



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.306/2
du 17 mai 2020

advies 67.306/2
van 17 mei 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux rétributions auxquelles
donnent lieu les prestations du
Registre national des personnes
physiques'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
vergoedingen waartoe de
prestaties van het Rijksregister
van de natuurlijke personen
aanleiding geven'

Le 27 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux rétributions auxquelles donnent lieu les prestations du Registre national des personnes physiques'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 mai 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, 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 17 mai 2020.

*

Op 27 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de vergoedingen waartoe de prestaties van het Rijksregister van de natuurlijke personen aanleiding geven'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, 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 17 mei 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté est relatif aux rétributions auxquelles donnent lieu les prestations du Registre national des personnes physiques.

Comme le fait apparaître l'alinéa 1^{er} du préambule, il trouve son fondement légal dans l'article 7 de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques'.

Le fonctionnaire délégué a précisé que le projet d'arrêté tend uniquement à exécuter l'alinéa 1^{er} de cette disposition, qui donne notamment au Roi le pouvoir de fixer les rétributions auxquelles les prestations du Registre national peuvent donner lieu.

Comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, le projet d'arrêté trouve également pour partie son fondement légal dans l'article 5^{ter}, § 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983, qui habilite le Roi à fixer le tarif des prestations réalisées par les services du Registre national à charge des organismes autorisés à recevoir la communication des données du Registre national conformément à l'article 5^{ter}, § 1^{er}, de la même loi.

Au bénéfice de ces précisions, le projet d'arrêté appelle les observations générales suivantes.

2. Les prélèvements auxquels se rapporte le projet d'arrêté sont des rétributions non constitutives d'impôts, également appelées « redevances »¹. Ils doivent donc en présenter les caractéristiques.

Il convient à cet égard de rappeler qu'un prélèvement ne peut être qualifié de rétribution ou de redevance que si, d'une part, il porte sur la rémunération d'un service accompli par l'autorité publique au profit d'un redevable considéré isolément et si, d'autre part, il revêt un caractère indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable².

¹ On observera que le « tarif des prestations » prévu par l'article 5^{ter}, § 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 ne peut s'analyser, d'un point de vue juridique, que comme étant constitutif d'une rétribution ou d'une redevance.

² Voir sur ce point la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, notamment les arrêts n° 18/2018 du 22 février 2018, n° 42/2018 du 29 mars 2018 et n° 37/2019 du 28 février 2019. Voir aussi, dans le même sens, la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, notamment l'arrêt ASBL Association pour le droit des étrangers et consorts, n° 245.404, du 11 septembre 2019.

En l'espèce, la première de ces conditions est remplie pour les rétributions que prévoit le projet d'arrêté.

Par contre, en l'état, le dossier porté à la connaissance du Conseil d'État ne comporte pas suffisamment d'éléments permettant d'établir que, dans les divers cas de figure concernés, les montants des rétributions que prévoit le projet d'arrêté ne sont pas supérieurs à des montants raisonnablement proportionnés au coût ou à la valeur du service fourni. Le projet d'arrêté sera réexaminé pour établir que cette condition est remplie. Le cas échéant, il sera revu en conséquence.

3. En ce qui concerne les prestations du Registre national qui sont visées aux articles 2 à 6, le projet d'arrêté prévoit des règles variables selon les hypothèses.

Ainsi :

a) l'article 2 dispose que les transactions réalisées par les communes sont gratuites ;

b) selon l'article 3, les transactions réalisées par les autres utilisateurs du Registre national sont rétribuées à 0,13 euros par transaction ;

c) dans des dispositions présentées comme dérogeant à l'article 3, les articles 4 et 5 font bénéficier d'un tarif particulier, respectivement, diverses « instances habilitées à collecter et à effectuer des mises à jours dans le Registre national » et « les autorités publiques fédérales belges visées à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 8 août 1983 » ;

d) enfin, l'article 6 délègue au ministre de l'Intérieur le pouvoir de soumettre à une rétribution forfaitaire annuelle diverses catégories de prestations « effectuées au profit d'une autorité publique fédérale ».

Outre ce qui a été exposé dans l'observation générale n° 2 et ce qui le sera dans les observations particulières sur les dispositions à l'examen, la question se pose de savoir si ces différences de régimes sont admissibles au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

La note au Conseil des ministres contient des explications qui, *a priori*, semblent de nature à justifier de manière spécifique les régimes particuliers prévus par les articles 2 et 4 ³.

Pour le surplus, la même note au Conseil des ministres contient les considérations suivantes :

« Le Registre national propose une nette diminution de prix pour les différentes instances publiques afin de permettre la réalisation de la simplification administrative et du principe '*only once*' au sein de l'administration. L'on constate que de nombreuses autorités, tant au niveau local, régional que fédéral, ne mettent pas pleinement à profit les informations disponibles au Registre national. La diminution du coût pour la consultation

³ Sous réserve de l'observation particulière qui sera formulée à propos de l'article 4.

du Registre national lèvera ce frein et permettra aux autorités d'utiliser plus efficacement les informations disponibles au Registre national sans pour autant devoir grever le budget ».

