions. En outre, conformément à l'article 91,

<sup>3</sup> Les travaux parlementaires afférents au projet devenu la loi du 6 juillet 2017 semblent d'ailleurs confirmer que celui-ci tendait à abroger l'article 33, alinéa 5, de la loi du 25 ventôse an XI : l'annexe à ce projet de loi présente en effet cet alinéa 5 comme formant erronément la seconde phrase de l'alinéa 4, lequel est abrogé par l'article 171, 3°, de la loi du 6 juillet 2017 (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2259/002, pp. 382 et 383).

deuxième alinéa, les règles déterminées à l'article 91, alinéa premier, 5°, deviennent impératives après avoir été approuvées par le Roi »<sup>4</sup>.

L'article 91, alinéa 2 (qui deviendra l'alinéa 4 lorsque l'article 189 de la loi du 6 juillet 2017 entrera en vigueur), de la loi du 25 ventôse an XI, non modifié par la loi du 6 juillet 2017, dispose ce qui suit :

« Pour être obligatoires, les règles visées au premier alinéa, 1° et 5° et les mesures visées au premier alinéa, 2°, doivent être approuvées par le Roi. Il peut, le cas échéant, y apporter des modifications ».

3. Il résulte de ce qui précède que les règles générales relatives au mode, à la tenue et au contrôle de la comptabilité doivent être adoptées par la Chambre nationale des notaires et approuvées par le Roi, qui peut les modifier.

L'arrêté en projet ne peut dès lors plus, conformément à l'article 34bis de la loi du 25 ventôse an XI, qu'organiser le contrôle de la comptabilité et le dépôt des titres et valeurs au porteur confiés au notaire à l'occasion d'un acte ou d'une opération de son ministère.

Il ne lui appartient en revanche pas de modifier ou remplacer les autres dispositions de l'arrêté royal du 10 janvier 2002 ni d'intégrer dans un arrêté royal les dispositions des règlements de la Chambre nationale des notaires pour l'organisation de la comptabilité notariale et pour le contrôle de la comptabilité, approuvés par l'arrêté royal du 9 mars 2003.

Par ailleurs, les articles 40, 41 et 51 du projet ne trouvent aucun fondement juridique dans les dispositions légales visées au préambule. Ce fondement juridique est à rechercher dans le Code de la taxe sur la valeur ajoutée. En tout état de cause, les dispositions concernées doivent pouvoir être conciliées avec celles qui figurent dans l'arrêté royal n° 55 du 9 mars 2007 'relatif au régime des assujettis formant une unité TVA' et pour ce motif trouveraient mieux leur place au sein de ce dernier arrêté. Le Code de la taxe sur la valeur ajoutée et les arrêtés pris pour son exécution relevant des compétences du Ministre ayant les Finances dans ses attributions, ce dernier doit au demeurant être associé au Ministre qui propose le projet et il devra aussi être appelé à le contresigner.

Le projet sera fondamentalement revu.

\*

<sup>4</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2259/1, pp. 140 et 141 (la disposition était alors numérotée 182).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De artikelen 163 tot 196 van de wet van 6 juli 2017 ‘houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke (lees: burgerlijk) recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie’ (“Potpourri V” genoemd) strekken tot wijziging van de wet van 25 ventôse jaar XI ‘op het notarisambt’ teneinde onder meer de modernisering van het boekhoudkundig beheer van de notariskantoren mogelijk te maken.

Zoals blijkt uit de nota aan de Inspectie van Financiën strekt het voorliggende ontwerp ertoe de regelgeving ter zake in overeenstemming te brengen met die ontwikkeling in de wetgeving en die regelgeving te coördineren. Het ontwerp vervangt dus het koninklijk besluit van 10 januari 2002 ‘betreffende het beheer van de door een notaris ontvangen sommen, effecten en geldswaardige papieren aan toonder en betreffende het toezicht op de boekhouding van de notarissen’ en neemt de reglementen van de Nationale Kamer van notarissen voor de organisatie van de notariële boekhouding en voor het toezicht op de boekhouding, die bij het koninklijk besluit van 9 maart 2003 goedgekeurd zijn, daarin op.

2. Er dient evenwel nagegaan te worden of de wet van 25 ventôse jaar XI in haar huidige versie, en meer nog in de versie ervan die van toepassing zal zijn wanneer de bepalingen van de wijzigingswet van 6 juli 2017 van kracht zullen zijn, aldus herzien kan worden.

