RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.640/3
van 7 november 2023

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 31 juli 2023 houdende wijzigingen van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten betreffende de aflevering van inlichtingen door de ambtenaren van de Algemene administratie van de patrimoniumdocumentatie en tot vaststelling van de nadere regels en de retributies voor het aanvragen en afleveren van inlichtingen in uitvoering van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 74.640/3
du 7 novembre 2023

sur

un projet d’arrêté royal ‘faisant entrer en vigueur certaines dispositions de la loi du 31 juillet 2023 portant modifications du Code des droits de succession et du Code des droits d’enregistrement, d’hypothèque et de greffe relatives à la délivrance de renseignements par les fonctionnaires de l’Administration générale de la documentation patrimoniale et fixant les modalités et les rétributions pour la demande et la délivrance de renseignements en exécution du Code des droits de succession et du Code des droits d’enregistrement, d’hypothèque et de greffe’

#LW-CALXNAGAD-HEGEAXV#

Op 9 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 31 juli 2023 houdende wijzigingen van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten betreffende de aflevering van inlichtingen door de ambtenaren van de Algemene administratie van de patrimoniumdocumentatie en tot vaststelling van de nadere regels en de retributies voor het aanvragen en afleveren van inlichtingen in uitvoering van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 november 2023.

*

Le 9 octobre 2023, 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 sur un projet d'arrêté royal 'faisant entrer en vigueur certaines dispositions de la loi du 31 juillet 2023 portant modifications du Code des droits de succession et du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe relatives à la délivrance de renseignements par les fonctionnaires de l'Administration générale de la documentation patrimoniale et fixant les modalités et les rétributions pour la demande et la délivrance de renseignements en exécution du Code des droits de succession et du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 octobre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2023.

*

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de vastlegging van de procedure voor de aanvraag en aflevering van inlichtingen zoals bedoeld bij de artikelen 90, 143, 144, 145, en 160 van het Wetboek der successierechten (hierna: W.Succ.) en artikel 236 van het Wetboek der registratie-, hypotheek-, en griffierechten (hierna: W.Reg.). Het ontwerp van strekt tevens tot de vaststelling van de bij aflevering van deze inlichtingen te betalen retributies en regelt de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 31 juli 2023 'houdende wijziging van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten betreffende de aflevering van inlichtingen door de ambtenaren van de Algemene administratie van de patrimoniumdocumentatie' waarin wijzigingen aan het W.Succ. en het W.Reg. zijn aangebracht.

Het ontwerp is onderverdeeld in zes hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp beschrijft de procedure voor de aanvraag van de voormelde inlichtingen (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp).

Hoofdstuk 2 bevat nadere regels over de wijze waarop de voormelde inlichtingen worden afgeleverd (artikel 4).

Hoofdstuk 3 bevat de bewaartermijn gedurende dewelke de aanvragen en afgeleverde inlichtingen door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (hierna: administratie) worden bewaard (artikel 5).

Hoofdstuk 4 stelt de bedragen van de retributies vast die verschuldigd zijn voor de aflevering van de voormelde inlichtingen (artikelen 6 en 8) en schrijft voor dat de inlichtingen pas worden afgeleverd na de betaling van de verschuldigde retributie (artikel 7).

Hoofdstuk 5 heft het ministerieel besluit van 27 november 2017 'tot vaststelling van de retributies voor het verstrekken van inlichtingen, getuigschriften, kopieën en uittreksels door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie in uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en van het Wetboek der successierechten' op (artikel 9).

Hoofdstuk 6 regelt tot slot de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 31 juli 2023 waarin wijzigingen aan het W.Succ. en het W.Reg. zijn aangebracht (artikel 10).

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt blijkens de aanhef gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), alsook in de artikelen 90, 146/1 en 160 van het W.Succ, in de artikelen 236 en 236/2 van het W.Reg, en in artikel 14 van de wet van 31 juli 2023.[1]

Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die worden opgesomd in de aanhef, onder voorbehoud van het volgende.