Ces considérations sont trop générales pour justifier de manière suffisamment spécifique les régimes particuliers de « réduction de prix » – selon l'expression utilisée dans la note au Conseil des ministres – dont les articles 5 et 6 entendent faire bénéficier les autorités publiques qu'ils visent, ainsi que la limitation du champ d'application de ces dispositions à des autorités publiques présentant la caractéristique d'être fédérales.

En outre, en ce qui concerne le principe « *only once* », dont fait état la note au Conseil des ministres, il ne peut être perdu de vue qu'en son article 6, la loi du 8 août 1983 contient des règles qui tendent spécifiquement et expressément à contribuer à réaliser l'un des objectifs essentiels dudit principe, à savoir l'allégement des obligations administratives des citoyens et des personnes morales en leur garantissant que les données déjà disponibles dans une source authentique ne devront plus être communiquées une nouvelle fois ⁴. Or, l'article 6 de la loi du 8 août 1983 s'applique aux divers organismes, autorités et personnes visés à l'article 5 de la même loi et non pas seulement à certains d'entre eux (comme l'envisage l'article 5 du projet d'arrêté) ou à ceux d'entre eux qui présentent la caractéristique d'être des autorités publiques fédérales (comme l'envisagent les articles 5 et 6 du projet).

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

4. Comme indiqué plus haut, le projet d'arrêté tend à exécuter uniquement l'alinéa 1^{er} de l'article 7 de la loi du 8 août 1983.

Il ne tend pas à exécuter l'alinéa 2 du même article, qui, quant à lui, charge le Roi de déterminer les redevances à imputer aux institutions ou organisations que vise cet alinéa.

Quant au principe, rien ne s'oppose à ce que les mesures par lesquelles le Roi met en œuvre l'habilitation que lui donne l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi du 8 août 1983 figurent dans un arrêté distinct de l'arrêté en projet.

Toutefois, le dispositif et le préambule de l'arrêté en projet doivent alors faire clairement apparaître que celui-ci ne s'applique pas aux redevances prévues par l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi du 8 août 1983. Ils seront revus en conséquence.

En outre, il importe de relever que le Roi est tenu de donner exécution à l'alinéa 2 de l'article 7. Il conviendra donc d'envisager l'adoption des dispositions requises à cette fin.

⁴ Sur les objectifs du principe « *only once* », voir par exemple l'article 2 de la loi du 5 mai 2014 'garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Comme indiqué dans les observations générales, l'arrêté en projet trouve son fondement légal dans les articles 5^{ter}, § 5, alinéa 2, et 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983.

Ce sont donc ces dispositions de la loi du 8 août 1983 qui seront visées à l'alinéa 1^{er} du préambule.

2. L'article 9 de l'arrêté en projet abroge l'arrêté royal du 23 novembre 1984 'relatif à la collecte initiale des informations et aux rétributions allouées aux pouvoirs locaux pour la transmission des informations au Registre national des personnes physiques'.

Le préambule sera donc complété par un alinéa 2 nouveau, ayant pour objet de viser cet arrêté.

3. L'alinéa 7 doit mentionner le fait que le présent avis est donné en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973⁵.

4. Les considérants figurant aux alinéas 3 et 4 doivent être déplacés après les visas⁶.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Afin notamment de tenir compte des définitions procurées par les 2^o et 3^o de l'article 1^{er}, il conviendrait de rédiger comme suit la définition donnée par le 1^o de cette disposition à la notion de « prestations du Registre national » :

« les transactions au sens du 2^o et les travaux au sens du 3^o ».

Ceci réglerait également la difficulté liée à l'absence, au 1^o, de l'adjectif « informatisés » qui se trouve pourtant au 3^o entre les mots « travaux » et « réalisés ».

2. Selon le 3^o⁷, le terme « travaux » désigne, pour l'application de l'arrêté en projet, des « travaux informatisés réalisés par les services chargés de la gestion du Registre national des personnes physiques, tels l'établissement de listes et/ou de statistiques, la constitution d'échantillons, des travaux spéciaux pour les communes, la réalisation de programmes de test, l'établissement de fichiers spécifiques ».

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, adaptée.

⁶ *Ibid.*, recommandations n°s 19 et 39.

⁷ L'article 1^{er} n'étant pas divisé en paragraphes, les mots « § 1^{er}. » au début de la disposition seront omis.

Dans cette disposition, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, les mots « tels l'établissement de listes et/ou de statistiques, la constitution d'échantillons, des travaux spéciaux pour les communes, la réalisation de programmes de test, l'établissement de fichiers spécifiques » fournissent des exemples de « travaux » au sens de l'arrêté en projet.

