



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.003/1/V
van 7 september 2021

avis 70.003/1/V
du 7 septembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten betreffende de overdracht van de bevoegdheid inzake de inning en de invordering van verschillende rechten en retributies van de Algemene administratie van de Patrimoniumdocumentatie aan de Algemene administratie van de inning en de invordering; tot uitbreiding van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 28 november 2008 tot uitvoering van artikel 8bis van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten wat de exploten en processen-verbaal van de gerechtsdeurwaarders betreft; en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 tot vaststelling van de openingsuren van de kantoren van de Administratie Rechtszekerheid’

un projet d’arrêté royal ‘portant modification de plusieurs arrêtés royaux relative au transfert de la compétence en matière de perception et de recouvrement de différents droits et rétributions par l’Administration générale de la Documentation patrimoniale à l’Administration générale de la Perception et du Recouvrement; étendant le champ d’application de l’arrêté royal du 28 novembre 2008 portant exécution de l’article 8bis du Code des droits d’enregistrement, d’hypothèque et de greffe en ce qui concerne les exploits et procès-verbaux des huissiers de justice; et modifiant l’arrêté royal du 22 juillet 2019 fixant les heures d’ouverture des bureaux de l’Administration Sécurité juridique’

Op 22 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2021,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten betreffende de overdracht van de bevoegdheid inzake de inning en de invordering van verschillende rechten en retributies van de Algemene administratie van de Patrimoniumdocumentatie aan de Algemene administratie van de inning en de invordering; tot uitbreiding van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 28 november 2008 tot uitvoering van artikel 8*bis* van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten wat de exploten en processen-verbaal van de gerechtsdeurwaarders betreft; en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 tot vaststelling van de openingsuren van de kantoren van de Administratie Rechtszekerheid’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2021. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 september 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 22 juillet 2021, 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 de plein droit jusqu'au 7 septembre 2021 ^(**), sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de plusieurs arrêtés royaux relative au transfert de la compétence en matière de perception et de recouvrement de différents droits et rétributions par l'Administration générale de la Documentation patrimoniale à l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement; étendant le champ d'application de l'arrêté royal du 28 novembre 2008 portant exécution de l'article 8*bis* du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en ce qui concerne les exploits et procès-verbaux des huissiers de justice; et modifiant l'arrêté royal du 22 juillet 2019 fixant les heures d'ouverture des bureaux de l'Administration Sécurité juridique'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 2 septembre 2021. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 septembre 2021.

*

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. De Algemene administratie van de inning en de invordering van de FOD Financiën neemt vanaf november 2021 de bevoegdheid inzake de inning en de invordering van verschillende rechten en retributies over van de Algemene administratie van de Patrimoniumdocumentatie van diezelfde FOD. De artikelen 1 tot 12 van het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekken tot wijziging van vijf koninklijke besluiten teneinde ze aan te passen aan die bevoegdheidsoverdracht.

Vervolgens wordt het koninklijk besluit van 28 november 2008 ‘tot uitvoering van artikel 8bis van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten wat de exploten en processen-verbaal van de gerechtsdeurwaarders betreft’ gewijzigd (artikelen 13 tot 16). Zo wordt bepaald dat de akten en geschriften die worden gehecht aan een gerechtsdeurwaardersakte die is vrijgesteld van de formaliteit van de registratie, ook worden vrijgesteld van registratie (ontworpen artikel 2/1 van het koninklijk besluit van 28 november 2008; artikel 13 van het ontwerp) en wordt de vaststelling en de betaling geregeld van de registratierechten die verschuldigd zijn op de van de registratieformaliteit vrijgestelde akten en geschriften (ontworpen artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 november 2008; artikelen 14 en 15 van het ontwerp).

Ook wordt artikel 5 van 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 getuigsschriften’, waarin de betaling wordt geregeld van de retributies die verschuldigd zijn voor de uitvoering van hypothecaire formaliteiten, vervangen (artikel 17).

Voorts wordt het koninklijk besluit van 28 januari 2019 ‘betreffende de uitvoering van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en het houden van de registers in de griffies van de hoven en rechtbanken’ gewijzigd (artikelen 18 tot 24). In dat koninklijk besluit worden een aantal verwijzingen naar het kantoor Rechtszekerheid van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie vervangen of geschrapt, volgens de gemachtigde om er rekening mee te houden dat de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën het bevoegde kantoor of de bevoegde dienst aanduidt.