4.1. In het ontwerp wordt voorzien in de verwerking van het rijksregisternummer, het ondernemingsnummer en het postadres van de aanvrager of het postadres waar de inlichtingen naartoe moeten worden verstuurd (artikel 2, derde lid, van het ontwerp).

Deze verwerking van persoonsgegevens met het oog op de aanvraag tot inlichtingen, kan worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de implementatie van de voormelde rechtsgrondbepalingen. Bijgevolg is geen afzonderlijke wettelijke basis vereist voor de regeling van de verwerking van deze persoonsgegevens die hiermee rechtstreeks verband houdt.[2]

4.2. Het voorgaande gaat niet op voor artikel 5 van het ontwerp, dat bepaalt dat de administratie de aanvragen en de afgeleverde inlichtingen bewaart gedurende twintig jaar. Er kan immers niet worden aangenomen dat die bewaartermijn van twintig jaar op voldoende duidelijke wijze voortvloeit uit voormelde rechtsgrondbiedende bepalingen. De bewaring van de in artikel 5 van het ontwerp bedoelde gegevens gedurende een dermate lange termijn is immers niet noodzakelijk om een aanvraag tot inlichtingen te verwerken.

Gevraagd welke dan wel de rechtsgrond is voor artikel 5 van het ontwerp verwees de gemachtigde naar artikel 146/1 van het W.Succ. en artikel 236/2 van het W.Reg., alsook naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en

---

[1] Gelet op het feit dat een vervanging van de wet van 26 januari 2021 'betreffende de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, rechtspersonen en bepaalde derden en tot wijziging van diverse fiscale wetboeken en wetten' door een nieuwe regeling is uitgewerkt en reeds om advies aan de Raad van State is voorgelegd (74.775/3), werd het voorliggende ontwerp in dit advies getoetst aan de bepalingen van het W.Succ. en van het W.Reg. zoals gewijzigd bij de wet van 31 juli 2023, en is geen rekening gehouden met de geplande wijzigingen zoals voorzien door de wet van 26 januari 2021 (zoals voor de artikelen 90 en 143 van het W.Succ.). Zie hierover adv.RvS 73.133/3 van 27 maart 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 31 juli 2023, *Parl.St.* Kamer 2022-23, opmerking 4, nr. 55-3342/001, 27.

[2] Vgl. bijvoorbeeld adv.RvS 70.435/1 van 3 december 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021 'betreffende steun voor ondernemingen voor de organisatie van evenementen in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19', opmerking 5, en adv.RvS 70.813/1 van 30 december 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 22 januari 2022 'betreffende de aansluiting van de bijslagtrekkende bij een kinderbijslaginstelling', opmerking 4.1.

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[3]

Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[4]

Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, kan het bepalen van deze termijn niet zonder meer worden gedelegeerd. Bijgevolg dient de bewaartermijn in beginsel in de bepalingen van het W.Succ. en het W.Reg. zelf te worden geregeld, of moeten minstens de criteria of een maximum worden vastgesteld die de Koning bij het bepalen van die termijn in acht moet nemen.

Aangezien de bewaartermijn een essentieel element is van de verwerking van persoonsgegevens dat door de wetgever in beginsel zelf dient te worden geregeld, is een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning voor de eerste regeling ervan in dit ontwerp *a fortiori* onmogelijk. Ook de specifieke wettelijke bepalingen waarnaar de gemachtigde verwijst, met name artikel 146/1 van het W.Succ. en artikel 236/2 van het W.Reg., regelen geenszins de bewaartermijn, waardoor de bewaartermijn voor het eerst wordt geregeld in het voorliggende ontwerp.

Artikel 5 van het ontwerp ontbeert bijgevolg rechtsgrond en dient, zolang geen wettelijke regeling is voorzien voor de bewaartermijn, in het voorliggende ontwerp te worden geschrapt.

