



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.622/2
du 9 juin 2022

advies 71.622/2
van 9 juni 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant la gestion du
registre central des conventions
matrimoniales, du registre
central des testaments et du
registre central successoral'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende het beheer
van het centraal register voor
huwelijksovereenkomsten, het
centraal register van
testamenten en het centraal
erfrechtregister'

Le 2 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'concernant la gestion du registre central des conventions matrimoniales, du registre central des testaments et du registre central successoral'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 juin 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juin 2022.

*

Op 2 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende het beheer van het centraal register voor huwelijksovereenkomsten, het centraal register van testamenten en het centraal erfrechtregister'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juni 2022.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat op 19 januari 2022 de wet houdende boek 2, titel 3, 'Relatievermogensrecht' en boek 4 'Nalatenschappen, schenkingen en testamenten' van het Burgerlijk Wetboek werd bekrachtigd, welke op 14 maart 2022 werd gepubliceerd en op 1 juli 2022 in werking zal treden. Dat het wettelijk kader van het centraal register voor huwelijksovereenkomsten, het centraal register van testamenten en het centraal erfrechtregister hiermee geïncorporeerd is in het Burgerlijk Wetboek en de rechtsgrond voor de koninklijke besluiten van 25 september 2016 en 26 februari 2018, waarin het beheer en de tarieven van voornoemde registers zijn uitgewerkt, op basis van de artikelen 58, 3^o, en 62 van voornoemde wet zullen worden opgeheven. Dat omwille van continuïteit het aldus noodzakelijk is een koninklijk besluit inzake het beheer, de praktische modaliteiten en de tarieven aan te nemen en te publiceren vóór 1 juli 2022. Dat het bovendien niet wenselijk is om nadien met terugwerkende kracht een koninklijk besluit te moeten aannemen. Dat, met uitzondering van de inhoud van een aantal bepalingen die op vraag van de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn overgeheveld naar het Burgerlijk Wetboek en aldus geschrapt uit het koninklijk besluit alsmede de sancties bij niet naleving van de inschrijvingsplicht waarvoor reeds andere rechtsgronden bestaan, het besluit een louter samenbrengen, herstructureren en actualiseren van de tarieven van voornoemde besluiten inhoudt. Tot slot wordt in het kader van de tarieven verduidelijkt dat het niet de kennisgeving zelf, welke steeds kosteloos is, maar een inschrijving die volgt op een kennisgeving, kosteloos is. Dat om die redenen geen omstandig advies noodzakelijk lijkt ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^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 SUR LE FONDEMENT LÉGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal tend à remplacer l'arrêté royal du 25 septembre 2016 'concernant la gestion du registre central des testaments et du registre central des contrats de mariage' et l'arrêté royal du 26 février 2018 'portant la gestion du registre central successoral', que ses articles 25 et 26 abrogent.

En effet, ces arrêtés trouvaient leur fondement légal dans des dispositions législatives qui sont abrogées par la loi du 19 janvier 2022 'portant le livre 2, titre 3, « Les relations patrimoniales des couples » et le livre 4 « Les successions, donations et testaments » du Code civil', laquelle entre en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

L'arrêté royal du 25 septembre 2016 trouvait son fondement légal dans les articles 4, § 3, 6 et 6/1 de la loi du 13 janvier 1977 'portant approbation de la Convention relative à l'établissement d'un système d'inscription des testaments, faite à Bâle le 16 mai 1972, et portant introduction d'un registre central des contrats de mariage'. Ces dispositions sont abrogées par l'article 62 de la loi précitée du 19 janvier 2022. Or elles contenaient d'importantes habilitations conférées au Roi :

– l'article 4, §3, alinéa 4, chargeait le Roi de fixer la manière dont les notifications et communications sont effectuées ;

– l'article 6 chargeait le Roi de régler « [l]a forme et les modalités de l'inscription, les indications que contiendra la demande d'inscription, la durée pendant laquelle les inscriptions seront conservées et le tarif des frais » ;

– l'article 6/1 chargeait le Roi de déterminer, « par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur avis de la Commission de la protection de la vie privée créée par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, quelles données relatives aux contrats de mariage, aux déclarations d'apport anticipé visées à l'article 1452, § 2, du Code civil, aux conventions visées à l'article 1478 du Code civil et aux jugements visés à l'article 4, § 2, 3°, doivent être reprises par la Fédération royale du notariat belge au registre central des contrats de mariage, la forme et les modalités de l'enregistrement, les modalités d'accès au registre, la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'enregistrement de tous les contrats de mariage, des déclarations d'apport anticipé visées à l'article 1452, § 2, du Code civil, des conventions visées à l'article 1478 du Code civil et des jugements et arrêts visés à l'article 4, § 2, 3°, et le tarif des frais », ainsi que « les données qui sont transmises en ce qui concerne les régimes matrimoniaux pour publication au *Moniteur belge* par la Fédération royale du notariat belge, les modalités de la publication, la date de l'entrée en vigueur de l'obligation de publication au *Moniteur belge* et l'obligation de redevance ».