L'annexe de l'arrêté en projet fixe par ailleurs la liste des « travaux » soumis à celui-ci. Il résulte de l'article 7 et il a été confirmé par le fonctionnaire délégué que cette liste est exhaustive. Par conséquent, l'énoncé des exemples de travaux que donne l'article 1^{er}, 3^o, est inutile et pourrait prêter à confusion.

Aussi, dans cette dernière disposition, mieux vaut remplacer les mots « tels l'établissement de listes et/ou de statistiques, la constitution d'échantillons, des travaux spéciaux pour les communes, la réalisation de programmes de test, l'établissement de fichiers spécifiques » par les mots « tels que visés à l'annexe du présent arrêté ».

Article 4

En vertu de l'article 3, 6^o, de l'arrêté royal du 1^{er} février 1995 'déterminant les informations mentionnées dans le registre d'attente et désignant les autorités habilitées à les y introduire', les membres du greffe du Conseil du contentieux des étrangers sont habilités à introduire dans ce registre, par la voie du Registre national, diverses catégories d'informations visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté.

Aussi, comme en a convenu le fonctionnaire délégué, dans la liste des « instances habilitées à collecter et à effectuer des mises à jours dans le Registre national » que contient l'alinéa 2 de la disposition à l'examen, il y a lieu d'ajouter le Conseil du contentieux des étrangers.

Article 5

Comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, le montant maximum de 1.200.000 euros que prévoit l'article 5 est un montant annuel.

Le texte sera précisé en ce sens.

La même observation vaut pour l'article 6.

Articles 6 et 7 et annexe

1. L'article 6 habilite le ministre de l'Intérieur à fixer une rétribution forfaitaire annuelle pour les prestations effectuées au profit d'une autorité publique fédérale. Il précise qu'il s'agit des prestations qui consistent en « un droit d'accès », ainsi que des « transactions en ligne », la « livraison de fichiers hebdomadaires de mutations », la « consultation en batch » et les « mises à jour de fichiers traducteurs ».

Or la notion de « prestations » est définie à l'article 1^{er}, 1^o, du projet comme les « transactions du Registre national » (au sens de l'article 1^{er}, 2^o, du projet) et les « travaux réalisés par les services chargés de la gestion du Registre national des personnes physiques » (au sens de l'article 1^{er}, 3^o, du projet) ⁸.

Comme il est relevé dans l'observation n° 2 relative à l'article 1^{er} du projet, ces « travaux » sont ceux qui sont énumérés à l'annexe, laquelle a vocation à l'exhaustivité.

Afin d'assurer une cohérence avec les définitions contenues dans l'article 1^{er} du projet, la notion de prestations employée à l'article 6 ne peut être entendue que comme recouvrant soit les « transactions », soit les « travaux » décrits plus haut.

2. Même si la notion de « droit d'accès » gagnerait à être précisée dans le texte, il semble qu'il s'agit d'une « transaction » au sens de l'article 1^{er}, 2^o, du projet. Il semble en aller de même pour les « transaction en ligne ».

En ce qui concerne la « consultation en batch », le fonctionnaire délégué a expliqué qu'elle consiste en la création d'un fichier de données sur mesure pour un utilisateur, à la demande de celui-ci. Outre le fait que le texte gagnerait à préciser cette notion, dès lors que les « transactions » sont définies comme des « consultations », il semble que « la consultation en batch » entre également dans le champ d'application de la notion de « transaction » définie par l'article 1^{er}, 2^o.

Si l'intention de l'auteur du projet est de ne pas donner une autre portée à ces trois prestations que celle que recouvre la notion de « transactions » au sens de l'article 1^{er}, 2^o, il s'agira d'indiquer comment l'article 6 s'articule avec l'article 5 du projet, qui prévoit que les autorités publiques fédérales visées à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 8 août 1983 bénéficient d'un tarif de 0,05 euro par « transaction ».

3. En ce qui concerne les « prestations du Registre national », outre les « transactions », cette notion recouvre également les « travaux » au sens de l'article 1^{er}, 3^o, du projet.

Les notions de « livraison de fichiers hebdomadaires de mutations » et de « fichier traducteur » paraissent relever de la notion générique de « travaux » ainsi définie. Cela paraît être confirmé, s'agissant de « la livraison de fichiers hebdomadaires de mutations », par le fait que

⁸ Il est renvoyé aux observations n°s 1 et 2 formulées sous l'article 1^{er} quant à la cohérence entre la définition de la notion de « prestation » et celle de la notion de « travaux » et quant à la définition de cette dernière notion.

cette dernière notion peut être rattachée à celle de « [t]ravaux spécifiques sur support digital » qui est visée par le point 4 de l'annexe, laquelle, aux termes de l'article 7, contient la liste des « travaux »⁹. Il s'agirait en revanche de préciser à quelle rubrique de l'annexe se rattache la notion de « fichier traducteur », dont la signification doit par ailleurs être précisée. À défaut de complément apporté en ce sens à l'annexe, celle-ci ne serait pas complète, alors qu'ainsi qu'il résulte de l'observation n° 2 formulée sous l'article 1^{er}, la liste des prestations énumérées à l'annexe doit être exhaustive quant à la détermination des « travaux » dont il est question dans le projet, tel que définis par l'article 1^{er}, 3°, de celui-ci.

Cette manière de concevoir et d'ordonner le projet, qui est la seule commandée par la notion même de « travaux » selon le projet, suscite toutefois un problème de cohérence, cette fois entre, d'une part, l'article 6 et, d'autre part, l'article 7 et l'annexe.

Il résulte en effet de l'article 6 que les prestations qui y sont énumérées ne peuvent donner lieu qu'à une « rétribution forfaitaire annuelle ». Il ne saurait donc être prévu en même temps que certaines des prestations y énumérées figurent également dans l'annexe et fassent donc l'objet de tarifs particuliers. Cette incohérence doit être levée.

2. Il résulte par ailleurs des explications du fonctionnaire délégué que l'article 6 envisagerait en réalité les hypothèses où une autorité bénéficie de l'ensemble des prestations qu'énumère le texte.

Si telle est bien l'intention, l'article 6 du projet doit alors aussi nécessairement être revu puisqu'en l'état cette idée ne ressort pas expressément du texte.

Article 6

En vue de mieux circonscrire les limites du pouvoir que la disposition en projet délègue au ministre de l'Intérieur, de garantir le caractère de rétribution des sommes réclamées et d'assurer l'égalité de traitement des utilisateurs concernés, il s'indiquerait de préciser que les rétributions forfaitaires visées par le texte sont calculées en fonction de la charge représentée par les prestations qui en font l'objet¹⁰.

⁹ Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 7 en ce qui concerne la rédaction de cette disposition.

¹⁰ Cette observation s'inspire d'une observation qu'a formulée la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 34.772/2 donné le 29 janvier 2003 sur la disposition qui est devenue l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 avril 2003 'relatif aux rétributions auxquelles donnent lieu les prestations du Registre national des personnes physiques'.

Article 7

Compte tenu de la définition donnée au terme « travaux » par l'article 1^{er}, 3^o, il y a lieu d'omettre les mots « réalisés par les services chargés de la gestion du Registre national » et ce, d'autant plus que, à l'article 7, l'adjectif « informatisés », présent à l'article 1^{er}, 3^o, manque entre les mots « travaux » et « réalisés ».

Article 10

Selon l'article 10, l'arrêté en projet est appelé à produire ses effets rétroactivement le 1^{er} janvier 2020.

En vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle.

Dans les cas où, comme en l'espèce, aucune disposition de nature législative n'autorise la rétroactivité d'un acte administratif, une telle rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, par exemple lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il appartient à l'auteur du projet d'arrêté de vérifier si, en l'espèce, les conditions qui viennent d'être énoncées sont remplies.

La disposition à l'examen sera réexaminée et, le cas échéant, revue en conséquence.

ANNEXE

1. Selon son intitulé, le point 2 a pour objet des « [t]ravaux spéciaux pour les communes affiliées ».

Le fonctionnaire délégué a précisé qu'étaient ainsi visés des travaux standardisés fournis à des communes qui souscrivent un abonnement à cette fin.

L'intitulé du point 2 gagnerait à être rédigé en ce sens.

2. Dans la version française de la remarque qui introduit la liste des travaux visés au point 2 et les tarifs qui s'y appliquent, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, le mot « ans » n'a pas de raison d'être et doit donc être omis.

*

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 voorstel, 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerpbesluit heeft betrekking op de vergoedingen waartoe de prestaties van het Rijksregister van de natuurlijke personen aanleiding geven.

Zoals blijkt uit het eerste lid van de aanhef, ontleent het zijn rechtsgrond aan artikel 7 van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’.

De gemachtigde ambtenaar heeft gepreciseerd dat het ontwerpbesluit er enkel toe strekt uitvoering te geven aan het eerste lid van die bepaling, dat de Koning inzonderheid de bevoegdheid verleent om de vergoedingen vast te stellen waartoe de verrichtingen van het Rijksregister aanleiding kunnen geven.

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, ontleent het ontwerpbesluit zijn rechtsgrond ook gedeeltelijk aan artikel 5ter, § 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983, waarbij de Koning gemachtigd wordt om het tarief te bepalen van de prestaties die uitgevoerd worden door de diensten van het Rijksregister ten laste van de instellingen die, overeenkomstig artikel 5ter, § 1, van dezelfde wet, gemachtigd zijn om mededeling te krijgen van de gegevens van het Rijksregister.