4.3. Artikel 6 van het ontwerp stelt de bedragen van de verschuldigde retributies voor het afleveren van inlichtingen vast.

Voor die bepaling kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 90, derde lid, 146/1 en 160, tweede lid, van het W.Succ., en artikel 236 van het W.Reg., onder voorbehoud van wat volgt.

---

[3] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[4] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

Zo dient te worden opgemerkt dat artikel 6, eerste lid, 6°, a), en 8°, van het ontwerp bepaalt dat de daarin bedoelde inlichtingen *kosteloos* worden verstrekt. In soortgelijke zin bepaalt artikel 6, tweede lid, van het ontwerp dat de eigendomstitels bestemd om een akte van erfopvolging op te stellen *kosteloos* worden afgeleverd, op voorwaarde dat de instrumenterende ambtenaar voor het opstellen van de akte geen vacaties of kosten vraagt en de akte opgesteld wordt binnen zes maanden na het overlijden.

In de voormelde rechtsgrondbepalingen van het W.Succ. en het W.Reg. wordt de Koning gemachtigd om de retributies vast te stellen, maar in artikel 6 van het ontwerp wordt de kosteloosheid voor welbepaalde inlichtingen en voor welbepaalde aanvragers geregeld.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt zelfs dat de inlichtingen pas worden afgeleverd *na betaling van* de verschuldigde retributie. Bovendien vormen artikel 144/1 van het W.Succ. en artikel 236/2 van het W.Reg., die uitdrukkelijk een kosteloosheid voorschrijven voor de aflevering van welbepaalde inlichtingen aan welbepaalde diensten en instellingen, geen rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp, omdat volgens artikel 1 ervan de aflevering van deze inlichtingen hier niet aan de orde is.

Het komt de Raad van State voor dat zodra er kosten verbonden zijn aan de aflevering van een inlichting, op grond van de toepasselijke rechtsgrondbepalingen van het W.Succ. en het W.Reg., een retributie is verschuldigd. Enkel in zoverre voor de aflevering van welbepaalde inlichtingen geen kosten worden gemaakt, is het aannemelijk dat de dienst kosteloos is en er bijgevolg geen retributie is verschuldigd. De Raad van State ziet evenwel niet goed in hoe dit hier het geval zou zijn.

Zo schrijft artikel 6, eerste lid, 8°, van het ontwerp voor dat de aflevering van het in artikel 90 van het W.Succ. bedoelde attest kosteloos is. Artikel 90, derde lid, van het W.Succ., waarin rechtsgrond wordt gevonden voor dit artikel 6, eerste lid, 8°, bepaalt nochtans dat de aflevering van dit attest gebeurt tegen betaling van een retributie. Aangezien het vierde lid van artikel 90 van het W.Succ. bepaalt dat dit attest binnen de maand van de aanvraag per aangetekende zending wordt afgeleverd, lijkt er alleszins een zendingskost aan een papieren aflevering van het attest verbonden te zijn. De Raad van State ziet niet goed in waarin in dit geval de kosteloze aflevering van dit attest rechtsgrond vindt.

Meer nog, artikel 6, eerste lid, 6°, van het ontwerp, schrijft voor dat de aflevering van een afschrift van of uittreksel uit een aangifte in de jaarlijkse taks tot vergoeding van de successierechten kosteloos is op aanvraag van de indiener van de aangifte (artikel 6, eerste lid, 6°, a)), maar op aanvraag van een derde voor dezelfde inlichting is een retributie van tien euro verschuldigd (artikel 6, eerste lid, 6°, b)). Dit onderscheid doet vermoeden dat er wel degelijk kosten worden gemaakt, maar voor de indiener van de aangifte in een *vrijstelling van retributie* wordt voorzien.