Het koninklijk besluit van 10 januari 2002 ontleent zijn voornaamste rechtsgrond<sup>1</sup> aan artikel 33, vijfde lid (dat het tiende lid van dat artikel 33 zal worden wanneer artikel 171 van de wet van 6 juli 2017 volledige uitwerking zal hebben),<sup>2</sup> van de wet van 25 ventôse jaar XI, luidens welk artikel

“[h]et toezicht op de boekhouding (...) bij koninklijk besluit geregeld [wordt]”.

Bij artikel 91, eerste lid, 5°, tweede streepje, van de wet van 25 ventôse jaar XI, zoals gewijzigd bij artikel 189, ii), van de wet van 6 juli 2017, dat in werking getreden is, wordt de Nationale Kamer van notarissen opgedragen om “de algemene regels vast te stellen (...)”

<sup>1</sup> In de aanhef ervan wordt eveneens verwezen naar de artikelen 34 en 34bis van de wet van 25 ventôse jaar XI. Het eerste artikel voorziet niet in een machtiging. Bij het tweede artikel wordt de Koning gemachtigd om het toezicht op de boekhouding te organiseren alsook het in bewaring geven van de effecten en geldswaardige papieren aan toonder die aan de notaris zijn toevertrouwd naar aanleiding van een akte of een verrichting van zijn ambt.

<sup>2</sup> Artikel 52 van het voorliggende ontwerp laat artikel 171, 2°, van de wet van 6 juli 2017 in werking treden overeenkomstig artikel 205 van deze wet. De rest van dat artikel is reeds van kracht.

inzake de boekhouding en de wijze waarop zij moet worden gevoerd en er toezicht op moet worden gehouden”.

Daaruit vloeit voort dat de algemene regels inzake de boekhouding en de wijze waarop zij moet worden uitgevoerd en er toezicht op moet worden gehouden voortaan door de Nationale Kamer van notarissen aangenomen moeten worden en goedgekeurd moeten worden door de Koning, die ze kan aanpassen, zoals in artikel 91, vierde lid, tweede zin, van de wet van 25 ventôse jaar XI gepreciseerd wordt.

Op de vraag of de Koning, gelet op die ontwikkeling in de wetgeving, nog steeds bevoegd is om het toezicht op de boekhouding te regelen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Het is inderdaad zo dat artikel 91, eerste lid, 5° van de Ventôsewet bepaalt dat [de] Nationale Kamer de algemene regels vaststelt inzake de boekhouding en de wijze waarop zij moet worden gevoerd en er toezicht op moet worden gehouden.

Artikel 33, laatste lid, van voormelde wet bepaalt echter dat het toezicht op de boekhouding bij koninklijk besluit wordt geregeld. Zie hiervoor het koninklijk besluit van 10 januari 2002 betreffende het beheer van de door een notaris ontvangen sommen, effecten en geldswaardige papieren aan toonder en betreffende het toezicht op de boekhouding van de notarissen.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies bij de Raad van State voorligt is gebaseerd op de bepalingen van het besluit van 2002 en aangevuld met nieuwe bepalingen inzake de nieuwe controle-opdracht boekhouding van de Nationale Kamer (zie potpourri V).

Het besluit van 2002 wordt opgeheven door het ontwerpbesluit dat voorligt bij de Raad van State (opheffing van een besluit door een ander besluit).

Gelet op het behoud van de rechtsgrond in artikel 33 Ventôsewet om het toezicht op de boekhouding bij koninklijk besluit te regelen, werd deze rechtsgrond dan ook gehanteerd voor de ontworpen regeling.

De specifieke verplichtingen die op derden rusten in het kader van de boekhoudcontroles moeten door de overheid opgelegd worden en dus in een KB opgenomen worden.”