L'arrêté royal du 26 février 2018 trouvait son fondement légal dans l'article 892/6 du Code civil ¹, abrogé par l'article 58, 3°, de la loi du 19 janvier 2022. L'article 892/6 conférait au Roi l'habilitation de

« détermine[r], par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, les données des actes et certificats d'hérédité établis par les notaires belges, des certificats successoraux européens, des déclarations de renonciation et des déclarations d'acceptation sous bénéfice d'inventaire, qui doivent être reprises par la Fédération Royale du Notariat belge dans le registre central successoral, la forme et les modalités de l'enregistrement, les modalités d'accès au registre, les autres actes concernant le droit des successions qui peuvent être enregistrés dans le registre, les modalités de la mention au *Moniteur belge* et le tarif des frais ».

¹ Le préambule vise également l'article 123 de la loi du 6 juillet 2017 'portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice', qui est une disposition qui fixe l'entrée en vigueur de certains articles de la loi et ne constitue donc pas le fondement légal de l'arrêté (voir à cet égard l'avis 62.843/2 donné le 14 février 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 février 2018 'portant la gestion du registre central successoral' ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62843>).

2. Le projet examiné tend à mettre en œuvre des dispositions du Code civil insérées par la loi du 19 janvier 2022.

Au vu du préambule du projet, deux séries de dispositions doivent être distinguées du point de vue de leur fondement légal : d'une part, les articles 16 à 22 du projet, relatifs aux tarifs des frais d'inscription dans les différents registres, qui trouvent leur fondement légal dans les articles 2.3.85, 4.128 et 4.263 du Code civil (A) et, d'autre part, les autres dispositions du projet, qui mettent en œuvre des dispositions du Code civil ne contenant pas d'habilitation au Roi et qui trouvent leur fondement légal, selon le préambule du projet, dans l'article 108 de la Constitution (B).

A. LES ARTICLES 16 À 22 DU PROJET

Les articles 16 à 22 du projet fixent les tarifs pour les inscriptions dans le Registre central des conventions matrimoniales (articles 16 et 17), dans le Registre central des testaments (articles 18 à 20) et dans le Registre central successoral (articles 21 et 22).

Invitée à communiquer le rapport au Roi ou la note au Conseil des ministres qui justifierait la détermination des différents montants, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Wat betreft uw vraag naar een Verslag aan de Koning dan wel een nota aan de Regering aangaande de artikelen 16 tot 22 van het ontwerp van besluit, dien ik mee te delen dat wij niet over de gevraagde documenten beschikken. Daarom had ik u bij deze graag een verantwoording van de voorziene tarieven overgemaakt.

De bestaande koninklijke besluiten van 25 september 2016 en 26 februari 2018 voorzien in een basisbedrag van €15 voor de inschrijvingen in de registers, met een maximum van €60 indien meerdere partijen betrokken zijn bij akten die ingeschreven dienen te worden in het centraal register van testamenten. Deze bedragen zijn sindsdien geïndexeerd geworden waardoor thans de toepasselijke tarieven van €16, met een maximum van €66, voor inschrijvingen overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 september 2016, en van €16,8, voor inschrijvingen overeenkomstig het koninklijk besluit van 26 februari 2018, gelden (zie de berekeningen hieronder). Met de nieuwe tarieven worden verschillende doelstellingen nagestreefd. Enerzijds is er de wens om te komen tot uniforme tarieven voor de inschrijvingen in de verschillende registers. Dit gaat eens te meer op nu de registers in een enkel koninklijk besluit worden behandeld. Anderzijds is, om meer praktische redenen (o.a. facturering), gestreefd naar een zo 'rond' mogelijk getal waardoor de keuze is gemaakt om het tarief af te ronden op een halve euro na de komma. Het zou niet wenselijk zijn om beide bedragen af te ronden naar een (gemeenschappelijke) hogere eenheid. Om deze redenen werden de bedragen van €16,5 en €66 weerhouden als nieuwe basisbedragen.

De berekeningen voor de nieuwe tarieven :

Artikel 18 van het koninklijk besluit van 25 september 2016 bepaalt als volgt:

‘De tarieven bepaald in artikel 15 en artikel 16 worden van rechtswege jaarlijks op 1 september aangepast op grond van het indexcijfer van de consumptieprijzen aan de hand van de volgende formule : *het nieuwe bedrag is gelijk aan het basisbedrag vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het beginindexcijfer.*

Het beginindexcijfer is dat van de maand augustus van het jaar gedurende hetwelk het tarief is vastgesteld. Het nieuwe indexcijfer is dat van de maand augustus van het jaar gedurende hetwelk de aanpassing plaatsvindt.

Het resultaat wordt op een eenheid naar boven afgerond.' (eigen aanduiding)

Formule : $\frac{€15 \times 112.83}{103.26} = €16$ (= 16,3901 afgerond volgens artikel 18)

$\frac{€60 \times 112.83}{103.26} = €66$ (= 65,5607 afgerond volgens artikel 18)

Artikel 11 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 bepaalt als volgt :

'De tarieven bepaald in artikel 9, § 1 en artikel 10 worden van rechtswege jaarlijks op 1 maart aangepast op grond van het indexcijfer van de consumptieprijzen aan de hand van de volgende formule : *het nieuwe bedrag is gelijk aan het basisbedrag vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het aanvangsindexcijfer.*

Het beginindexcijfer is dat van de maand februari van het jaar gedurende hetwelk het tarief is vastgesteld. Het nieuwe indexcijfer is dat van de maand februari van het jaar voorafgaand aan de eerste maart van het jaar gedurende hetwelk de aanpassing plaatsvindt.

Het resultaat wordt afgerond op het hogere veelvoud van 10 eurocent.' (eigen aanduiding)

Formule : $\frac{€15 \times 119.07}{106.22} = €16,8$ (= 16,8146 afgerond volgens artikel 11)

Ces justifications gagneraient à figurer dans un rapport au Roi.

B. L'INVOCATION DE L'ARTICLE 108 DE LA CONSTITUTION POUR LES AUTRES DISPOSITIONS

L'article 108 de la Constitution dispose que

« [l]e Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

Ainsi que l'énonce la Cour de cassation, selon cette disposition, il appartient

« [au pouvoir exécutif] de dégager du principe [de la loi] et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, sans en étendre ni en restreindre la portée »².

La section de législation du Conseil d'État en déduit de même que, dans le cadre de l'article 108 de la Constitution,

« le Roi doit dégager de l'économie générale de la loi les conséquences qui en dérivent naturellement, sans pouvoir ni en étendre ni en restreindre la portée et ce, d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit »³.

² Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, p. 25 ; 5 mai 1970, *Pas.*, 1970, I, p. 766 ; 20 maart 1998, nr. 19980320-17 (C.97.0164.F).

Par ailleurs, ainsi que la section de législation l'a rappelé dans son avis 61.165/3 donné le 18 avril 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 mai 2017 'portant des dispositions diverses modifiant l'AR/CIR 92',

« le pouvoir général du Roi pour exécuter les lois implique toujours l'existence d'une autre disposition ayant force de loi, en relation avec le pouvoir général d'exécution. L'article 108 de la Constitution dispose en effet que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires 'pour l'exécution des lois', de sorte qu'il doit aussi y avoir une loi à exécuter. Cet article de la Constitution doit donc toujours être combiné avec une disposition ayant force de loi »⁴.

Invitée à communiquer, pour tous les articles du projet autres que les articles 16 à 22, un tableau montrant avec quelle disposition législative l'article 108 est combiné, la déléguée du Ministre a fourni le tableau suivant :

« Artikel KB	Wettelijke bepaling
Art. 1	/ (definities)
Art. 2	Artikelen 2.3.83, § 2 en § 3, 4.126, §§ 2 en 3, en 4.261, § 3, Burgerlijk Wetboek
	<u>Opm.</u> 4.126, § 3, wordt ingevoegd overeenkomstig wetsvoorstel houdende Boek 5 'Verbintenissen' van het Burgerlijk Wetboek (zie DOC 55 1806/010, art. 29) en treedt in werking op 1 juli 2022 (zie DOC 55 1806/010, art. 65, lid 2). Bekrachtigd op 28 april 2022 en publicatie voorzien op 1 juli 2022.
Art. 3	Artikel 4.261, § 1, Burgerlijk Wetboek
Art. 4	Artikel 2.3.83, § 2, en § 3, Burgerlijk Wetboek
Art. 5	Artikel 4.261, § 3, Burgerlijk Wetboek
Art. 6	Cfr. 4.266, § 2, 2°, impliceert inschrijvingsplicht voor deze personen en instanties
Art. 7	Artikel 4.126, § 2, en 4.126, § 2, lid 2, en § 3, Burgerlijk Wetboek

³ Voir par exemple l'avis 66.611/2 donné le 28 octobre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 décembre 2019 'modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité et l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif aux cartes d'identité délivrées par les postes consulaires de carrière' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66611>).

⁴ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61165> ; voir C. Nennen et L. Vancrayebeck, « L'exécution des lois dans les matières réservées et résiduares » in L. Detroux e.a. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 345 à 368.

	Opm. 4.126, § 3, wordt ingevoegd overeenkomstig wetsvoorstel houdende Boek 5 'Verbintenissen' van het Burgerlijk Wetboek (zie DOC 55 1806/010, art. 29) en treedt in werking op 1 juli 2022 (zie DOC 55 1806/010, art. 65, lid 2). Bekrachtigd op 28 april 2022 en publicatie voorzien op 1 juli 2022.
Art. 8	Artikel 4.49, § 4, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek
Art. 9	Artikel 2.3.88, 4.131 en 4.266 Burgerlijk Wetboek
Art. 10	Artikel 2.3.88, § 1, Burgerlijk Wetboek
Art. 11	Artikel 4.266, §§ 1-3, Burgerlijk Wetboek
Art. 12	Artikel 4.131, § 1, Burgerlijk Wetboek
Art. 13	Artikelen 2.3.88, 4.131 en 4.266 Burgerlijk Wetboek in samenhang met 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), <i>Pb.L.</i> 4 mei 2016, afl. 1419, 1.
Art. 14	Artikelen 2.3.84, § 2, 4.127, § 2, en 4.262, § 2, Burgerlijk Wetboek
Art. 15	Artikelen 2.3.84, § 2, 4.127, § 2, en 4.262, § 2, Burgerlijk Wetboek
Art. 16 – 22	Artikelen 2.3.85, 4.128, en 4.263 Burgerlijk Wetboek
Art. 23	Artikel 4.49, § 4, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek
Art. 24	Artikelen 2.3.85, 4.128 en 4.263 Burgerlijk Wetboek (indexering) »

Sur la base du pouvoir général d'exécution des lois conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution, il peut être admis que celui-ci confère les pouvoirs prévus à l'article 2, § 1^{er}, en projet à la Fédération Royale du Notariat belge dès lors que celle-ci est chargée, en application des articles 2.3.86, 4.219, 4.264 du Code civil, de la gestion et de l'organisation des différents registres et, en application des articles 2.3.87, 4.130, 4.265 du Code civil, de conserver les données⁵. Par contre, la question se pose de savoir si le Roi, sur la base de l'article 108 de la Constitution combiné avec les dispositions légales indiquées par la déléguée du Ministre, peut imposer des délais, fixés à quinze ou trente jours, pour l'inscription, la communication et la publication des différents actes. Certes, l'on peut supposer que le législateur, en prévoyant ces inscriptions, communications et publications, a entendu que celles-ci interviennent dans un délai relativement bref, ce qui pourrait justifier que ces délais soient déterminés sur la base de l'article 108 de la Constitution combiné avec les dispositions qui prévoient ces opérations. Néanmoins, afin de conférer un fondement juridique tout à fait explicite aux articles 4 à 8 du projet, il se recommanderait que le législateur intervienne aux fins d'habiliter expressément le Roi à cette fin.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

*

⁵ Tel était déjà le cas en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 25 septembre 2016 et de l'article 3 de l'arrêté royal du 26 février 2018.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat op 19 januari 2022 de wet houdende boek 2, titel 3, ‘Relatievermogensrecht’ en boek 4 ‘Nalatenschappen, schenkingen en testamenten’ van het Burgerlijk Wetboek werd bekrachtigd, welke op 14 maart 2022 werd gepubliceerd en op 1 juli 2022 in werking zal treden. Dat het wettelijk kader van het centraal register voor huwelijksovereenkomsten, het centraal register van testamenten en het centraal erfrechtregister hiermee geïncorporeerd is in het Burgerlijk Wetboek en de rechtsgrond voor de koninklijke besluiten van 25 september 2016 en 26 februari 2018, waarin het beheer en de tarieven van voornoemde registers zijn uitgewerkt, op basis van de artikelen 58, 3°, en 62 van voornoemde wet zullen worden opgeheven. Dat omwille van continuïteit het aldus noodzakelijk is een koninklijk besluit inzake het beheer, de praktische modaliteiten en de tarieven aan te nemen en te publiceren vóór 1 juli 2022. Dat het bovendien niet wenselijk is om nadien met terugwerkende kracht een koninklijk besluit te moeten aannemen. Dat, met uitzondering van de inhoud van een aantal bepalingen die op vraag van de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn overgeheveld naar het Burgerlijk Wetboek en aldus geschrapt uit het koninklijk besluit alsmede de sancties bij niet naleving van de inschrijvingsplicht waarvoor reeds andere rechtsgronden bestaan, het besluit een louter samenbrengen, herstructureren en actualiseren van de tarieven van voornoemde besluiten inhoudt. Tot slot wordt in het kader van de tarieven verduidelijkt dat het niet de kennisgeving zelf, welke steeds kosteloos is, maar een inschrijving die volgt op een kennisgeving, kosteloos is. Dat om die redenen geen omstandig advies noodzakelijk lijkt.”

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

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

ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerp van koninklijk besluit strekt ter vervanging van het koninklijk besluit van 25 september 2016 ‘houdende het beheer van het centraal register van testamenten en het centraal register van huwelijksovereenkomsten’ en van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 ‘houdende het beheer van het centraal erfrechtregister’, die bij de artikelen 25 en 26 van het ontwerp opgeheven worden.

De rechtsgrond van die besluiten was immers te vinden in wetsbepalingen die opgeheven worden bij de wet van 19 januari 2022 ‘houdende boek 2, titel 3, “Relatievermogensrecht” en boek 4 “Nalatenschappen, schenkingen en testamenten” van het Burgerlijk Wetboek’, welke wet op 1 juli 2022 in werking treedt.

Het koninklijk besluit van 25 september 2016 ontleende zijn rechtsgrond aan de artikelen 4, § 3, 6 en 6/1 van de wet van 13 januari 1977 ‘houdende goedkeuring van de overeenkomst inzake de vaststelling van een stelsel van registratie van testamenten, opgemaakt te Bazel op 16 mei 1972, en tot invoering van een centraal huwelijksovereenkomstenregister’. Die bepalingen worden bij artikel 62 van de voornoemde wet van 19 januari 2022 opgeheven. Ze verleenden echter aanzienlijke machtigingen aan de Koning:

– bij artikel 4, § 3, vierde lid, werd de Koning ermee belast te bepalen op welke wijze de kennisgevingen en mededelingen dienden te geschieden;

– bij artikel 6 werd de Koning belast met het bepalen van “de vorm en de modaliteiten van de registratie, de inlichtingen die het verzoek tot registratie moet bevatten, de tijd gedurende dewelke de registratie wordt bewaard en het tarief van de kosten”;

– krachtens artikel 6/1 diende de Koning “bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingericht door de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens de gegevens [te bepalen] die inzake huwelijksovereenkomsten, verklaringen van anticipatieve inbreng bedoeld in artikel 1452, § 2, van het Burgerlijk Wetboek, overeenkomsten bedoeld in artikel 1478 van het Burgerlijk Wetboek en vonnissen en arresten bedoeld in artikel 4, § 2, 3°, door de Koninklijke Federatie van het Belgisch notariaat in het centraal huwelijksovereenkomstenregister moeten worden opgenomen, de vorm en de nadere regels van de registratie, de nadere regels inzake de toegang tot het register, de datum van de inwerkingtreding van de verplichting tot registratie van alle huwelijksovereenkomsten, de in artikel 1452, § 2, van het Burgerlijk Wetboek bedoelde verklaringen van anticipatieve inbreng, de in artikel 1478 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde overeenkomsten en de in artikel 4, § 2, 3°, bedoelde vonnissen en arresten, en het tarief van de kosten” alsook “de gegevens die inzake huwelijksovereenkomsten door de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat worden overgezonden ter publicatie in het *Belgisch Staatsblad*, de nadere regels van de publicatie, de datum van de inwerkingtreding van de verplichting tot publicatie in het *Belgisch Staatsblad* en de verplichting tot vergoeding”.

Het koninklijk besluit van 26 februari 2018 ontleende zijn rechtsgrond aan artikel 892/6 van het Burgerlijk Wetboek,¹ dat bij artikel 58, 3°, van de wet van 19 januari 2022 opgeheven wordt. Volgens de machtiging die bij artikel 892/6 aan de Koning verleend werd, bepaalde de koning

“bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de gegevens van de akten en attesten van erfopvolging opgemaakt door de Belgische notarissen, van de Europese erfrechtverklaringen, van de verklaringen van verwerping en van de verklaringen van aanvaarding onder voorrecht van boedelbeschrijving, die door de

¹ In de aanhef van dat besluit wordt ook verwezen naar artikel 123 van de wet van 6 juli 2017 ‘houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke (lees: burgerlijk) recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie’, maar bij dat artikel wordt de inwerkingtreding geregeld van bepaalde artikelen van die wet, zodat dat artikel niet de rechtsgrond van dat besluit vormt (zie in dat verband advies 62.843/2 van 14 februari 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 februari 2018 ‘houdende het beheer van het centraal erfrechtregister’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62843>).

Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat in het centraal erfrechtregister moeten worden opgenomen, de vorm en de nadere regels van de registratie, de nadere regels inzake de toegang tot het register, de andere akten betreffende het erfrecht die kunnen worden opgenomen in het register, de nadere regels van de mededeling in het *Belgisch Staatsblad* en het tarief van de kosten.”

2. Voorliggend ontwerp strekt tot de tenuitvoerlegging van bepalingen van het Burgerlijk Wetboek die bij de wet van 19 januari 2022 ingevoegd worden.

In het licht van de aanhef van het ontwerp moet men tussen twee reeksen bepalingen op basis van hun rechtsgrond een onderscheid maken, namelijk tussen, enerzijds, de artikelen 16 tot 22 van het ontwerp, die betrekking hebben op de tarieven van de kosten van de inschrijving in elk van de registers, die hun rechtsgrond ontleen aan de artikelen 2.3.85, 4.128 en 4.263 van het Burgerlijk Wetboek (A), en, anderzijds, de overige bepalingen van het ontwerp, waarbij bepalingen van het Burgerlijk Wetboek ten uitvoer gelegd worden waarin geen machtiging aan de Koning vervat is en die volgens de aanhef van het ontwerp hun rechtsgrond ontleen aan artikel 108 van de Grondwet (B).

A. DE ARTIKELEN 16 TOT 22 VAN HET ONTWERP

Bij de artikelen 16 tot 22 van het ontwerp worden de tarieven vastgesteld voor de inschrijving in het centraal register voor huwelijksovereenkomsten (artikelen 16 en 17), in het centraal register van testamenten (artikelen 18 tot 20) en in het centraal erfrechtregister (artikelen 21 en 22).

Naar aanleiding van een verzoek om verzending van het verslag aan de Koning of de nota aan de Ministerraad waarin verantwoord zou worden hoe de onderscheiden bedragen bepaald zijn, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“Wat betreft uw vraag naar een Verslag aan de Koning dan wel een nota aan de Regering aangaande de artikelen 16 tot 22 van het ontwerp van besluit, dien ik mee te delen dat wij niet over de gevraagde documenten beschikken. Daarom had ik u bij deze graag een verantwoording van de voorziene tarieven overgemaakt.

De bestaande koninklijke besluiten van 25 september 2016 en 26 februari 2018 voorzien in een basisbedrag van €15 voor de inschrijvingen in de registers, met een maximum van €60 indien meerdere partijen betrokken zijn bij akten die ingeschreven dienen te worden in het centraal register van testamenten. Deze bedragen zijn sindsdien geïndexeerd geworden waardoor thans de toepasselijke tarieven van €16, met een maximum van €66, voor inschrijvingen overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 september 2016, en van €16,8, voor inschrijvingen overeenkomstig het koninklijk besluit van 26 februari 2018, gelden (zie de berekeningen hieronder). Met de nieuwe tarieven worden verschillende doelstellingen nagestreefd. Enerzijds is er de wens om te komen tot uniforme tarieven voor de inschrijvingen in de verschillende registers. Dit gaat eens te meer op nu de registers in een enkel koninklijk besluit worden behandeld. Anderzijds is, om meer praktische redenen (o.a. facturering), gestreefd naar een zo ‘rond’ mogelijk getal waardoor de keuze is gemaakt om het tarief af te ronden op een halve euro na de komma. Het zou niet wenselijk zijn om beide bedragen af te ronden naar een (gemeenschappelijke) hogere eenheid. Om deze redenen werden de bedragen van €16,5 en €66 weerhouden als nieuwe basisbedragen.

De berekeningen voor de nieuwe tarieven:

Artikel 18 van het koninklijk besluit van 25 september 2016 bepaalt als volgt:

‘De tarieven bepaald in artikel 15 en artikel 16 worden van rechtswege jaarlijks op 1 september aangepast op grond van het indexcijfer van de consumptieprijzen aan de hand van de volgende *formule: het nieuwe bedrag is gelijk aan het basisbedrag vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het beginindexcijfer.*

Het beginindexcijfer is dat van de maand augustus van het jaar gedurende hetwelk het tarief is vastgesteld. Het nieuwe indexcijfer is dat van de maand augustus van het jaar gedurende hetwelk de aanpassing plaatsvindt.