Eenzelfde redenering gaat trouwens op voor artikel 6, eerste lid, 5°, van het ontwerp, dat een retributie vaststelt bij de aflevering van een inlichting op aanvraag van een derde. Hieruit kan volgens de Raad van State worden afgeleid dat wie geen derde is, geen retributie is verschuldigd. In artikel 143 van het W.Succ. (dat voor artikel 6, eerste lid, 5°, van het ontwerp als rechtsgrond in aanvulling van artikel 146/1 van het W.Succ. kan worden gelezen),

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

wordt inderdaad een onderscheid gemaakt naargelang wie een afschrift of uittreksel van de aangifte in de nalatenschap aanvraagt (betrokkenen, erfgenamen of rechthebbenden enerzijds, en derden anderzijds), maar het laatste lid van deze wettelijke bepaling maakt geen onderscheid naargelang de aanvrager voor de vaststelling van de retributie. Het is bijgevolg voor het eerst in artikel 6, eerste lid, 5°, van het ontwerp dat een onderscheid tussen wie de retributie is verschuldigd, en wie niet, wordt ingevoerd.

Tot slot voert ook artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, in afwijking van artikel 6, eerste lid, 1°, ervan, en in afwijking van de artikelen 144 en 146/1 van het W.Succ., voorwaarden in voor een kosteloze aflevering van eigendomstitels bestemd om een akte van erfopvolging op te stellen.

De machtiging aan de Koning om het tarief van de retributies vast te stellen, houdt geenszins in dat de Koning tevens gevallen vermag vast te stellen waarin men van de betrokken retributie wordt vrijgesteld. De wetgever die bevoegd is om de retributie in te voeren, moet ook voorzien in eventuele gevallen van vrijstelling en vermindering ervan.[5]

De bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit waarin wordt geregeld (wie) wanneer geen retributie is verschuldigd, kunnen bijgevolg niet worden aanvaard. Het is aan de wetgever om in een rechtsgrond te voorzien voor de gevallen waarin geen retributie is verschuldigd.

*

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen (artikel 2, derde lid).

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

[5] Zie adv.RvS 62.411/2/AV van 2 maart 2018 over een voorontwerp van wet 'houdende oprichting van het Brussels International Business Court', opmerking 48, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3072/001, 129.

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,[6] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6.1. Artikel 4 van het ontwerp regelt de aflevering van de inlichtingen. Het eerste lid ervan bepaalt dat indien de aanvrager in zijn aanvraag zijn rijksregisternummer of ondernemingsnummer vermeldt, de inlichtingen ter beschikking worden gesteld op een beveiligd elektronisch platform van de administratie. Er wordt geen onderscheid gemaakt naargelang de aanvraag op papier of elektronisch werd gedaan (overeenkomstig artikel 2).

De Raad van State vraagt zich af of de aanvrager wel voldoende geïnformeerd is omtrent de elektronische aflevering van de inlichtingen, indien hij zijn aanvraag op papier indient. Een meer rechtszekere oplossing lijkt erin te bestaan om te vereisen dat de aanvrager die op papier een aanvraag indient, in zijn aanvraag uitdrukkelijk aangeeft of hij de inlichtingen wenst te ontvangen via het beveiligd elektronisch platform dan wel via de post. Minstens dient in het aanvraagformulier duidelijk te worden gesteld dat het vermelden van een rijksregisternummer of ondernemingsnummer tot gevolg heeft dat de informatie ter beschikking zal worden gesteld via een elektronisch platform. Het is raadzaam het ontwerp op dit punt te verduidelijken.

6.2. Het tweede lid van artikel 4 van het ontwerp bepaalt: "Bij ontstentenis worden de inlichtingen verzonden per post." Het is voor de Raad van State onduidelijk wat met "[b]ij ontstentenis" wordt bedoeld: de ontstentenis van de vermelding van een rijksregisternummer of ondernemingsnummer door de aanvrager, of de ontstentenis van een beveiligd elektronisch platform van de administratie? Indien de ontstentenis van de vermelding van een rijksregisternummer of ondernemingsnummer wordt bedoeld, vraagt de Raad van State zich af hoe de inlichtingen die worden aangevraagd kunnen worden opgezocht zonder enig identificatienummer van de aanvrager. Het is raadzaam dit in het tweede lid van het artikel te verduidelijken.