Ten slotte wordt in het koninklijk besluit van 22 juli 2019 ‘tot vaststelling van de openingsuren van de kantoren van de Administratie Rechtszekerheid’ bepaald dat de bedoelde kantoren enkel op afspraak open zijn (artikel 25).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 november 2021, behoudens een aantal bepalingen die op 1 januari 2022, 1 augustus 2022, 1 november 2022 of 1 december 2022 in werking treden (artikel 26).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Voor artikel 9 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van artikel 71, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, wordt rechtsgrond gezocht in artikel 30, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State. Uit die bepaling vloeit voort dat het bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit dat in de in het eerste lid bepaalde gevallen de voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te volgen rechtspleging regelt, onder meer de regels bepaalt om de kosten, uitgaven en rechten te voldoen.

Gevraagd naar het in artikel 30, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State voorgeschreven overleg in de Ministerraad, antwoordde de gemachtigde:

“De wijziging van artikel 71, eerste lid, van het regentsbesluit van 23 augustus 1948 is pas nodig voor een latere fase in het FIRST-project en niet voor de fase die op 1 november van start gaat. Het artikel kan bovendien inderdaad maar gewijzigd worden bij een in Ministerraad overlegd besluit. Om die redenen zal artikel 9 uit het ontwerp worden gehaald en zal de aanhef van het ontwerp, de nummering van de artikels en de inwerkingtredingsbepaling ervan dienovereenkomstig worden aangepast.”

Vermits het overleg in de Ministerraad als een ontvankelijkheidsvereiste moet worden beschouwd, en de adviesaanvraag wat artikel 9 van het ontwerp betreft sowieso als onontvankelijk moet worden beschouwd, kan hiermee worden ingestemd.

RECHTSGROND

4.1. De artikelen 1 tot 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 12, eerste lid, en 203¹ van het Wetboek Diverse Rechten en Taksen. Luidens de eerste bepaling moet het recht verschuldigd op akten en geschriften worden betaald bij het bevoegde kantoor en binnen de termijn vastgesteld bij koninklijk besluit. In de tweede bepaling wordt de Koning gemachtigd om de wijze van betaling te bepalen van alle bedragen die krachtens de bepalingen van dit Wetboek en de uitvoeringsbesluiten ervan verschuldigd zijn, andere dan de strafrechtelijke boetes. Hij kan de indiening van een periodieke aangifte toelaten.

Voor het bepalen van de datum waarop een betaling uitwerking krijgt,¹ kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van

¹ Ontworpen artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 3 maart 1927 ‘houdende uitvoering van het Wetboek diverse rechten en taksen’ (artikel 1 van het ontwerp).

de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 12, eerste lid, en 203¹ van het Wetboek Diverse Rechten en Taksen.²

4.2. Artikel 6 van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van artikel 11 van het koninklijk besluit van 3 maart 1927 ‘houdende uitvoering van het Wetboek diverse rechten en taksen’, waarin wordt geregeld welke ontvanger bevoegd is om de vordering tot teruggaaf te onderzoeken, vindt rechtsgrond in artikel 23, tweede lid, van het Wetboek Diverse Rechten en Taksen. In die bepaling wordt de Koning gemachtigd om de wijze te bepalen waarop de teruggave van rechten op geschriften geschiedt, de formaliteiten en de voorwaarden waarvan zij afhankelijk wordt gesteld, alsmede de ontvanger die bevoegd is om ze uit te voeren.

4.3. Artikel 7 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 83 en 153, derde lid, van het Wetboek der Successierechten. In beide bepalingen wordt de Koning gemachtigd om de wijze van betaling te regelen van alle bedragen die krachtens de bepalingen van, respectievelijk, het eerste boek en het tweede boek van het Wetboek der Successierechten en de uitvoeringsbesluiten ervan verschuldigd zijn, andere dan de strafrechtelijke boetes.

Voor het bepalen van de datum waarop de wijzen van betaling uitwerking krijgen,³ kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de artikelen 83 en 153, derde lid van het Wetboek der Successierechten.