Het resultaat wordt op een eenheid naar boven afgerond.’ (eigen aanduiding)

Formule: $\frac{€15 \times 112.83}{103.26} = €16$ (= 16,3901 afgerond volgens artikel 18)

$\frac{€60 \times 112.83}{103.26} = €66$ (= 65,5607 afgerond volgens artikel 18)

Artikel 11 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 bepaalt als volgt:

‘De tarieven bepaald in artikel 9, § 1 en artikel 10 worden van rechtswege jaarlijks op 1 maart aangepast op grond van het indexcijfer van de consumptieprijzen aan de hand van de volgende *formule: het nieuwe bedrag is gelijk aan het basisbedrag vermenigvuldigd met het nieuwe indexcijfer en gedeeld door het aanvangsindexcijfer.*

Het beginindexcijfer is dat van de maand februari van het jaar gedurende hetwelk het tarief is vastgesteld. Het nieuwe indexcijfer is dat van de maand februari van het jaar voorafgaand aan de eerste maart van het jaar gedurende hetwelk de aanpassing plaatsvindt.

Het resultaat wordt afgerond op het hogere veelvoud van 10 eurocent.’ (eigen aanduiding)

Formule: $\frac{€15 \times 119.07}{106.22} = €16,8$ (= 16,8146 afgerond volgens artikel 11)

Het is raadzaam die verantwoordingen in een verslag aan de Koning op te nemen.

B. AANVOERING VAN ARTIKEL 108 VAN DE GRONDWET VOOR DE OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 108 van de Grondwet luidt als volgt:

“De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.”

Zoals het Hof van Cassatie geoordeeld heeft,

“staat ingevolge [deze bepaling] aan de uitvoerende macht uit het beginsel en de algemene opzet van de wet de gevolgen af te leiden die daaruit natuurlijk voortvloeien

rekening houdend met waarin de wet tot stand gekomen en met de doeleinden die zij nastreeft, zonder evenwel de draagwijdte ervan te mogen uitbreiden of beperken.” (vertaling)²

De afdeling Wetgeving van de Raad van State leidt daaruit eveneens af dat

“de Koning[, in het kader van artikel 108 van de Grondwet,] uit de algemene opzet van de wet de conclusies [moet] trekken die daaruit logischerwijze voortvloeien, zonder dat hij daarbij de draagwijdte van de wet kan verruimen of inperken, en dit volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wet nastreeft.”³

In advies 61.165/3 van 18 april 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 mei 2017 ‘houdende diverse bepalingen tot wijziging van het KB/WIB 92’ heeft de afdeling Wetgeving voorts het volgende opgemerkt:

“De algemene bevoegdheid van de Koning om de wetten uit te voeren impliceert (...) steeds het bestaan van een andere wetskrachtige bepaling waarmee de algemene uitvoeringsbevoegdheid samenhangt. Artikel 108 van de Grondwet bepaalt immers dat de Koning de verordeningen maakt en de besluiten neemt die ‘voor de uitvoering van de wetten’ nodig zijn, zodat er ook een uit te voeren wet moet zijn. Dat grondwetsartikel moet dus steeds worden gelezen in samenhang met een wetskrachtige bepaling.”⁴

Naar aanleiding van het verzoek om een tabel over te zenden waarin voor alle artikelen van het ontwerp, behalve de artikelen 16 tot 22, aangegeven wordt in samenhang met welke wetsbepaling artikel 108 gelezen wordt, heeft de gemachtigde van de minister de volgende tabel bezorgd:

« Artikel KB	Wettelijke bepaling
Art. 1	/ (definities)
Art. 2	Artikelen 2.3.83, § 2 en § 3, 4.126, §§ 2 en 3, en 4.261, § 3, Burgerlijk Wetboek
	<u>Opm.</u> 4.126, § 3, wordt ingevoegd overeenkomstig wetsvoorstel houdende

² Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass., 20 maart 1998, nr. 19980320-17 (C.97.0164.F): “ingevoelge artikel [108] van de Grondwet aan de uitvoerende macht staat uit het beginsel en de algemene opzet van de wet de gevolgen af te leiden die daaruit natuurlijk voortvloeien rekening houdend met de geest waarin de wet is tot stand gekomen en met de doeleinden die zij nastreeft” (Cass., 5 mei 1970, *Pas.*, 1970, I, 766; Cass., 18 november 1924, *Pas.*, 1925, I, 25).

³ Zie bijvoorbeeld advies 66.611/2 van 28 oktober 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 december 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten en het koninklijk besluit van 19 april 2014 aangaande de identiteitskaarten afgegeven door de consulaire beroepsposten’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66611>).