Gelet op die preciseringen geeft het ontwerpbesluit aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen.

2. De heffingen waarop het ontwerpbesluit betrekking heeft, zijn belastingvrije vergoedingen, ook wel “retributies” genoemd.¹ Ze moeten er dan ook de kenmerken van vertonen.

In dat verband zij eraan herinnerd dat een heffing slechts kan worden gekwalificeerd als een vergoeding of een retributie indien ze enerzijds betrekking heeft op de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, en indien zij anderzijds een vergoedend karakter heeft, zodat er een

¹ Er moet opgemerkt worden dat het “tarief van de prestaties” zoals bedoeld in artikel 5ter, § 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983, vanuit juridisch oogpunt enkel zo kan worden geïnterpreteerd dat het een vergoeding of een retributie betreft.

redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat door de heffingsplichtige verschuldigd is.²

In casu is de eerste van die voorwaarden vervuld voor de vergoedingen waarin het ontwerpbesluit voorziet.

In het tegendeel bevat het dossier dat ter kennis gebracht is van de Raad van State in zijn huidige vorm echter onvoldoende gegevens waaruit moet blijken dat de bedragen van de vergoedingen waarin het ontwerpbesluit voorziet, in de verschillende desbetreffende gevallen, niet hoger liggen dan wat redelijk is ten opzichte van de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst. Het ontwerpbesluit moet opnieuw onderzocht worden teneinde vast te stellen of aan die voorwaarde voldaan is. Zo nodig moet het dienovereenkomstig herzien worden.

3. Wat betreft de prestaties van het Rijksregister waarvan sprake is in de artikelen 2 tot 6, voorziet het ontwerpbesluit in verschillende regels naargelang van het geval.

Zo:

a) bepaalt artikel 2 dat de transacties die door de gemeenten worden verricht, kosteloos zijn;

b) bepaalt artikel 3 dat de transacties die worden verricht door de andere gebruikers van het Rijksregister, worden aangerekend aan 0,13 euro per transactie;

c) bepalen de artikelen 4 en 5, die worden voorgesteld afwijkend van artikel 3, dat een bijzonder tarief van toepassing is voor respectievelijk verschillende “instanties die gemachtigd zijn om collectes en bijwerkingen te doen in het Rijksregister” en “de Belgische Federale openbare overheden bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 8 augustus 1983”;

d) en verleent artikel 6 tot slot aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om een jaarlijkse forfaitaire vergoeding vast te stellen voor diverse categorieën prestaties “die verricht worden ten behoeve van een [federale] openbare overheid”.

Naast hetgeen uiteengezet is in algemene opmerking 2 en hetgeen uiteengezet zal worden in de bijzondere opmerkingen over de voorliggende bepalingen, rijst ook de vraag of die verschillende regelingen aanvaardbaar zijn in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en van niet-discriminatie.

De nota aan de Ministerraad bevat toelichtingen die *a priori* een specifieke verantwoording lijken te kunnen bieden voor de bijzondere regelingen waarin de artikelen 2 en 4 voorzien.³

² Zie wat dat betreft de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, onder meer de arresten nr. 18/2018 van 22 februari 2018, nr. 42/2018 van 29 maart 2018 en nr. 37/2019 van 28 februari 2019. Zie in dezelfde zin tevens de rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, onder meer arrest nr. 245.404 van 11 september 2019, vzw Association pour le droit des étrangers et consorts,

Voor het overige bevat diezelfde nota aan de Ministerraad de volgende overwegingen:

“Het Rijksregister stelt een sterke prijsvermindering voor de verschillende publieke instanties voor zodat de administratieve vereenvoudiging en het *only once* principe binnen de overheid verder kan worden uitgevoerd. Men stelt vast dat heel wat overheden, zowel op lokaal, regionaal als federaal vlak, niet ten volle de beschikbare informatie uit het Rijksregister benutten. Het verminderen van de kostprijs voor het consulteren van het Rijksregister zal deze rem wegnemen en de overheden toelaten de beschikbare informatie in het Rijksregister meer efficiënt te gebruiken zonder dat men hiervoor budgettair wordt gestraft.”

Die overwegingen zijn te algemeen om een voldoende specifieke rechtvaardiging te kunnen bieden voor de bijzondere regelingen inzake “prijsvermindering” – dat is de term die in de nota aan de Ministerraad wordt gebruikt – die volgens de artikelen 5 en 6 zouden gelden voor de daar vermelde openbare overheden, en voor de beperking van de werkingssfeer van die bepalingen tot openbare overheden die beschikken over de karakteristieke eigenschap dat ze tot het federale niveau behoren.