Artikel 10

7. De vierkante haakjes in artikel 10 voor en na de vermelding "1 januari 2024" dienen te worden verwijderd.

Artikel 10, 2°, 3° en 4°, van het ontwerp, regelt de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 31 juli 2023 waarin wijzigingen aan het W.Succ. en het W.Reg. zijn aangebracht. Hiervoor kan in principe rechtsgrond worden gevonden in artikel 14, tweede lid, van

[6] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

de wet van 31 juli 2023, op grond waarvan de Koning een datum van inwerkingtreding kan bepalen voorafgaand aan de datum vermeld in het eerste lid. De datum van inwerkingtreding die wordt bepaald in het ontwerp wijkt evenwel niet af van de uiterste datum van inwerkingtreding vermeld in artikel 14, eerste lid, van de wet van 31 juli 2023, met name 1 januari 2024. Artikel 10, 2°, 3° en 4°, van het ontwerp, is bijgevolg overbodig en dient te worden weggelaten.

Aldus dient artikel 10 van het ontwerp te worden herschreven als volgt:

"Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2024."

Gelet op deze opmerking, dient in het opschrift van het ontwerp de zinsnede "tot bepaling van de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 31 juli 2023 houdende wijzigingen van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten betreffende de aflevering van inlichtingen door de ambtenaren van de Algemene administratie van de patrimoniumdocumentatie en" te worden weggelaten.

*

#LW-CALXNAGAD-HEGEAXV#

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

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure de demande et de délivrance de renseignements que visent les articles 90, 143, 144, 145, et 160 du Code des droits de succession (ci-après : C. succ.) et l'article 236 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (ci-après : C. enreg.). Le projet vise également à fixer les rétributions à payer pour la délivrance de ces renseignements et règle l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 31 juillet 2023 'portant modifications du Code des droits de succession et du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe relatives à la délivrance de renseignements par les fonctionnaires de l'Administration générale de la documentation patrimoniale' qui ont apporté des modifications au C. succ. et au C. enreg.

Le projet est divisé en six chapitres.

Le chapitre 1er du projet décrit la procédure de demande des renseignements précités (articles 1er à 3 du projet).

Le chapitre 2 contient les modalités relatives au mode de délivrance de ces renseignements (article 4).

Le chapitre 3 précise le délai de conservation durant lequel les demandes et les renseignements délivrés sont conservés par l'Administration générale de la Documentation patrimoniale (ci-après : l'administration) (article 5).

Le chapitre 4 fixe les montants des rétributions dues pour la délivrance des renseignements précités (articles 6 et 8) et prescrit que les renseignements ne sont délivrés qu'après paiement de la rétribution due (article 7).

Le chapitre 5 abroge l'arrêté ministériel du 27 novembre 2017 'fixant les rétributions pour la délivrance de renseignements, certificats, copies et extraits par l'Administration générale de la Documentation patrimoniale en exécution du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et du Code des droits de succession' (article 9).

Enfin, le chapitre 6 règle l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 31 juillet 2023 qui ont apporté des modifications au C. succ. et au C. enreg. (article 10).

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique de la réglementation en projet est, selon le préambule, recherché dans le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), ainsi que dans les articles 90, 146/1 et 160 du C. succ., dans les articles 236 et 236/2 du C. enreg., et dans l'article 14 de la loi du 31 juillet 2023 [1].

Le projet peut trouver un fondement juridique dans les dispositions énumérées dans le préambule, sous réserve des observations qui suivent.

4.1. Le projet prévoit le traitement du numéro de Registre national, du numéro d'entreprise et de l'adresse postale du demandeur ou de l'adresse postale à laquelle les renseignements doivent être transmis (article 2, alinéa 3, du projet).