⁴ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61165>; zie C. Nennen en L. Vancrayebeck, “L’exécution des lois dans les matières réservées et résiduaire” in L. Detroux e.a. (red.), *La légalité: un principe de la démocratie belge en péril*, Brussel, Larcier, 2019, 345-368.

	Boek 5 ‘Verbintenissen’ van het Burgerlijk Wetboek (zie DOC 55 1806/010, art. 29) en treedt in werking op 1 juli 2022 (zie DOC 55 1806/010, art. 65, lid 2). Bekrachtigd op 28 april 2022 en publicatie voorzien op 1 juli 2022.
Art. 3	Artikel 4.261, § 1, Burgerlijk Wetboek
Art. 4	Artikel 2.3.83, § 2, en § 3, Burgerlijk Wetboek
Art. 5	Artikel 4.261, § 3, Burgerlijk Wetboek
Art. 6	Cfr. 4.266, § 2, 2°, impliceert inschrijvingsplicht voor deze personen en instanties
Art. 7	Artikel 4.126, § 2, en 4.126, § 2, lid 2, en § 3, Burgerlijk Wetboek
	<u>Opm.</u> 4.126, § 3, wordt ingevoegd overeenkomstig wetsvoorstel houdende Boek 5 ‘Verbintenissen’ van het Burgerlijk Wetboek (zie DOC 55 1806/010, art. 29) en treedt in werking op 1 juli 2022 (zie DOC 55 1806/010, art. 65, lid 2). Bekrachtigd op 28 april 2022 en publicatie voorzien op 1 juli 2022.
Art. 8	Artikel 4.49, § 4, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek
Art. 9	Artikel 2.3.88, 4.131 en 4.266 Burgerlijk Wetboek

Art. 10	Artikel 2.3.88, § 1, Burgerlijk Wetboek
Art. 11	Artikel 4.266, §§ 1-3, Burgerlijk Wetboek
Art. 12	Artikel 4.131, § 1, Burgerlijk Wetboek
Art. 13	Artikelen 2.3.88, 4.131 en 4.266 Burgerlijk Wetboek in samenhang met 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), <i>Pb.L.</i> 4 mei 2016, afl. 1419, 1.
Art. 14	Artikelen 2.3.84, § 2, 4.127, § 2, en 4.262, § 2, Burgerlijk Wetboek
Art. 15	Artikelen 2.3.84, § 2, 4.127, § 2, en 4.262, § 2, Burgerlijk Wetboek
Art. 16 – 22	Artikelen 2.3.85, 4.128, en 4.263 Burgerlijk Wetboek
Art. 23	Artikel 4.49, § 4, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek
Art. 24	Artikelen 2.3.85, 4.128 en 4.263 Burgerlijk Wetboek (indexering) »

Op basis van de algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van de wetten die bij artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleend wordt, kan aanvaard worden dat de bevoegdheden bepaald in artikel 2, § 1, van het ontwerp door de Koning aan de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat opgedragen worden, aangezien die Federatie krachtens de artikelen 2.3.86, 4.129 en 4.264 van het Burgerlijk Wetboek belast is met het beheer en de organisatie van de onderscheiden registers en krachtens de artikelen 2.3.87, 4.130 en 4.265 van het Burgerlijk Wetboek met de bewaring van de gegevens.⁵ Daarentegen rijst de vraag of de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de wetsbepalingen die de gemachtigde van de minister opgegeven heeft, wel termijnen, vastgesteld op vijftien of dertig dagen, kan voorschrijven voor de inschrijving, de kennisgeving en de bekendmaking van de onderscheiden akten. Weliswaar kan ervan uitgegaan worden dat de wetgever, toen hij die inschrijvingen, kennisgevingen en bekendmakingen verplicht gesteld heeft, de bedoeling had die binnen een relatief korte termijn te laten plaatsvinden, hetgeen grond zou kunnen opleveren voor het bepalen van die termijnen op basis van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de bepalingen waarin die verrichtingen voorgeschreven worden. Om ervoor te zorgen dat er voor de artikelen 4 tot 8 van het ontwerp een uitdrukkelijke rechtsgrond bestaat, zou het niettemin aan te bevelen zijn dat de wetgever een initiatief neemt teneinde de Koning daartoe uitdrukkelijk te machtigen.

BIJZONDERE OPMERKING

De aanhef moet aangepast worden overeenkomstig de opmerkingen die hierboven gemaakt zijn over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁵ Dat was reeds het geval krachtens artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 september 2016 en krachtens artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018.