Wat betreft het “*only once*”-principe waarvan in de nota aan de Ministerraad gewag gemaakt wordt, mag bovendien niet uit het oog worden verloren dat artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983 regels bevat die specifiek en uitdrukkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van een van de essentiële doelstellingen van dat principe, namelijk het vereenvoudigen van de administratieve verplichtingen van burgers en rechtspersonen door te waarborgen dat gegevens die reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron, niet opnieuw meegedeeld moeten worden.⁴ Artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983 is echter van toepassing op de verschillende instellingen, overheden en personen bedoeld in artikel 5 van dezelfde wet, en niet enkel op sommige ervan (zoals bepaald wordt in artikel 5 van het ontwerpbesluit) of op die welke beschikken over de karakteristieke eigenschap dat ze federale openbare overheden zijn (zoals bepaald wordt in de artikelen 5 en 6 van het ontwerp).

Het ontwerpbesluit moet opnieuw onderzocht worden en in voorkomend geval dienovereenkomstig herzien worden.

4. Zoals hiervoor reeds aangegeven werd, strekt het ontwerpbesluit enkel tot uitvoering van het eerste lid van artikel 7 van de wet van 8 augustus 1983.

Het strekt niet tot uitvoering van het tweede lid van datzelfde artikel, dat zijnerzijds de Koning belast met het bepalen van de retributies die aangerekend moeten worden aan de instellingen of organisaties bedoeld in dat lid.

³ Onder voorbehoud van de bijzondere opmerking die over artikel 4 wordt gemaakt.

⁴ Zie met betrekking tot de doelstellingen van het “*only once*”-principe bijvoorbeeld artikel 2 van de wet van 5 mei 2014 ‘houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren.

In principe staat niets eraan in de weg dat de maatregelen waarmee de Koning uitvoering geeft aan de hem bij artikel 7, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 verleende machtiging, worden opgenomen in een besluit dat losstaat van het ontworpen besluit.

Uit het dispositief en de aanhef van het ontworpen besluit moet dan echter duidelijk blijken dat dat besluit niet van toepassing is op de retributies waarin het tweede lid van artikel 7 van de wet van 8 augustus 1983 voorziet. Dispositief en aanhef moeten dienovereenkomstig herzien worden.

Bovendien moet opgemerkt worden dat de Koning ertoe gehouden is uitvoering te geven aan het tweede lid van artikel 7. Er dient dan ook overwogen te worden de daartoe vereiste bepalingen vast te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Zoals aangegeven wordt in de algemene opmerkingen, ontleent het ontworpen besluit zijn rechtsgrond aan de artikelen 5ter, § 5, tweede lid, en 7, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983.

In het eerste lid van de aanhef moet dan ook naar die bepalingen van de wet van 8 augustus 1983 verwezen worden.

2. Het koninklijk besluit van 23 november 1984 ‘betreffende de eerste verzameling van informatiegegevens en betreffende de vergoedingen die aan de lokale overheden worden toegekend voor het doorgeven van de informatiegegevens aan het Rijksregister van de natuurlijke personen’ wordt opgeheven bij artikel 9 van het ontworpen besluit.

De aanhef moet dan ook aangevuld worden met een nieuw tweede lid waarin naar dat besluit verwezen wordt.

3. In het zevende lid moet vermeld worden dat dit advies gegeven is met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973.⁵

4. De in het derde en het vierde lid opgenomen overwegingen moeten na de aanhefverwijzingen worden geplaatst.⁶

⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.

⁶ *Ibid.*, aanbevelingen 19 en 39.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Om met name rekening te houden met de definities die in de onderdelen 2° en 3° van artikel 1 gegeven worden, zou de definitie van het begrip “prestaties van het Rijksregister”, in onderdeel 1° van die bepaling, als volgt geredigeerd moeten worden:

“de transacties in de zin van onderdeel 2° en de werken in de zin van onderdeel 3°”.

Aldus zou ook de moeilijkheid verholpen worden dat in onderdeel 1° sprake is van “werken”, terwijl in onderdeel 3° sprake is van “informaticawerkzaamheden”.

2. Luidens onderdeel 3^{o7} worden voor de toepassing van het ontworpen besluit onder de term “werken” “informaticawerkzaamheden [verstaan] die worden uitgevoerd door de diensten belast met het beheer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, zoals het opstellen van lijsten en/of statistieken, het samenstellen van steekproeven, bijzondere werken voor de gemeenten, het uitvoeren van testprogramma's, het opstellen van specifieke bestanden”.

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat in die bepaling de woorden “zoals het opstellen van lijsten en/of statistieken, het samenstellen van steekproeven, bijzondere werken voor de gemeenten, het uitvoeren van testprogramma's, het opstellen van specifieke bestanden” voorbeelden inhouden van “werken” in de zin van het ontworpen besluit.