Ce traitement de données à caractère personnel nécessaire à la demande de renseignements peut être considéré comme une conséquence intrinsèque de la mise en œuvre des dispositions précitées qui procurent le fondement juridique. Une base légale distincte n'est dès lors pas requise pour régler le traitement de ces données à caractère personnel qui y est directement lié [2].

4.2. Cette observation ne s'applique pas à l'article 5 du projet, qui prévoit que l'administration conserve les demandes et les renseignements délivrés durant vingt ans. On ne peut en effet pas admettre que ce délai de conservation de vingt ans découle de façon suffisamment claire des dispositions précitées qui procurent le fondement juridique. Il n'est effectivement pas nécessaire de conserver les données visées à l'article 5 du projet pendant un délai aussi long pour traiter une demande de renseignements.

À la question de savoir quel est, dès lors, le fondement juridique de l'article 5 du projet, le délégué a renvoyé à l'article 146/1 du C. succ. et à l'article 236/2 du C. enreg., ainsi qu'au pouvoir général d'exécution du Roi.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect

[1] Compte tenu du fait qu'un remplacement de la loi du 26 janvier 2021 'sur la dématérialisation des relations entre le Service Public Fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales' par un nouveau régime a été élaboré et a déjà été soumis pour avis au Conseil d'État (74.775/3), le projet à l'examen a été apprécié dans le présent avis au regard des dispositions du C. succ. et du C. enreg. telles qu'elles sont modifiées par la loi du 31 juillet 2023, et il n'a pas été tenu compte des modifications planifiées, prévues par la loi du 26 janvier 2021 (comme pour les articles 90 et 143 du C. succ.). Voir à ce sujet l'avis C.E. 73.133/3 du 27 mars 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 31 juillet 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, observation 4, n° 55-3342/001, p. 27.

[2] Voyez par exemple l'avis C.E. 70.435/1 du 3 décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021 'relatif à une aide aux entreprises pour l'organisation d'évènements dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19', observation 5, et l'avis C.E. 70.813/1 du 30 décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 22 janvier 2022 'relatif à l'affiliation de l'allocataire auprès d' un organisme d'allocations familiales', observation 4.1.

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur [3].

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données [4].

Dès lors que le délai de conservation doit être considéré comme un élément essentiel du traitement des données à caractère personnel, sa fixation ne peut pas être déléguée automatiquement. Par conséquent, le délai de conservation doit en principe être réglé dans les dispositions du C. succ. et du C. enreg. mêmes, ou il faut à tout le moins fixer les critères ou une durée maximale que le Roi doit prendre en considération au moment de déterminer ce délai.

Puisque le délai de traitement constitue un élément essentiel du traitement des données à caractère personnel qui doit en principe être réglé par le législateur lui-même, il est impossible *a fortiori* d'invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi pour régler cet aspect la première fois. Les dispositions légales spécifiques auxquelles le délégué renvoie, à savoir l'article 146/1 du C. succ. et l'article 236/2 du C. enreg., ne règlent aucunement le délai de conservation, ce dernier étant dès lors réglé pour la première fois dans le projet à l'examen.

L'article 5 du projet est par conséquent dépourvu de fondement juridique et doit être distrait du projet tant qu'aucune réglementation légale n'aura été prévue pour le délai de conservation.

4.3. L'article 6 du projet fixe les montants des rétributions dues pour la délivrance de renseignements.

Cette disposition peut en principe trouver un fondement juridique dans les articles 90, alinéa 3, 146/1 et 160, alinéa 2, du C. succ. et dans l'article 236 du C. enreg., sous réserve des observations suivantes.

Ainsi, il y a lieu d'observer que l'article 6, alinéa 1er, 6°, a), et 8°, du projet dispose que les renseignements qui y sont visés sont délivrés *gratuitement*. Dans un sens similaire, l'article 6, alinéa 2, du projet dispose que les titres de propriété destinés à l'établissement d'un

[3] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[4] Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

acte d'hérédité sont délivrés *gratuitement*, à condition que le fonctionnaire instrumentant ne réclame pas de vacations ou de frais pour l'établissement de l'acte et que l'acte soit établi dans les six mois du décès.

Les dispositions précitées du Code succ. et du C. enreg., qui procurent un fondement juridique habilitent le Roi à déterminer les rétributions, mais l'article 6 du projet règle la gratuité pour certains renseignements et pour certains demandeurs.

L'article 7 du projet prévoit même que les renseignements ne sont délivrés qu'*après paiement de* la rétribution due. En outre, l'article 144/1 du C. succ. et l'article 236/2 du C. enreg., qui prescrivent explicitement une gratuité pour la délivrance de certains renseignements à des services et organismes bien déterminés, ne procurent pas de fondement juridique au projet à l'examen, parce que, selon son article 1er, la délivrance de ces renseignements n'est pas concernée.

Il apparaît au Conseil d'État que dès que des coûts sont liés à la délivrance d'un renseignement, conformément aux dispositions du C. succ. et du C. enreg., qui procurent un fondement juridique applicable, une rétribution est due. Ce n'est que dans la mesure où la délivrance de certains renseignements n'occasionne pas de frais qu'il peut être admis que le service est gratuit et que, partant, aucune rétribution n'est due. Le Conseil d'État n'aperçoit toutefois pas comment tel serait le cas en l'occurrence.

Ainsi, l'article 6, alinéa 1er, 8°, du projet prescrit que la délivrance de l'attestation visée à l'article 90 du C. succ. est gratuite. L'article 90, alinéa 3, du C. succ., qui procure un fondement juridique à cet article 6, alinéa 1er, 8°, prévoit pourtant que cette attestation est délivrée moyennant le paiement d'une rétribution. Dès lors que l'alinéa 4 de l'article 90 du C. succ. dispose que cette attestation doit être fournie par lettre recommandée à la poste adressée dans le mois de la demande, il semble qu'il y ait en tout état de cause des frais d'envoi liés à une délivrance sur papier de l'attestation. Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement où la délivrance gratuite de cette attestation trouve en l'espèce un fondement juridique.

De plus, l'article 6, alinéa 1er, 6°, du projet prescrit que la délivrance d'une copie ou d'un extrait d'une déclaration à la taxe annuelle compensatoire des droits de succession est gratuite à la demande du déclarant (article 6, alinéa 1er, 6°, a)), mais qu'à la demande d'un tiers pour le même renseignement, une rétribution de dix euros est due (article 6, alinéa 1er, 6°, b)). Cette distinction laisse supposer que des frais sont bien occasionnés, mais qu'une *dispense de rétribution* est prévue pour le déclarant.

Un même raisonnement s'applique d'ailleurs à l'article 6, alinéa 1er, 5°, du projet, qui fixe une rétribution pour la délivrance d'un renseignement à la demande d'un tiers. Selon le Conseil d'État, on peut en déduire que quiconque n'est pas un tiers ne doit pas payer de rétribution. L'article 143 du C. succ. (qui peut être lu en complément de l'article 146/1 du C. succ. pour procurer le fondement juridique de l'article 6, alinéa 1er, 5°, du projet) opère effectivement une distinction en fonction de la personne qui demande une copie ou un extrait de la déclaration de succession (intéressés, héritiers ou ayants cause d'une part, et tiers d'autre part), mais le dernier alinéa de cette disposition légale ne fait pas de distinction en fonction du demandeur pour fixer la rétribution. L'article 6, alinéa 1er, 5°, du projet instaure donc pour la

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

première fois une distinction entre les personnes qui sont redevables de la rétribution et celles qui ne le sont pas.

Enfin, par dérogation à l'article 6, alinéa 1er, 1°, du projet et aux articles 144 et 146/1 du C. succ., l'article 6, alinéa 2, du projet instaure également des conditions à une délivrance gratuite de titres de propriété destinés à l'établissement d'un acte d'hérédité.