Het is evenwel ondenkbaar dat de wet de bevoegdheid om de regels betreffende het toezicht vast te stellen aan twee verschillende autoriteiten toekent, namelijk aan de Koning enerzijds en aan de Nationale Kamer van notarissen anderzijds. Er dient bijgevolg van uitgegaan te worden dat artikel 189, ii), van de wet van 6 juli 2017, door in artikel 91, eerste lid, 5°, tweede streepje, van de wet van 25 ventôse jaar XI de woorden “en de wijze waarop zij moet worden gevoerd” te vervangen door de woorden “en de wijze waarop zij moet worden gevoerd en er toezicht op moet worden gehouden”, artikel 33, vijfde lid, dat het tiende lid geworden is, van de wet van 25 ventôse jaar XI impliciet opgeheven heeft.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De parlementaire voorbereiding die betrekking heeft op het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 6 juli 2017 lijkt trouwens te bevestigen dat dat ontwerp ertoe strekte artikel 33, vijfde lid, van de wet van 25 ventôse jaar XI op te heffen: in de bijlage bij dat wetsontwerp wordt dat vijfde lid immers voorgesteld alsof het ten onrechte de tweede zin van het vierde lid vormt, welk vierde lid opgeheven is bij artikel 171, 3°, van de wet van 6 juli 2017 (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2259/002, 382 en 383).

In de bespreking van artikel 189 van de wet van 6 juli 2017 staat het volgende:

“[I]n 5° [wordt] het tweede streepje aangevuld teneinde de bevoegdheid van de Nationale Kamer van notarissen te bevestigen wat betreft het toezicht houden op de boekhouding (...).

Omwille van het belang van de schattingsregels is het aangewezen om de reglementerende bevoegdheid inzake schattingen specifiek in te schrijven in artikel 91, eerste lid, 5°, en dus op te nemen in de expliciete opsomming van de reglementerende bevoegdheid van de Nationale Kamer van notarissen in andere domeinen. Dit komt de duidelijkheid ten goede en zal eventuele discussies vermijden. Bovendien worden overeenkomstig artikel 91, tweede lid, de regels bepaald in artikel 91, eerste lid, 5°, bindend nadat deze door de Koning zijn goedgekeurd.”<sup>4</sup>

Artikel 91, tweede lid (dat het vierde lid zal worden wanneer artikel 189 van de wet van 6 juli 2017 in werking zal treden), van de wet van 25 ventôse jaar XI, dat niet gewijzigd is bij de wet van 6 juli 2017, luidt als volgt:

“Om bindend te zijn, moeten de regels bepaald in het eerste lid, 1° en 5°, en de maatregelen bedoeld in het eerste lid, 2°, door de Koning goedgekeurd worden. Hij kan in voorkomend geval aanpassingen aanbrengen.”

3. Uit het voorgaande volgt dat de algemene regels inzake de boekhouding en de wijze waarop zij moet worden uitgevoerd en er toezicht op moet worden gehouden aangenomen moeten worden door de Nationale Kamer van notarissen en goedgekeurd moeten worden door de Koning, die ze kan aanpassen.

Overeenkomstig artikel 34bis van de wet van 25 ventôse jaar XI kan het ontworpen besluit bijgevolg niet anders dan het toezicht op de boekhouding organiseren alsook het in bewaring geven van de effecten en geldswaardige papieren aan toonder die aan de notaris zijn toevertrouwd naar aanleiding van een akte of een verrichting van zijn ambt.

Bij het ontworpen besluit mogen de andere bepalingen van het koninklijk besluit van 10 januari 2002 daarentegen niet gewijzigd of vervangen worden. Ook mogen bij dat besluit de bepalingen van de reglementen van de Nationale Kamer van notarissen voor de organisatie van de notariële boekhouding en voor het toezicht op de boekhouding, welke reglementen goedgekeurd zijn bij het koninklijk besluit van 9 maart 2003, niet in een koninklijk besluit opgenomen worden.

Bovendien ontleen de artikelen 40, 41 en 51 van het ontwerp geen enkele rechtsgrond aan de wetsbepalingen waarnaar in de aanhef verwezen wordt. Die rechtsgrond is te vinden in het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde. De betrokken bepalingen moeten hoe dan ook in overeenstemming gebracht kunnen worden met de bepalingen die vervat zijn in koninklijk besluit nr. 55 van 9 maart 2007 ‘met betrekking tot de regeling voor belastingplichtigen die een BTW-eenheid vormen’ en om die reden horen ze veeleer thuis in dat laatste besluit. Aangezien het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en de besluiten die ter uitvoering ervan vastgesteld zijn onder de bevoegdheid vallen van de minister

<sup>4</sup> Parl.St. Kamer 2016-17, nr. 54-2259/1, 140 en 141 (dan was de bepaling nog als artikel 182 genummerd).

bevoegd voor Financiën, moet het ontwerp overigens mede voorgedragen worden door de minister van Financiën, die het ook zal moeten medeondertekenen.

Het ontwerp moet grondig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT