



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 66.057/3  
van 3 juni 2019

avis 66.057/3  
du 3 juin 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 houdende algemeen reglement van de successierechten, het koninklijk besluit van 11 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en het koninklijk besluit van 14 september 2016 tot vaststelling van de retributies voor de uitvoering van de hypothecaire formaliteiten en voor de aflevering van de afschriften en getuigschriften'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 31 mars 1936 portant règlement général des droits de succession, l'arrêté royal du 11 janvier 1940 relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et l'arrêté royal du 14 septembre 2016 fixant les rétributions pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des copies et des certificats'

Op 25 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 juni 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 houdende algemeen reglement van de successierechten, het koninklijk besluit van 11 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en het koninklijk besluit van 14 september 2016 tot vaststelling van de retributies voor de uitvoering van de hypothecaire formaliteiten en voor de aflevering van de afschriften en getuigschriften’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 3 juni 2019.

\*

Le 25 avril 2019, 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 3 juin 2019, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 31 mars 1936 portant règlement général des droits de succession, l'arrêté royal du 11 janvier 1940 relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et l'arrêté royal du 14 septembre 2016 fixant les rétributions pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des copies et des certificats’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 mai 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 3 juin 2019.

\*

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.

\*

### VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

### STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe om voor een aantal federale belastingen en retributies (successierechten, registratierechten, ...) de betaling in speciën niet meer toe te laten. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in drie koninklijke besluiten, namelijk het koninklijk besluit van 31 maart 1936 'houdende algemeen reglement van de successierechten', het koninklijk besluit van 11 januari 1940 'betreffende de uitvoering van het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten' en het koninklijk besluit van 14 september 2016 'tot vaststelling van de retributies voor de uitvoering van de hypothecaire formaliteiten en voor de aflevering van de afschriften en getuigschriften'.

Van de gelegenheid wordt daarenboven gebruik gemaakt om ook een aantal – veelal formele – aanpassingen door te voeren in de voormelde besluiten.

### BEVOEGDHEID

4. De artikelen 19 tot 22 van het ontworpen besluit voorzien in de opheffing van de artikelen 3, 4, 7 en 8 van het koninklijk besluit van 11 januari 1940. Die artikelen hebben betrekking op het gunststelsel voor verkopeningen van kleine landeigendommen en bescheiden woningen, waarvoor een verlaagd registratierecht van 6% gold.

Krachtens de artikelen 3, eerste lid, 6°, en 4, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' gaat het evenwel om bepalingen inzake een gewestelijke belasting waarvoor de gewesten thans bevoegd zijn om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen te wijzigen. Ook al zijn de

betrokken bepalingen niet meer van toepassing in de verschillende gewesten,<sup>1</sup> de federale overheid is niet meer bevoegd voor de aangelegenheden die erin zijn geregeld, zelfs niet om deze bepalingen formeel op te heffen.

De artikelen 19 tot 22 dienen derhalve uit het ontwerp weggelaten te worden.

### RECHTSGROND

5. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt, luidens het eerste, derde en vijfde lid van de aanhef, voor hoofdstuk 1 van het ontwerp gezocht in de artikelen 83<sup>2</sup>, 153 en 161<sup>septies</sup> van het Wetboek der Successierechten (hierna: W.Succ.), voor hoofdstuk 2 in artikel 9 van het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten (hierna: W.Reg.) en voor hoofdstuk 3 in artikel 146 van de wet van 16 december 1851 ‘tot herziening van het hypothecair stelsel’ (hierna: Hypotheekwet)<sup>2</sup>.

Er dient echter op te worden gewezen dat artikel 161<sup>septies</sup> van het W.Succ. bij de wet van 13 april 2019 ‘tot invoering van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen’ met ingang van 1 januari 2020<sup>3</sup> wordt opgeheven naar aanleiding van de overheveling van de jaarlijkse taks op de collectieve beleggingsinstellingen en van de jaarlijkse taks op de verzekeringsondernemingen naar het Wetboek diverse rechten en taksen.<sup>4</sup>

6. Wat de rechtsgrond voor de artikelen van hoofdstuk 1 van het ontworpen besluit betreft.

---

<sup>1</sup> Zoals in het verslag aan de Koning wordt uiteengezet is het gunststelsel opgeheven voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (bij artikel 11 van de ordonnantie van 20 december 2002 ‘tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten’) en zijn de artikelen 3, 4, 7 en 8 van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 opgeheven voor het Waalse Gewest (bij artikel 16 van het decreet van het Waalse Gewest van 10 december 2009 ‘d’équité fiscale et d’efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives’) en voor het Vlaamse Gewest (bij artikel 5.0.0.0.1, 11°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘houdende de uitvoering van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’). De artikelen 3, 4, 7 en 8 van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 zijn derhalve opgeheven, uitdrukkelijk wat het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest betreft en impliciet wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft.

<sup>2</sup> In het ontwerp wordt melding gemaakt van “de hypotheekwet van 16 december 1851”, maar dat is een officiële citeertitel. Die wet vormt thans boek III, titel XVIII, van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>3</sup> In de veronderstelling dat de Koning geen gebruik maakt van de hem bij artikel 139, tweede lid, van de wet van 13 april 2019 geboden mogelijkheid om een vroegere datum van inwerkingtreding te bepalen “voor iedere categorie van schuldvordering”.

<sup>4</sup> Artikelen 109 en 139, eerste lid, van de wet van 13 april 2019. Bij de artikelen 84 en 94 van die wet worden, met ingang van 1 januari 2020, een artikel 201<sup>25</sup> en een artikel 201<sup>34</sup> met dezelfde inhoud ingevoegd in de titels XII (“Jaarlijkse taks op de collectieve beleggingsinstellingen”) en XIII (“Jaarlijkse taks op de verzekeringsondernemingen”) van boek II van het Wetboek diverse rechten en taksen. Zie ook artikel 203<sup>1</sup> van het Wetboek diverse rechten en taksen, dat valt onder boek III (“Bepalingen gemeen aan de diverse rechten en taksen”) ervan, waarbij de Koning de opdracht krijgt om “de wijze van betaling van de diverse rechten en taksen” te bepalen. Bovendien dient te worden gewezen op de artikelen 15 en volgende van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen van 13 april 2019 (hierna: het Wetboek), die in principe op 1 januari 2020 in werking treden (artikel 139 van de wet van 13 april 2019) en regels bevatten inzake de betaling van de taksen bedoeld in boek II van het Wetboek diverse rechten en taksen (artikel 2, § 1, 7°, a), v, van het Wetboek). Die bepalingen stellen de mogelijke wijzen van betaling vast, machtigen de Koning om andere betalingswijzen toe te staan en bepalen op welke datum de verschillende betalingswijzen uitwerking hebben.

6.1. Artikel 1 van het ontworpen besluit strekt tot opheffing van artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 maart 1936, waarin wordt bepaald welke administratieve diensten of kantoren instaan voor de dienst van de belasting.

De Koning ontleent de bevoegdheid tot organisatie van de diensten in principe aan de artikelen 37 en 107 van de Grondwet, maar in dit geval heeft de wetgever bij artikel 161septies, eerste lid, van het W.Succ. de bevoegdheid om, wat betreft de jaarlijkse taks op de collectieve beleggingsinstellingen en op de verzekeringsondernemingen, “het bevoegde kantoor voor de invordering van de taks, boeten en interesten” te bepalen rechtstreeks toegewezen aan de “Minister van Financiën of zijn vertegenwoordiger”. Het is in dat opzicht dus terecht dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 wordt opgeheven.

Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 161septies, eerste lid, van het W.Succ.

6.2. De artikelen 2, 3 en 15 van het ontworpen besluit strekken respectievelijk tot opheffing van artikel 2bis van het koninklijk besluit van 31 maart 1936, tot aanpassing van artikel 2quater ervan en tot opheffing van bijlage 3 erbij, dit als gevolg van de overheveling van de jaarlijkse taks op de kredietinstellingen van het W.Succ. naar het Wetboek diverse rechten en taksen bij titel 7, hoofdstuk 5, afdeling 1, van de programmawet van 22 juni 2012 en van de opheffing van de jaarlijkse taks op de coördinatiecentra bij artikel 95 van de wet van 21 december 2013 ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’.

Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met titel 7, hoofdstuk 5, afdeling 1, van de programmawet van 22 juni 2012 en met artikel 95 van de wet van 21 december 2013.

6.3. Voor de artikelen 4 tot 7 van het ontworpen besluit wordt rechtsgrond geboden door de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de artikelen van het W.Succ. waaruit de verplichting tot aangifte blijkt, alsook met de artikelen 21, III, 96 tot 99, 101 en 103 van het W.Succ. Het gaat immers om regels inzake de aangifte en regels om de juiste heffing van de belasting te verzekeren ter uitvoering van de wettelijke bepalingen.

6.4. Voor artikel 8 van het ontworpen besluit – het aanwijzen van de bevoegde ambtenaar bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 – kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 37 en 107 van de Grondwet.

6.5. De artikelen 9 en 10 van het ontworpen besluit strekken respectievelijk tot de vervanging van artikel 8 en tot de opheffing van artikel 8bis van het koninklijk besluit van 31 maart 1936. In het ontworpen artikel 8 wordt vastgesteld op welke wijzen de verschuldigde successierechten, rechten van overgang bij overlijden, jaarlijkse taks tot vergoeding der successierechten, boeten, interesten en retributies kunnen worden betaald (ontworpen paragraaf 1) en wanneer de betaling uitwerking heeft (ontworpen paragraaf 2).

6.5.1. De rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 83<sup>2</sup> en 153 van het W.Succ., waaruit blijkt dat de Koning kan voorschrijven dat de betaling van de successierechten, rechten van overgang bij overlijden, taks tot vergoeding der successierechten, boeten en interesten – de

retributies worden in die artikelen niet vermeld – moet geschieden door storting of overschrijving op de postchequerekening van het met de invordering belaste kantoor.

Indien de vrije keuze van betaalmiddel niet wordt beperkt, zijn alle wettelijke betaalmiddelen toegelaten. De voormelde artikelen bevestigen die vrijheid, maar geven de Koning tegelijk de mogelijkheid om die vrijheid te beperken. Krachtens de artikelen 83<sup>2</sup> en 153 van het W.Succ. kan die beperking er alleen in bestaan betaling door storting of overschrijving op de postchequerekening van de belastingdienst verplicht te stellen.

Het ontworpen artikel 8, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 bevat een opsomming van de wijzen van betaling die in principe dienen te worden gebruikt.<sup>5</sup> Zijn onder meer niet vermeld, de betaling in contanten, de betaling met een kredietkaart en de betaling via een internetbetaalplatform. Voor het aldus beperken van de betalingsmogelijkheden lijkt er geen rechtsgrond voorhanden te zijn.

6.5.2. In zoverre er een rechtsgrond kan worden gevonden of tot stand gebracht voor het regelen van de wijzen van betalen die zijn toegelaten, is het zinvol ook vast te stellen wanneer de betaling in die gevallen uitwerking krijgt. Doch ook voor het vaststellen van de datum waarop elk van de wijzen van betaling uitwerking hebben (ontworpen artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 31 maart 1936), valt niet direct een expliciete bepaling tot machtiging van de Koning aan te wijzen.

Voor het bepalen van die datum kan als rechtsgrond evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de artikelen 83<sup>2</sup> en 153 van het W.Succ., die handelen over de betaling van de rechten, boeten en interesten, en met de artikelen in boek I en boek II ervan, die het heffen van retributies mogelijk maken. De ontworpen bepaling houdt immers niet meer in dan een bevestiging van de ter zake gangbare regels.

6.6. Artikel 11 van het ontwerp strekt tot opheffing van artikel 8<sup>ter</sup> van het koninklijk besluit van 31 maart 1936. Het gaat om een bepaling inzake de jaarlijkse taks op de coördinatiecentra, die niet meer bestaat.

Als rechtsgrond kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 95 van de wet van 21 december 2013, dat boek III (“Jaarlijkse taks op de coördinatiecentra”) van het W.Succ. heeft opgeheven.

6.7. Artikel 12 van het ontwerp strekt tot aanpassing van artikel 8<sup>quater</sup> van het koninklijk besluit van 31 maart 1936.

---

<sup>5</sup> Het ontworpen tweede lid van artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 bepaalt dat de Minister van Financiën of zijn gedelegeerde, in bijzondere omstandigheden, andere wijzen van betaling kunnen toestaan. Zoals artikel 8<sup>bis</sup>, § 2, van koninklijk besluit van 31 maart 1936, dat wordt opgeheven bij artikel 10 van het ontwerp, laat die delegatiebepaling slechts toe om in individuele gevallen af te wijken, niet om verordenend op te treden (daarop heeft de afdeling Wetgeving reeds gewezen in adv.RvS 17.875/2 van 6 april 1987 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 15 oktober 1987 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten’).

6.7.1. In zoverre artikel 8<sup>quater</sup> wordt aangepast ten gevolge van de overheveling van de jaarlijkse taks op de kredietinstellingen van het W.Succ. naar het Wetboek diverse rechten en taksen (artikel 12, 1°, a), en 2°, van het ontwerp), kan worden verwezen naar opmerking 6.2.

6.7.2. In zoverre het gaat om het bepalen van de wijze van betalen van de jaarlijkse taks op de collectieve beleggingsinstellingen en op de verzekeringsondernemingen en van de ermee verband houdende interesten en boeten en het bepalen van de datum waarop de betaling uitwerking heeft (artikel 12, 1°, b), en 3°, van het ontwerp), kan daarvoor als rechtsgrond tot 1 januari 2020 een beroep worden gedaan op artikel 161<sup>septies</sup>, tweede lid, van het W.Succ., dat de Koning machtigt om ter zake “betalingsmodaliteiten” te bepalen. Na die datum wordt rechtsgrond geboden door artikel 203<sup>1</sup> van het Wetboek diverse rechten en taksen.

6.8. Voor de artikelen 13 en 14 (opheffing van artikel 13 en van de rubrieken A, VII, en B, van bijlage 1 van het koninklijk besluit van 31 maart 1936) van het ontworpen besluit is de rechtsgrond te situeren in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 95 van de wet van 21 december 2013 (zie opmerking 6.6).

Voor zover artikel 14 betrekking heeft op de opheffing van rubriek A, V, van bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 31 maart 1936, gaat het om de opheffing van een boeteregeling die niet meer toegepast kan worden en dus haar bestaansreden heeft verloren. De rechtsgrond daarvoor is artikel 141, laatste lid, van het W.Succ.

7. Wat de rechtsgrond voor de artikelen van hoofdstuk 2 van het ontworpen besluit betreft.

7.1. Artikel 16 van het ontworpen besluit strekt tot vervanging van artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 inzake het afsluiten van de voor de registratie van de akten bestemde registers.

Voor die wijziging kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, derde lid, tweede zin, van het W.Reg., dat de Koning ermee belast om “de modaliteiten van de aanbieding ter formaliteit en van de uitvoering van de formaliteit alsook de voorschriften die voor de juiste heffing van de verschuldigde rechten nodig zijn” te bepalen.

7.2. De artikelen 17 en 18 van het ontworpen besluit strekken tot vervanging van artikel 2 en tot opheffing van artikel 2<sup>bis</sup> van het koninklijk besluit van 11 januari 1940. Het ontworpen artikel 2 is de spiegelbepaling van het ontworpen artikel 8 van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 (artikel 9 van het ontwerp), dat onder opmerking 6.5 is besproken.

7.2.1. Ook artikel 9, derde lid, van het W.Reg. bepaalt dat bij koninklijk besluit kan worden voorgeschreven dat de betaling der rechten, boeten en interesten moet geschieden door storting of overschrijving op de postchequerekening van het met de invordering belaste kantoor. Om de redenen uiteengezet in opmerking 6.5.1 kan eraan geen rechtsgrond worden ontleend.

In het te vervangen artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 geldt de verplichting om gebruik te maken van één van de in het eerste lid ervan vermelde wijzen van betaling slechts voor het geval de betaling kan geschieden niet voor, maar na de registratie van de

akte (geldende artikel 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 11 januari 1940). Krachtens artikel 169<sup>ter</sup>, tweede lid, van het W.Reg. bepaalt de Koning in dat geval ook “de nadere regels van de betaling”. In het ontworpen artikel 2 komt die beperking niet meer voor, maar voor zover de ontworpen regeling beperkt zou worden tot het geval dat de betaling kan geschieden na de registratie van de akte, is er rechtsgrond voor, namelijk artikel 169<sup>ter</sup>, tweede lid, van het W.Reg.

7.2.2. Voor het vaststellen van de datum waarop elk van de wijzen van betaling uitwerking hebben, kan als rechtsgrond een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 169<sup>ter</sup> van het W.Reg., dat handelt over de betaling van de rechten, boeten en interesten. Ook hier houdt de ontworpen bepaling niet meer in dan een bevestiging van de ter zake gangbare regels (zie opmerking 6.5.2).

7.3. Artikel 23 van het ontworpen besluit regelt de door artikel 63<sup>1</sup> van het W.Reg. voorgeschreven beroepsverklaring.

De rechtsgrond ervoor is te vinden in artikel 63<sup>1</sup>, eerste lid, 1°, van het W.Reg.

7.4. Artikel 24 van het voorontwerp handelt over het door artikel 184 van het W.Reg. voorgeschreven bericht.

Het ontworpen artikel 10, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 bepaalt de wijze waarop het bericht dient te worden gegeven en duidt de ambtenaar aan om het te ontvangen. Daarvoor wordt rechtsgrond geboden bij artikel 184, tweede lid, van het W.Reg.

Voor het tweede en derde lid van het ontworpen artikel 10 van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 184 van het W.Reg. In die leden wordt immers bepaald welke gegevens in het bericht moeten worden opgenomen.

8. Wat de rechtsgrond voor het enige artikel van hoofdstuk 3 van het ontworpen besluit betreft.

Artikel 25 van het ontworpen besluit strekt tot vervanging van artikel 5 van het koninklijk besluit van 14 september 2016. Het ontworpen artikel 5 handelt over de rechten en retributies die verschuldigd zijn voor het verrichten van de hypothecaire formaliteiten.

Voor dat artikel kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 146, tweede lid, van de Hypotheekwet, dat de Koning niet alleen opdraagt om het tarief van de voor de uitvoering van de hypothecaire formaliteiten en voor het afgeven van de afschriften en getuigschriften verschuldigde retributies te bepalen, maar ook de nadere regels inzake toepassing ervan.

9. De conclusie uit het voorgaande is dat het ontworpen besluit grondig herbekeken moet worden. In zoverre er een rechtsgrond voorhanden is, kunnen de bepalingen ervan gehandhaafd worden, maar bij ontstentenis van rechtsgrond dienen ze uit het ontworpen besluit weggelaten te worden of kan het besluit slechts doorgang vinden nadat een deugdelijke rechtsgrond tot stand is gebracht.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 12

10. Artikel 12 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 8<sup>quater</sup> van het koninklijk besluit van 31 maart 1936. Dat artikel 8<sup>quater</sup> wordt echter vervangen bij artikel 23 van het koninklijk besluit van 17 februari 2019 ‘tot uitvoering van diverse wetten en tot aanpassing van diverse koninklijke besluiten met het oog op onder meer de harmonisatie van de betalingsmodaliteiten binnen de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiën b en niet-fiscale schuldvorderingen’, met ingang van 1 december 2019.<sup>6</sup>

Bepaalde van de ontworpen wijzigingen sporen niet met die nieuwe tekst,<sup>7</sup> maar allicht is het de bedoeling dat de ontworpen wijzigingen nog voor 1 december 2019 uitwerking krijgen. Indien ze pas na 1 december 2019 in werking zouden treden, zouden ze immers geen voorwerp meer hebben. Er zal dus over moeten worden gewaakt dat het ontworpen besluit tijdig in werking treedt, dat wil zeggen voor 1 december 2019.

\*

---

<sup>6</sup> Artikel 48, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 februari 2019.

<sup>7</sup> Zo strekt artikel 12, 1°, a), van het ontwerp ertoe om de woorden “, op de kredietinstellingen” op te heffen in het eerste lid van artikel 8<sup>quater</sup> van het koninklijk besluit van 31 maart 1936, terwijl die niet meer voorkomen in de tekst van de bepaling die op 1 december 2019 van toepassing wordt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

\*

### OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

### PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend principalement à ne plus autoriser le paiement en espèces pour un certain nombre d'impôts et rétributions fédéraux (droits de succession, droits d'enregistrement, ...). À cet effet, des modifications sont apportées à trois arrêtés royaux, à savoir l'arrêté royal du 31 mars 1936 'portant règlement général des droits de succession', l'arrêté royal du 11 janvier 1940 'relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe' et l'arrêté royal du 14 septembre 2016 'fixant les rétributions pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des copies et des certificats'.

L'occasion est en outre mise à profit pour procéder également à un certain nombre d'adaptations – pour la plupart formelles – des arrêtés précités.

### COMPÉTENCE

4. Les articles 19 à 22 de l'arrêté en projet abrogent les articles 3, 4, 7 et 8 de l'arrêté royal du 11 janvier 1940. Ces articles concernent le régime de faveur appliqué aux ventes de petites propriétés rurales et d'habitations modestes, qui étaient soumises à un droit d'enregistrement réduit de 6%.

En vertu des articles 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 6°, et 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', il s'agit toutefois de dispositions concernant un impôt régional, à l'égard duquel les régions sont actuellement compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations. Même

si les dispositions concernées ne sont plus applicables dans les différentes régions <sup>1</sup>, l'autorité fédérale n'est plus compétente pour les matières qui y sont réglées, fût-ce pour les abroger formellement.

Les articles 19 à 22 seront dès lors distraits du projet.

### FONDEMENT JURIDIQUE

5. Selon les premier, troisième et cinquième alinéas du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché, pour le chapitre 1<sup>er</sup> du projet, dans les articles 83<sup>2</sup>, 153 et 161septies du Code des droits de succession (ci-après : C. succ.), pour le chapitre 2, dans l'article 9 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (ci-après : C. enreg.) et pour le chapitre 3, dans l'article 146 de la loi du 16 décembre 1851 'sur la révision du régime hypothécaire' (ci-après : la loi hypothécaire) <sup>2</sup>.

On notera toutefois que l'article 161septies du C. succ. est abrogé par la loi du 13 avril 2019 'introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales' à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 <sup>3</sup>, à la suite de l'insertion de la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif et de la taxe annuelle sur les entreprises d'assurance dans le Code des droits et taxes divers <sup>4</sup>.

6. En ce qui concerne le fondement juridique des articles du chapitre 1<sup>er</sup> de l'arrêté en projet.

---

<sup>1</sup> Ainsi qu'il est précisé dans le rapport au Roi, le régime de faveur a été abrogé dans la Région de Bruxelles-Capitale (par l'article 11 de l'ordonnance du 20 décembre 2002 'modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe') et les articles 3, 4, 7 et 8 de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 ont été abrogés en Région wallonne (par l'article 16 du décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 'd'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives') et en Région flamande (par l'article 5.0.0.1, 11°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 décembre 2013 'houdende de uitvoering van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013'). Les articles 3, 4, 7 et 8 de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 ont dès lors été abrogés, expressément en ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande, et implicitement en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>2</sup> Le projet mentionne « la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 », mais il s'agit d'un intitulé abrégé officieux. Cette loi constitue actuellement le livre III, titre XVIII, du Code civil.