L'habilitation au Roi lui permettant de fixer le montant des rétributions n'implique aucunement que le Roi puisse aussi déterminer les cas dans lesquels est prévue une dispense de la rétribution concernée. Le législateur compétent pour instaurer la rétribution doit également prévoir les cas éventuels d'exonération et de réduction de celle-ci [5].

Les dispositions du projet d'arrêté royal qui déterminent quand aucune rétribution n'est due (par qui) ne peuvent donc pas être admises. Il revient au législateur de prévoir un fondement juridique pour les cas dans lesquels aucune rétribution n'est due.

*

FORMALITÉS

5. Le projet contient des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel (article 2, alinéa 3).

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit donc encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

Si cet avis à recueillir devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [6], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

[5] Voir l'avis C.E. 62.411/2/AG du 2 mars 2018 sur un avant-projet de loi 'instaurant la Brussels International Business Court', observation 48, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-3072/001, p. 129.

[6] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

6.1. L'article 4 du projet règle la délivrance des renseignements. Son alinéa 1er dispose que si le demandeur mentionne dans sa demande son numéro de Registre national ou son numéro d'entreprise, les renseignements sont mis à sa disposition sur une plateforme électronique sécurisée de l'administration. Aucune distinction n'est opérée selon que la demande a été effectuée sur papier ou par voie électronique (conformément à l'article 2).

Le Conseil d'État se demande si le demandeur est bien suffisamment informé quant à la délivrance électronique des renseignements, s'il introduit sa demande sur papier. Une solution garantissant une meilleure sécurité juridique semble consister à exiger que le demandeur qui introduit une demande sur papier indique expressément dans sa demande s'il souhaite recevoir les renseignements via la plateforme électronique sécurisée ou par la poste. Le formulaire de demande doit au moins indiquer clairement que la mention d'un numéro de Registre national ou d'un numéro d'entreprise a pour conséquence que l'information sera mise à disposition par le biais d'une plateforme électronique. Il est conseillé de préciser le projet sur ce point.

6.2. L'alinéa 2 de l'article 4 du projet dispose : « À défaut, les renseignements sont transmis par voie postale ». Le Conseil d'État n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par « [à] défaut » : à défaut de la mention d'un numéro de Registre national ou d'un numéro d'entreprise par le demandeur, ou à défaut de plateforme électronique sécurisée de l'administration ? Si l'on vise l'absence de mention d'un numéro de Registre national ou de numéro d'entreprise, le Conseil d'État se demande comment les renseignements demandés peuvent être recherchés sans numéro d'identification du demandeur. Il est conseillé de préciser ce point à l'alinéa 2 de l'article.

Article 10

7. Les crochets avant et après la mention « 1er janvier 2024 », à l'article 10, doivent être supprimés.

L'article 10, 2°, 3° et 4°, du projet règle l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 31 juillet 2023 qui ont apporté des modifications au C. succ. et au C. enreg. Ces dispositions trouvent en principe un fondement juridique dans l'article 14, alinéa 2, de la loi du 31 juillet 2023, conformément auquel le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à celle mentionnée à l'alinéa 1er. La date d'entrée en vigueur définie dans le projet ne déroge toutefois pas à la date ultime d'entrée en vigueur mentionnée à l'article 14, alinéa 1er, de la loi du 31 juillet 2023, à savoir le 1er janvier 2024. L'article 10, 2°, 3° et 4°, du projet est par conséquent inutile et doit être omis.

On réécrira donc l'article 10 du projet comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 2024 ».

‡LW-CALXNAGAD-HEGEAXV‡

Compte tenu de cette observation, on omettra, dans l'intitulé du projet, le segment de phrase « faisant entrer en vigueur certaines dispositions de la loi du 31 juillet 2023 portant modifications du Code des droits de succession et du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe relatives à la délivrance de renseignements par les fonctionnaires de l'Administration générale de la documentation patrimoniale et ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS — Jeroen VAN NIEUWENHOVE

#LW-CALXNAGAD-HEGEAXV#