4.4. Artikel 8 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 289^{ter} van het Wetboek van Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten, waarin de Koning wordt gemachtigd om de wijze van betaling te regelen van alle bedragen die krachtens de bepalingen van dit Wetboek en de uitvoeringsbesluiten ervan verschuldigd zijn, andere dan de strafrechtelijke boetes.

Voor het bepalen van de datum waarop de wijzen van betaling uitwerking krijgen,⁴ kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 289^{ter} van het Wetboek van Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten.

4.5. De artikelen 10 tot 12 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 301, tweede lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92), waarin de Koning wordt gemachtigd uitvoering te geven aan dat artikel, waarin de wijze wordt geregeld waarop de belasting van niet-inwoners met betrekking tot de in artikel 228, § 2, 9°, g en i, van het WIB 92 vermelde meerwaarden die geen betrekking hebben op in artikel 44, § 2, van dat wetboek vermelde ongebouwde onroerende goederen, wordt gevestigd en ingevorderd.⁵

² Zie adv.RvS 66.057/3 van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 juli 2019 ‘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’, opmerking 6.5.2.

³ Artikel 7, f), g), h), en i), van het ontwerp.

⁴ Artikel 8, j), k), l), m), n), en o), van het ontwerp.

⁵ In zoverre artikel 12 van het ontwerp ertoe strekt in het opschrift van afdeling XIII^{bis} van hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ gewag te maken van de inning door de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering van de bedrijfsvoorheffing op meerwaarden verwezenlijkt op onroerende goederen door niet-inwoners, spoort die bepaling met artikel 301,

Voor de aanwijzing van het bevoegde kantoor kan bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 37 van de Grondwet, naar luid waarvan de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning berust. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werking van de bestuursdiensten zaak is van de Koning.

4.6. De artikelen 13 tot 16 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 8*bis* van het Wetboek van Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten, naar luid waarvan de Koning bepaalde categorieën van akten van de registratieformaliteit kan vrijstellen zonder dat deze vrijstelling de ontheffing van de op deze akten toepasselijke rechten meebrengt, alsook de betalingsmodaliteiten voor genoemde rechten, binnen de termijnen die hij bepaalt, regelen, in voorkomend geval afwijkend van de bepalingen van hoofdstuk III en IX van titel I van dat Wetboek. Indien er toepassing gemaakt wordt van deze bepaling kan de Koning het neerleggen van een afschrift van de akten voorschrijven en aanvullende regels vaststellen om de juiste heffing van de belasting te verzekeren.

4.7. Artikel 17 van het ontwerp 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 getuigsschriften verschuldigde retributies te bepalen, maar ook de nadere regels inzake toepassing ervan.

4.8. Voor artikel 18 van het ontwerp, dat ertoe strekt artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 januari 2019 te wijzigen, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, in samenhang gelezen met de artikelen 142 tot 147 en 181², van het Wetboek der registratie, hypotheek- en griffierechten.⁶

4.9. De artikelen 19, 20 en 21 van het ontwerp, die ertoe strekken respectievelijk de artikelen 8, 9 en 12 van hetzelfde koninklijk besluit van 28 januari 2019 te wijzigen, vinden rechtsgrond in artikel 285 van het Wetboek der registratie, hypotheek- en griffierechten. Om rechtsgrondconform te zijn, mogen de administratieve geldboetes, bedoeld in het ontworpen artikel 9, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 28 januari 2019 (artikel 20 van het ontwerp), niet meer dan 250 euro per inbreuk bedragen.

4.10. Voor de artikelen 22, 23 en 24 van het ontwerp, welke ertoe strekken respectievelijk de artikelen 15, 20 en 26 van hetzelfde koninklijk besluit van 28 januari 2019 te wijzigen, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning,

eerste lid, van het WIB 92, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 81 van het voorontwerp van wet 'houdende diverse fiscale bepalingen', dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd (adviesaanvraag 70.034/3), en dat, net zoals artikel 12 van het thans voorliggende ontwerp (zie artikel 26, 1°, van het ontwerp), in werking treedt op 1 januari 2022 (zie artikel 83 van het voormelde voorontwerp van wet 'houdende diverse fiscale bepalingen').

⁶ Zie adv.RvS 64.830/3 van 27 december 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 januari 2019 'betreffende de uitvoering van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en het houden van de registers in de griffies van de hoven en rechtbanken', opmerking 3.

gelezen in samenhang met het voormelde artikel 285 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten.

4.11. Voor artikel 25 van het ontwerp, dat ertoe strekt te bepalen dat de kantoren van de Administratie Rechtszekerheid enkel op afspraak open zijn, kan rechtsgrond worden gevonden in het voormelde artikel 37 van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel 7, c), van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 8, § 1, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 ‘houdende algemeen reglement van de successierechten’ en dit met ingang van 1 augustus 2022.⁷ Bij artikel 7, d), van het ontwerp wordt het aldus vervangen artikel 8, § 1, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 opgeheven met ingang van 1 december 2022.⁸

Een gelijkaardige handelswijze wordt gehanteerd in artikel 8 van het ontwerp. Zo strekt punt c) van die bepaling tot vervanging met ingang van 1 augustus 2022 van artikel 2, § 1, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 ‘betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten’, terwijl luidens punt d) dezelfde bepaling met ingang van 1 december 2022 wordt opgeheven. Punt f) van artikel 8 strekt tot invoeging van een paragraaf 1/1 in artikel 2 van koninklijk besluit van 11 januari 1940 met ingang van 1 november 2021; die paragraaf wordt vervolgens bij de punten g) en h) van hetzelfde artikel 8 gewijzigd met ingang van respectievelijk 1 januari 2022 en 1 november 2022, en met ingang van 1 december 2022 wordt ze opgeheven door artikel 8, i), van het ontwerp. Punt m) van artikel 8 strekt tot invoering van een paragraaf 2/1 in artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 januari 1940 met ingang van 1 november 2021, die door punt n) van diezelfde bepaling op 1 december 2022 wordt opgeheven.

5.2. Nog los van de vraag naar het nut van een regeling die slechts enkele maanden van toepassing zal zijn, hetgeen de stabiliteit van het recht alleszins niet ten goede komt, is een dergelijke werkwijze, waarbij eenzelfde besluit een bepaling invoegt en ze vervolgens wijzigt of opheft, bijzonder verwarrend. Het strekt dan ook tot aanbeveling om die latere wijzigingen van de bij de artikelen 7, d), en 8, c), f), en m), van het ontwerp in te voegen bepalingen onder te brengen in een afzonderlijk koninklijk besluit, waarbij in de aanhef ervan naar het thans voorliggende advies van de Raad van State kan worden verwezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef van het ontwerp moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond ervan is opgemerkt. Zo moet bijkomend worden verwezen naar de artikelen 142

⁷ Zie artikel 26, 2°, van het ontwerp.

⁸ Zie artikel 26, 4°, van het ontwerp.

tot 147 en 181², van het Wetboek der registratie, hypotheek- en griffierechten, maar kunnen de verwijzingen naar de artikelen 2, derde lid, 9 en 169^{ter} van hetzelfde wetboek worden weggelaten, aangezien die bepalingen geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

Voorts moet in de Nederlandse tekst van het zesde lid van de aanhef van het ontwerp worden verwezen naar artikel 83 (niet 83²) van het Wetboek der successierechten, en moet worden gepreciseerd dat die bepaling opnieuw werd opgenomen door “de wet van 7 februari 2021” (niet “20218”, zoals in de Franse tekst van het ontwerp wordt bepaald).

Ook moeten de verwijzingen naar artikel 30, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State en artikel 4, § 4, vijfde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’ worden weggelaten.

Artikel 1

7. In het ontworpen artikel 1, § 4, van het koninklijk besluit van 3 maart 1927 wordt “de minister van Financiën” of zijn gemachtigde gemachtigd om, onder de voorwaarden die hij vaststelt, afwijkingen toe te staan van de bepalingen van dit uitvoeringsbesluit.

Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De ontworpen bepaling verleent aan de minister een beleidsruimte die veel verder gaat, vermits hij in algemene bewoordingen wordt gemachtigd om af te wijken van alle bepalingen van het koninklijk besluit van 3 maart 1927. Het ontworpen artikel 1, § 4, van het koninklijk besluit van 3 maart 1927 moet dan ook worden weggelaten, of de erin vervatte machtiging aan de minister moet minstens worden beperkt tot specifieke bepalingen van dat besluit waarvan kan worden aangenomen dat ze zelf slechts een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid regelen.

*

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

*

PORTÉE DU PROJET

2. L'Administration générale de la Perception et du Recouvrement du SPF Finances reprend, à partir de novembre 2021, la compétence de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale de ce même SPF en matière de perception et de recouvrement de différents droits et rétributions. Les articles 1^{er} à 12 du projet d'arrêté royal soumis pour avis ont pour objet de modifier cinq arrêtés royaux afin de les adapter à ce transfert de compétences.

Ensuite, le projet modifie l'arrêté royal du 28 novembre 2008 'portant exécution de l'article 8bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en ce qui concerne les exploits et procès-verbaux des huissiers de justice' (articles 13 à 16). Le projet dispose ainsi que les actes et écrits annexés à un acte d'huissier de justice dispensé de la formalité de l'enregistrement en sont également dispensés (article 2/1, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 2008 ; article 13 du projet) et règle la fixation et le paiement des droits d'enregistrement dus sur les actes et écrits dispensés de la formalité de l'enregistrement (articles 3 et 5, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 2008 ; articles 14 et 15 du projet).

L'article 5 de 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', qui règle le paiement des rétributions dues pour l'exécution de formalités hypothécaires, est également remplacé (article 17).

En outre, le projet modifie l'arrêté royal du 28 janvier 2019 'relatif à l'exécution du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et à la tenue des registres dans les greffes des cours et tribunaux' (articles 18 à 24). Dans cet arrêté royal, un certain nombre de références au bureau Sécurité juridique de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale sont remplacées ou supprimées, afin, selon le délégué, de tenir compte du fait que le président du comité de direction du SPF Finances désigne le bureau ou le service compétent.

Enfin, l'arrêté royal du 22 juillet 2019 'fixant les heures d'ouverture des bureaux de l'Administration Sécurité juridique' dispose que les bureaux visés ne sont ouverts que sur rendez-vous (article 25).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} novembre 2021, à l'exception d'un certain nombre de dispositions qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022, le 1^{er} août 2022, le 1^{er} novembre 2022 ou le 1^{er} décembre 2022 (article 26).

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3. Pour l'article 9 du projet, qui vise à modifier l'article 71, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', le fondement juridique est recherché dans l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État. Il découle de cette disposition que l'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres qui règle la procédure à suivre devant la section du contentieux administratif dans les cas visés à l'alinéa 1^{er}, fixe entre autres, les modalités pour acquitter les frais, dépens et droits.

Interrogé quant à la délibération en Conseil des ministres prescrite par l'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, le délégué a répondu :

« De wijziging van artikel 71, eerste lid, van het regentsbesluit van 23 augustus 1948 is pas nodig voor een latere fase in het FIRST-project en niet voor de fase die op 1 november van start gaat. Het artikel kan bovendien inderdaad maar gewijzigd worden bij een in Ministerraad overlegd besluit. Om die redenen zal artikel 9 uit het ontwerp worden gehaald en zal de aanhef van het ontwerp, de nummering van de artikels en de inwerkingtreedingsbepaling ervan dienovereenkomstig worden aangepast ».

Dès lors que la délibération en Conseil des ministres doit être considérée comme une condition de recevabilité et que la demande d'avis doit quoi qu'il en soit être jugée irrecevable en ce qui concerne l'article 9 du projet, on peut se rallier à cette proposition.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Les articles 1^{er} à 5 du projet trouvent un fondement juridique dans les articles 12, alinéa 1^{er}, et 203¹ du Code des droits et taxes divers. Selon la première disposition, le droit dû sur les actes et écrits doit être payé auprès du bureau compétent et dans le délai fixé par arrêté royal. La deuxième disposition habilite le Roi à déterminer le mode de paiement de toutes les sommes dues en vertu des dispositions de ce Code et des arrêtés d'exécution de celui-ci, autres que les amendes pénales. Il peut autoriser le dépôt d'une déclaration périodique.

Pour fixer la date à laquelle un paiement produit ses effets ¹, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 12, alinéa 1^{er}, et 203¹ du Code des droits et taxes divers ².

4.2. L'article 6 du projet, visant à abroger l'article 11 de l'arrêté royal du 3 mars 1927 'portant exécution du Code des droits et taxes divers', qui détermine quel est le receveur compétent pour recevoir la demande en restitution, trouve son fondement juridique dans l'article 23, alinéa 2, du Code des droits et taxes divers. Cette disposition habilite le Roi à

¹ Article 1^{er}, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 3 mars 1927 'portant exécution du Code des droits et taxes divers' (article 1^{er} du projet).

² Voir l'avis C.E. 66.057/3 du 3 juin 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 juillet 2019 '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', observation 6.5.2.

déterminer le mode suivant lequel s'opère la restitution de droits d'écriture, les formalités et conditions auxquelles elle est subordonnée, ainsi que le receveur compétent pour l'effectuer.

4.3. L'article 7 du projet trouve un fondement juridique dans les articles 83 et 153, alinéa 3, du Code des droits de succession. Ces deux dispositions habilitent le Roi à déterminer le mode de paiement de toutes les sommes dues en vertu des dispositions, respectivement du livre premier et du livre II, du Code des droits de succession et des arrêtés d'exécution de ceux-ci, autres que les amendes pénales.

Pour déterminer la date à laquelle les modes de paiement produisent leurs effets ³, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 83 et 153, alinéa 3, du Code des droits de succession.

4.4. L'article 8 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 289^{ter} du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, habilitant le Roi à régler le mode de paiement de toutes les sommes dues en vertu des dispositions de ce Code et des arrêtés d'exécution de celui-ci, autres que les amendes pénales.

Pour déterminer la date à laquelle les modes de paiement produisent leurs effets ⁴, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 289^{ter} du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

4.5. Les articles 10 à 12 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 301, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92), qui habilite le Roi à pourvoir à l'exécution de cet article, lequel règle la façon dont l'impôt des non-résidents afférent aux plus-values visées à l'article 228, § 2, 9°, g et i, du CIR 92 et qui ne se rapportent pas à des biens immobiliers non bâtis visés à l'article 44, § 2, de ce Code est établi et recueilli ⁵.

Pour la désignation du bureau compétent, on peut trouver un fondement juridique complémentaire dans l'article 37 de la Constitution, aux termes duquel le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient au Roi de régler l'organisation et le fonctionnement de l'administration.

4.6. Les articles 13 à 16 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 8^{bis} du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, selon lequel le Roi peut dispenser de la formalité de l'enregistrement certaines catégories des actes, sans que cette dispense entraîne exemption des droits applicables à ces actes, et régler les modalités du paiement desdits droits dans les délais qu'il détermine, en dérogeant, le cas échéant, aux dispositions des

³ Article 7, f), g), h), et i), du projet.

⁴ Article 8, j), k), l), m), n), et o), du projet.

⁵ Dans la mesure où l'article 12 du projet vise à faire mention de la perception par l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement du précompte professionnel sur les plus-values réalisées sur des biens immobiliers par des non-résidents dans l'intitulé de la section XIII^{bis} du chapitre III de l'arrêté royal du 27 août 1993 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992', il se concilie avec l'article 301, alinéa 1^{er}, du CIR 92, tel qu'il est modifié par l'article 81 de l'avant-projet de loi 'portant des dispositions fiscales diverses', qui a été soumis pour avis au Conseil d'État (demande d'avis 70.034/3) et qui, tout comme l'article 12 du projet à l'examen (voir l'article 26, 1°, du projet), entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (voir l'article 83 de l'avant-projet de loi précité 'portant des dispositions fiscales diverses').

chapitres III et IX du titre premier de ce Code. Lorsqu'il est fait application de cette disposition, le Roi peut prescrire le dépôt d'une copie des actes et fixer des règles complémentaires de nature à assurer l'exacte perception de l'impôt.

4.7. L'article 17 du 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.

4.8. Pour l'article 18 du projet, qui vise à modifier l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 janvier 2019, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 142 à 147 et 181² du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ⁶.

4.9. Les articles 19, 20 et 21 du projet, qui entendent modifier respectivement les articles 8, 9 et 12 du même arrêté royal du 28 janvier 2019, trouvent un fondement juridique dans l'article 285 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Pour être conformes à ce fondement juridique, les amendes administratives, visées à l'article 9, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 28 janvier 2019 (article 20 du projet), ne peuvent pas être supérieures à 250 euros par infraction.

4.10. En ce qui concerne les articles 22, 23 et 24 du projet, qui visent à modifier respectivement les articles 15, 20 et 26 du même arrêté royal du 28 janvier 2019, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 285 précité du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

4.11. L'article 25 du projet, qui a pour objet de disposer que les bureaux de l'Administration Sécurité juridique ne sont ouverts que sur rendez-vous, peut puiser son fondement juridique dans l'article 37 précité de la Constitution.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. L'article 7, c), du projet vise à remplacer l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 31 mars 1936 'portant règlement général des droits de succession', et ce à partir du 1^{er} août 2022 ⁷. L'article 7, d), du projet abroge l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, ainsi remplacé, de l'arrêté royal du 31 mars 1936 à compter du 1^{er} décembre 2022 ⁸.

⁶ Voir l'avis C.E. 64.830/3 du 27 décembre 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 janvier 2019 'relatif à l'exécution du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et à la tenue des registres dans les greffes des cours et tribunaux', observation 3.

⁷ Voir l'article 26, 2^o, du projet.

⁸ Voir l'article 26, 4^o, du projet.

Il est fait usage d'un procédé similaire à l'article 8 du projet. Ainsi, le point c) de cette disposition vise à remplacer l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 'relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe' à partir du 1^{er} août 2022, alors que selon le point d), cette même disposition est abrogée à compter du 1^{er} décembre 2022. Le point f) de l'article 8 vise à insérer un paragraphe 1/1 dans l'article 2 de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 à partir du 1^{er} novembre 2021 ; ce paragraphe est ensuite modifié par les points g) et h) du même article 8 à compter respectivement du 1^{er} janvier 2022 et du 1^{er} novembre 2022, tandis que l'article 8, i), du projet l'abroge à compter du 1^{er} décembre 2022. Le point m) de l'article 8 vise à insérer un paragraphe 2/1 dans l'article 2 de l'arrêté royal du 11 janvier 1940 à partir du 1^{er} novembre 2021, lequel est abrogé par le point n) de cette même disposition à compter du 1^{er} décembre 2022.

5.2. Indépendamment de la question de savoir quelle est l'utilité d'un régime qui ne sera d'application que durant quelques mois, ce qui nuit en tout cas à la stabilité du droit, un tel procédé, par lequel un même arrêté insère une disposition, puis la modifie ou l'abroge, est très déconcertant. Il est dès lors recommandé de faire figurer ces modifications ultérieures des dispositions à insérer par les articles 7, d), et 8, c), f) et m), du projet dans un arrêté royal distinct, dont le préambule pourra faire référence au présent avis du Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule du projet sera adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique. Il convient donc de viser aussi les articles 142 à 147 et 181² du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, mais les références aux articles 2, alinéa 3, 9 et 169^{ter} du même code peuvent être omises, dès lors que ces dispositions ne procurent pas de fondement juridique au projet.

Par ailleurs, dans le texte néerlandais du sixième alinéa du préambule du projet, on visera l'article 83 (et pas 83²) du Code des droits de succession, et on précisera que cette disposition a été rétablie par « la loi du 7 février 2021 » (et non « 20218 » comme mentionné dans le texte français).

On omettra également les références à l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, ainsi qu'à l'article 4, § 4, alinéa 5, de la loi du 19 mars 2017 'instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne'.

Article 1^{er}

7. L'article 1^{er}, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 3 mars 1927 habilite « [l]e ministre des Finances » ou son délégué à accorder des dérogations aux prescriptions de cet arrêté d'exécution, aux conditions qu'ils fixent.

Une délégation à un ministre peut uniquement porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail. La disposition en projet confère au ministre une latitude beaucoup plus importante, puisqu'il est habilité en des termes généraux à déroger à toutes les dispositions de l'arrêté royal du 3 mars 1927. Par conséquent, il y a lieu d'omettre l'article 1^{er}, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 3 mars 1927 ou à tout le moins de limiter l'habilitation au ministre qui y est prévue à des dispositions spécifiques de cet arrêté, dont on peut considérer qu'elles concernent elles-mêmes uniquement des questions d'ordre accessoire ou de détail.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wouter PAS