<sup>3</sup> À supposer que le Roi ne fasse pas usage de la faculté que lui offre l'article 139, alinéa 2, de la loi du 13 avril 2019 de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure « pour chaque catégorie de créance ».

<sup>4</sup> Articles 109 et 139, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 avril 2019. Les articles 84 et 94 de cette loi insèrent, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, un article 201<sup>25</sup> et un article 201<sup>34</sup> de même portée dans les titres XII (« Taxe annuelle sur les organismes de placement collectif ») et XIII (« Taxe annuelle sur les entreprises d'assurance ») du livre II du Code des droits et taxes divers. Voir également l'article 203<sup>1</sup> du Code des droits et taxes divers, qui fait partie du livre III (« Dispositions communes aux droits et taxes divers ») de ce Code et qui charge le Roi de déterminer « les modalités de paiement des droits et taxes divers ». Il y a lieu par ailleurs de rappeler les articles 15 et suivants du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales du 13 avril 2019 (ci-après : le Code), qui entreront en principe en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (article 139 de la loi du 13 avril 2019), réglant le paiement des taxes visées au livre II du Code des droits et taxes divers (article 2, § 1<sup>er</sup>, 7°, a), v, du Code). Ces dispositions déterminent les modes de paiement possibles, habilitent le Roi à autoriser d'autres modes de paiement et fixent la date à laquelle les différents modes de paiement produisent leurs effets.

6.1. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté en projet abroge l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 31 mars 1936, qui détermine les services administratifs ou bureaux qui assurent le service des impôts.

Le Roi tire en principe des articles 37 et 107 de la Constitution le pouvoir d'organiser les services, mais en l'espèce le législateur, en adoptant l'article 161septies, alinéa 1<sup>er</sup>, du C. succ., a directement attribué au « Ministre des finances ou son délégué » le pouvoir de déterminer « le bureau compétent pour le recouvrement de la taxe, des amendes et intérêts » en ce qui concerne la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif et la taxe annuelle sur les entreprises d'assurance. Dans cette optique, c'est donc à juste titre que l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 31 mars 1936 est abrogé.

Le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 161septies, alinéa 1<sup>er</sup>, du C. succ.

6.2. Les articles 2, 3 et 15 de l'arrêté en projet visent respectivement à abroger l'article 2bis de l'arrêté royal du 31 mars 1936, à adapter son article 2quater et à abroger son annexe 3, ce en raison de l'insertion de la taxe annuelle sur les établissements de crédit du C. succ. dans le Code des droits et taxes divers par le titre 7, chapitre 5, section 1<sup>re</sup>, de la loi-programme du 22 juin 2012 et de l'abrogation de la taxe annuelle sur les centres de coordination par l'article 95 de la loi du 21 décembre 2013 'portant des dispositions fiscales et financières diverses'.

Le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution du Roi, lu en combinaison avec le titre 7, chapitre 5, section 1<sup>re</sup>, de la loi-programme du 22 juin 2012 et avec l'article 95 de la loi du 21 décembre 2013.

6.3. Les articles 4 à 7 de l'arrêté en projet tirent leur fondement juridique du pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles du C. succ. dont ressort l'obligation de déclaration, ainsi qu'avec les articles 21, III, 96 à 99, 101 et 103 du C. succ. Il s'agit en effet de règles relatives à la déclaration et de règles permettant d'assurer l'exacte perception de l'impôt en exécution des dispositions législatives.

6.4. L'article 8 de l'arrêté en projet – la désignation du fonctionnaire compétent visé à l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 31 mars 1936 – peut trouver un fondement juridique dans les articles 37 et 107 de la Constitution.

6.5. Les articles 9 et 10 de l'arrêté en projet visent respectivement à remplacer l'article 8 et à abroger l'article 8bis de l'arrêté royal du 31 mars 1936. L'article 8, en projet, détermine les modes de paiement possibles des droits de succession, des droits de mutation par décès, de la taxe annuelle compensatoire des droits de succession, des amendes, des intérêts et des rétributions dus (paragraphe 1<sup>er</sup>, en projet) et le moment auquel le paiement prend effet (paragraphe 2, en projet).

6.5.1. Le fondement juridique est recherché dans les articles 83<sup>2</sup> et 153 du C. succ., dont il ressort que le Roi peut prescrire le paiement des droits de succession, des droits de mutation par

décès, de la taxe compensatoire des droits de succession, des amendes et des intérêts – les rétributions ne sont pas mentionnées dans ces articles – par versement ou virement au compte de chèques postaux du bureau chargé du recouvrement.

Si le libre choix du moyen de paiement n'est pas restreint, tous les moyens de paiement légaux sont autorisés. Les articles précités confirment cette liberté, mais permettent en même temps au Roi de la restreindre. En vertu des articles 83<sup>2</sup> et 153 du C. succ., cette restriction peut uniquement consister à rendre obligatoire le paiement par versement ou virement au compte de chèques postaux de l'administration fiscale.

L'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, de l'arrêté royal du 31 mars 1936 énumère les modes de paiement qui doivent en principe être utilisés<sup>5</sup>. Ne sont notamment pas mentionnés, le paiement en espèces, le paiement par carte de crédit et le paiement sur une plateforme de paiement en ligne. Il ne semble pas exister de fondement juridique permettant de restreindre ainsi les possibilités de paiement.

6.5.2. Dans la mesure où un fondement juridique permettant de déterminer les modes de paiement autorisés pourrait être trouvé ou créé, il serait judicieux de fixer également la date à laquelle le paiement prend effet dans les cas précités. Or, il n'est pas non plus possible de désigner d'emblée une disposition explicite déléguant au Roi le pouvoir de fixer la date à laquelle chacun des modes de paiement prend effet (article 8, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 31 mars 1936).

Pour fixer cette date, on pourrait toutefois invoquer à titre de fondement juridique le pouvoir général d'exécution, combiné avec les articles 83<sup>2</sup> et 153 du C. succ., qui traitent du paiement des droits, amendes et intérêts, et avec les articles du livre I et du livre II de ce Code, qui permettent la perception de rétributions. En effet, la disposition en projet ne fait que confirmer les règles usuelles en la matière.

6.6. L'article 11 du projet abroge l'article 8<sup>ter</sup> de l'arrêté royal du 31 mars 1936. Il s'agit d'une disposition relative à la taxe annuelle sur les centres de coordination, qui n'existe plus.

À titre de fondement juridique, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 95 de la loi du 21 décembre 2013, qui a abrogé le livre III (« Taxe annuelle sur les centres de coordination ») du C. succ.

6.7. L'article 12 du projet vise à adapter l'article 8<sup>quater</sup> de l'arrêté royal du 31 mars 1936.

---

<sup>5</sup> L'alinéa 2, en projet, de l'article 8, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 31 mars 1936 dispose que le Ministre des Finances ou son délégué peut, dans des circonstances particulières, autoriser d'autres modes de paiement. À l'instar de l'article 8<sup>bis</sup>, § 2, de l'arrêté royal du 31 mars 1936, qui est abrogé par l'article 10 du projet, cette délégation permet uniquement une dérogation dans des cas individuels, et non d'édicter des règlements (ce qu'a déjà souligné la section de législation dans l'avis C.E. 17.875/2 du 6 avril 1987 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 octobre 1987 'modifiant l'arrêté royal du 11 janvier 1940 relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe').

6.7.1. Dans la mesure où l'article 8<sup>quater</sup> est adapté à la suite de l'insertion de la taxe annuelle sur les établissements de crédit du C. succ. dans le Code des droits et taxes divers (article 12, 1°, a), et 2°, du projet), on peut se reporter à l'observation 6.2.

6.7.2. Dans la mesure où il s'agit de déterminer le mode de paiement de la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif et sur les entreprises d'assurances et des intérêts et amendes connexes, et de déterminer la date à laquelle le paiement prend effet (article 12, 1°, b), et 3°, du projet), on peut invoquer comme fondement juridique à cet effet, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'article 161<sup>septies</sup>, alinéa 2, du C. succ., qui habilite le Roi à fixer les « modalités de paiement » en la matière. Après cette date, le fondement juridique réside dans l'article 203<sup>1</sup> du Code des droits et taxes divers.

6.8. Pour les articles 13 et 14 (abrogation de l'article 13 et des rubriques A, VII, et B, de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 31 mars 1936) de l'arrêté en projet, il faut situer le fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 95 de la loi du 21 décembre 2013 (voir l'observation 6.6).

Dans la mesure où l'article 14 concerne l'abrogation de la rubrique A, V, de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 31 mars 1936, il abroge un système d'amendes qui ne peut plus être appliqué et a donc perdu sa raison d'être. Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 141, dernier alinéa, du C. succ.

7. En ce qui concerne le fondement juridique des articles du chapitre 2 de l'arrêté en projet.

7.1. L'article 16 de l'arrêté en projet vise à remplacer l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 relatif à la clôture des registres destinés à l'enregistrement des actes.

Cette modification peut trouver un fondement juridique dans l'article 2, alinéa 3, deuxième phrase, du C. enreg., qui charge le Roi de déterminer « les modalités de la présentation à la formalité et de l'exécution de la formalité ainsi que les mesures nécessaires à la juste perception des droits dus ».

7.2. Les articles 17 et 18 de l'arrêté en projet visent à remplacer l'article 2 et à abroger l'article 2<sup>bis</sup> de l'arrêté royal du 11 janvier 1940. L'article 2 en projet est la disposition « miroir » de l'article 8, en projet, de l'arrêté royal du 31 mars 1936 (article 9 du projet), qui a été examiné au point 6.5.

7.2.1. L'article 9, alinéa 3, du C. enreg. dispose lui aussi qu'un arrêté royal peut prescrire le paiement des droits, des amendes et des intérêts par versement ou virement au compte de chèques postaux du bureau chargé du recouvrement. Pour les motifs exposés au point 6.5.1, il est impuissant à procurer un fondement juridique.

L'article 2, à remplacer, de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 impose de faire usage d'un des modes de paiement mentionnés à son alinéa 1<sup>er</sup>, uniquement lorsque le paiement peut être opéré non pas préalablement, mais postérieurement à l'enregistrement de l'acte (article 2, alinéa 3, en vigueur, de l'arrêté royal du 11 janvier 1940). En vertu de l'article 169<sup>ter</sup>, alinéa 2,

du C. enreg., le Roi fixe dans ce cas également « les modalités du paiement ». L'article 2 en projet ne fait plus état de cette restriction, mais dans la mesure où le dispositif en projet serait limité au cas dans lequel le paiement peut être opéré postérieurement à l'enregistrement de l'acte, le fondement juridique à cet effet figurerait à l'article 169<sup>ter</sup>, alinéa 2, du C. enreg.

7.2.2. Pour fixer la date à laquelle chacun des modes de paiement prend effet, on peut invoquer à titre de fondement juridique le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 169<sup>ter</sup> du C. enreg., qui a trait au paiement des droits, amendes et intérêts. La disposition en projet se limite, ici aussi, à confirmer les règles usuelles applicables en la matière (voir l'observation 6.5.2).

7.3. L'article 23 de l'arrêté en projet règle la déclaration de profession prescrite par l'article 63<sup>1</sup> du C. enreg.

Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 63<sup>1</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du C. enreg.

7.4. L'article 24 du projet a trait à l'information prescrite par l'article 184 du C. enreg.

L'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 détermine les modalités selon lesquelles l'information doit être donnée et désigne le fonctionnaire à qui elle doit être adressée. Le fondement juridique à cet effet figure à l'article 184, alinéa 2, du C. enreg.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 10, en projet, de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 peuvent trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 184 du C. enreg. Ces alinéas précisent en effet les éléments qui doivent figurer dans l'information.

8. En ce qui concerne le fondement juridique de l'unique article du chapitre 3 de l'arrêté en projet.

L'article 25 de l'arrêté en projet vise à remplacer l'article 5 de l'arrêté royal du 14 septembre 2016. L'article 5 en projet a trait aux droits et rétributions dus pour l'exécution des formalités hypothécaires.

Le fondement juridique de cet article peut être trouvé dans l'article 146, alinéa 2, de la loi hypothécaire, qui habilite le Roi, non seulement à fixer le tarif des rétributions dues pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des certificats et des copies, mais aussi à fixer les règles relatives à leur application.

9. Force est de conclure de ce qui précède que l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu. Dans la mesure où il existe un fondement juridique, ses dispositions peuvent être maintenues, mais en l'absence d'un tel fondement juridique, il faut les distraire de l'arrêté en projet ou le projet ne peut se concrétiser qu'après avoir été doté d'un fondement juridique adéquat.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 12

10. L'article 12 du projet vise à modifier l'article 8<sup>quater</sup> de l'arrêté royal du 31 mars 1936. Cet article 8<sup>quater</sup> est cependant remplacé par l'article 23 de l'arrêté royal du 17 février 2019 'exécutant diverses lois et adaptant divers arrêtés royaux en vue notamment de l'harmonisation des modalités de paiement au sein de l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales', avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2019 <sup>6</sup>.

Certaines modifications en projet ne s'accordent pas avec ce nouveau texte <sup>7</sup>, mais sans doute l'intention est-elle que les modifications en projet sortent encore leurs effets avant le 1<sup>er</sup> décembre 2019. Si elles n'entraient en vigueur qu'après le 1<sup>er</sup> décembre 2019, elles seraient en effet dépourvues d'objet. Il faudra par conséquent veiller à ce que l'arrêté en projet entre en vigueur en temps utile, c'est-à-dire, avant le 1<sup>er</sup> décembre 2019.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

---

<sup>6</sup> Article 48, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 février 2019.

<sup>7</sup> C'est ainsi que l'article 12, 1<sup>o</sup>, a), du projet vise à abroger les mots « , sur les établissements de crédit », figurant à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 8<sup>quater</sup> de l'arrêté royal du 31 mars 1936, alors qu'ils n'apparaissent plus dans le texte de la disposition qui devient applicable le 1<sup>er</sup> décembre 2019.