Bovendien wordt in de bijlage bij het ontworpen besluit de lijst vastgesteld van de “werken” waarop dat besluit van toepassing is. Uit artikel 7 vloeit voort dat die lijst volledig is, wat door de gemachtigde ambtenaar bevestigd is. Het is bijgevolg niet nodig dat in artikel 1, 3°, voorbeelden gegeven worden van werken, wat tot verwarring zou kunnen leiden.

In die laatste bepaling zouden de woorden “zoals het opstellen van lijsten en/of statistieken, het samenstellen van steekproeven, bijzondere werken voor de gemeenten, het uitvoeren van testprogramma's, het opstellen van specifieke bestanden” dan ook beter vervangen worden door de woorden “zoals bedoeld in de bijlage bij dit besluit”.

Artikel 4

Krachtens artikel 3, 6°, van het koninklijk besluit van 1 februari 1995 ‘tot vaststelling van de in het wachtregister vermelde informatiegegevens en tot aanwijzing van de overheden die bevoegd zijn om die gegevens in het wachtregister in te voeren’ zijn de leden van de griffie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gemachtigd om door middel van het Rijksregister in dat wachtregister verschillende categorieën van informatiegegevens in te voeren die in artikel 2, eerste lid, van hetzelfde besluit opgesomd worden.

⁷ Aangezien artikel 1 niet onderverdeeld is in paragrafen, moet de vermelding “§ 1.” aan het begin van de bepaling geschrapt worden.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dan ook toegevoegd moet worden in de lijst van “instanties die gemachtigd zijn om collectes en bijwerkingen te doen in het Rijksregister”, die in het tweede lid van de voorliggende bepaling vervat is.

Artikel 5

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat het maximumbedrag van 1.200.000 euro waarin artikel 5 voorziet een jaarlijks bedrag is.

De tekst moet in die zin verduidelijkt worden.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6.

Artikelen 6 en 7 en bijlage

1. De minister van Binnenlandse Zaken wordt bij artikel 6 gemachtigd om een jaarlijkse forfaitaire vergoeding vast te stellen voor de prestaties die verricht worden ten behoeve van een federale openbare overheid. In het artikel wordt gepreciseerd dat het gaat om de prestaties die “recht geven op toegang” alsook om de “onlineraadplegingen”, de “levering van de wekelijkse mutatiebestanden”, de “opvragingen in batch” en de “wijzigingen van de vertaalbestanden”.

Het begrip “prestaties” wordt in artikel 1, 1°, van het ontwerp evenwel gedefinieerd als de “transacties van het Rijksregister” (in de zin van artikel 1, 2°, van het ontwerp) en als de “werken die worden uitgevoerd door de diensten belast met het beheer van het Rijksregister van de natuurlijke personen” (in de zin van artikel 1, 3°, van het ontwerp).⁸

Zoals in opmerking 2 betreffende artikel 1 van het ontwerp opgemerkt wordt, gaat het om de “werken” die opgesomd worden in de bijlage. Er wordt van uitgegaan dat die bijlage volledig is.

Teneinde te zorgen voor samenhang met de definities vervat in artikel 1 van het ontwerp, mogen onder het begrip “prestaties” dat in artikel 6 gebruikt wordt enkel hetzij de “transacties”, hetzij de “werken” verstaan worden die hoger beschreven worden.

2. Ook al verdient het aanbeveling om het begrip “recht op toegang” te verduidelijken in de tekst, gaat het blijkbaar om een “transactie” in de zin van artikel 1, 2°, van het ontwerp. Hetzelfde lijkt te gelden voor de “onlineraadplegingen”.

Wat de “opvraging in batch” betreft, heeft de gemachtigde ambtenaar uitgelegd dat ze erin bestaat dat op vraag van een gebruiker een gegevensbestand op maat voor hem

⁸ Er wordt verwezen naar de opmerkingen 1 en 2 bij artikel 1, over de samenhang tussen de definitie van het begrip “prestatie” en de definitie van het begrip “werken” en over de definitie van dat laatste begrip.

aangemaakt wordt. Los van het feit dat het aanbeveling verdient om dat begrip in de tekst te verduidelijken, aangezien de “transacties” als “raadplegingen” gedefinieerd worden, valt “de opvraging in batch” blijkbaar ook onder het toepassingsgebied van het begrip “transactie” dat in artikel 1, 2°, gedefinieerd wordt.

Indien het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om aan die drie prestaties geen andere strekking te geven dan die welke het begrip “transacties” heeft in de zin van artikel 1, 2°, is het zaak aan te geven hoe artikel 6 zich verhoudt tot artikel 5 van het ontwerp, waarin bepaald wordt dat de federale openbare overheden bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 8 augustus 1983 een tarief van 0,05 euro per “transactie” genieten.

3. Onder het begrip “prestaties van het Rijksregister” vallen niet alleen de “transacties”, maar ook de “werken” in de zin van artikel 1, 3°, van het ontwerp.

De begrippen “levering van de wekelijkse mutatiebestanden” en “vertaalbestand” lijken onder het generieke begrip te vallen dat als “werken” wordt omschreven. Wat “de levering van de wekelijkse mutatiebestanden” betreft, lijkt dat bevestigd te worden door het feit dat dat laatste begrip in verband gebracht kan worden met het begrip “[s]pecifieke werken op digitale drager” dat vermeld wordt in punt 4 van de bijlage, die luidens artikel 7 de lijst met de “werken” bevat.⁹ Er zou daarentegen nog moeten worden gepreciseerd bij welke rubriek van de bijlage het begrip “vertaalbestand” hoort, een begrip dat overigens zou moeten worden verduidelijkt. Als de bijlage niet in die zin aangevuld wordt, zou ze niet volledig zijn, terwijl ze, zoals uit opmerking 2 over artikel 1 blijkt, in de lijst van de prestaties die ze opsomt alle in het ontwerp bedoelde “werken”, zoals die in artikel 1, 3°, van het ontwerp gedefinieerd worden, exhaustief moet bepalen.

Dat het ontwerp op die wijze geredigeerd en geordend is, volgens het ontwerp de enige wijze waartoe het begrip “werken” zelf noopt, doet evenwel een probleem rijzen wat betreft de samenhang, ditmaal tussen artikel 6 enerzijds en artikel 7 en de bijlage anderzijds.

Uit artikel 6 blijkt immers dat de erin opgesomde prestaties enkel tot een “jaarlijkse forfaitaire vergoeding” aanleiding kunnen geven. Er kan dan ook niet tegelijkertijd bepaald worden dat sommige van de erin opgesomde prestaties eveneens in de bijlage opgenomen zijn en dat daarvoor dus bijzondere tarieven gelden. Die incoherentie moet verholpen worden.

2. Voorts blijkt uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar dat artikel 6 in feite betrekking zou hebben op de gevallen waarin een overheid aanspraak heeft op alle prestaties die in de tekst opgesomd worden.

Als dat inderdaad de bedoeling is, moet artikel 6 van het ontwerp dan in ieder geval ook herzien worden, aangezien dat idee niet uitdrukkelijk uit huidige versie van de tekst blijkt.

⁹ Er wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 7 over de wijze waarop die bepaling geredigeerd is.

Artikel 6

Om de grenzen van de bevoegdheid die bij de ontworpen bepaling aan de minister van Binnenlandse Zaken verleend wordt, beter af te bakenen, om het retributieve karakter van de gevorderde bedragen te waarborgen en met het oog op de gelijke behandeling van de betrokken gebruikers, verdient het aanbeveling te verduidelijken dat de in de tekst bedoelde forfaitaire vergoedingen berekend worden in functie van de belasting die de desbetreffende prestaties inhouden.¹⁰

Artikel 7

Gelet op de definitie die in artikel 1, 3°, gegeven wordt van het begrip “werken”, dienen de woorden “die worden uitgevoerd door de diensten belast met het beheer van het Rijksregister” weggelaten te worden, des te meer daar in artikel 7 geen sprake is van “informaticawerkzaamheden” terwijl dat in artikel 1, 3°, wel het geval is.

Artikel 10

Volgens artikel 10 moet het ontworpen besluit met terugwerkende kracht uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2020.

Krachtens een algemeen rechtsbeginsel hebben bestuurshandelingen in de regel geen terugwerkende kracht.

In de gevallen waarin, zoals *in casu*, geen enkele bepaling van wetgevende aard de terugwerkende kracht van een bestuurshandeling toestaat, is een dergelijke terugwerkende kracht alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, bijvoorbeeld wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De steller van het ontwerpbesluit dient na te gaan of *in casu* aan de zo-even vermelde voorwaarden voldaan is.

De voorliggende bepaling moet opnieuw onderzocht worden en in voorkomend geval dienovereenkomstig herzien worden.

¹⁰ Die opmerking steunt op een opmerking die de afdeling Wetgeving van de Raad van State geformuleerd heeft in advies 34.772/2, dat op 29 januari 2003 gegeven is over de bepaling die geleid heeft tot artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 april 2003 ‘betreffende de vergoedingen waartoe de prestaties van het Rijksregister van de natuurlijke personen aanleiding geven’.

BIJLAGE

1. Punt 2 heeft volgens het opschrift ervan betrekking op “[b]ijzondere werken voor de aangesloten gemeenten”.

De gemachtigde ambtenaar heeft gepreciseerd dat daarmee gestandaardiseerde werken bedoeld werden die geleverd worden aan gemeenten die daarvoor een abonnement nemen.

Het verdient aanbeveling het opschrift van punt 2 in die zin te redigeren.

2. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat het woord “ans” als zinloos weggelaten moet worden in de Franse tekst van de opmerking die voorafgaat aan de lijst van de in punt 2 bedoelde werken en aan de tarieven die daarvoor gelden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT