

Rolnummer 3743
Arrest nr. 124/2006 van 28 juli 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 30, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 146.889 van 28 juni 2005 in zake P. De Caestecker tegen de Franse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 1 juli 2005, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Houdt artikel 30, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, een schending in van de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in onderlinge samenhang gelezen, doordat bij die bepaling aan de Koning de bevoegdheid wordt opgedragen om de essentiële gegevens te bepalen van het recht verschuldigd voor een beroep bij de Raad van State, inzonderheid het bedrag van dat recht, de grondslag ervan, de vorm waarin het moet worden betaald alsook het ogenblik waarop het verschuldigd is, terwijl aan niemand een belasting mag worden opgelegd en niemand van die belasting mag worden vrijgesteld dan bij een beslissing van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering ? ».

Memories zijn ingediend door :

- P. De Caestecker, wonende te 7800 Aat, avenue des Sorbiers 2;
- de Ministerraad.

P. De Caestecker heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 31 mei 2006 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Bourtembourg en Mr. F. Belleflamme, advocaten bij de balie te Brussel, voor P. De Caestecker;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

Op 3 mei 2004 richt P. De Caestecker aan de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van een beslissing van een examencommissie van de Franse Gemeenschap, en een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van diezelfde beslissing.

Op 18 september 2004 wordt aan de verzoekende partij kennisgegeven van het arrest waarbij de Raad van State de vordering tot schorsing afwijst. Op 18 oktober 2004 dient de verzoekende partij bij de Raad van State een verzoek in tot voortzetting van de rechtspleging, zoals bedoeld in artikel 17, § 4ter, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State. Op 20 oktober 2004 zendt zij naar de griffie van de Raad van State de fiscale zegels die op dat verzoek moeten worden aangebracht.

Op 17 november 2004 stelt de griffie van de Raad van State P. De Caestecker ervan in kennis, op grond van artikel 15ter, § 1, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, dat de Raad van State de afstand van geding zal uitspreken bedoeld in artikel 17, § 4ter, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State. Op 30 november 2004 vraagt de verzoekende partij om te worden gehoord.

P. De Caestecker vreest dat de Raad van State de afstand van geding zou uitspreken omdat de fiscale zegels die moeten worden aangebracht op het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging, naar de griffie van dat rechtscollege zijn gezonden na het verstrijken van de termijn van dertig dagen waarin is voorzien voor het indienen van dat verzoek, en suggereert de Raad van State, bijeengekomen in algemene vergadering, om het Hof de bovenvermelde vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. P. De Caestecker voert aan dat artikel 170, § 1, van de Grondwet aan de wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om de essentiële elementen van een belasting te bepalen, dit wil zeggen de belastinggrondslag, het tarief en de belastingplichtigen ervan. Met verwijzing naar het arrest nr. 21/97 van het Hof, merkt hij op dat die bevoegdheid van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering een essentiële waarborg vormt die verantwoord is door de afbreuk die de belasting doet aan het eigendomsrecht en door het verband tussen een democratisch stelsel en het recht om - rechtstreeks of via zijn vertegenwoordigers - in te stemmen met de fiscale lasten.

P. De Caestecker leidt eruit af dat een wetbepaling die een belasting invoert en aan de uitvoerende macht de bevoegdheid verleent de essentiële elementen ervan te bepalen, de betrokken belastingplichtigen de voormelde waarborg ontnemt, hetgeen, ten nadele van die laatsten, een verschil in behandeling in het leven roept dat in geen enkel opzicht kan worden verantwoord. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter verwijst in dat verband naar de arresten nrs. 64/95, 21/97, 18/98, 105/99, 32/2000, 60/2002, 117/2002, 53/2003 en 100/2003 van het Arbitragehof, alsook naar een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 12 juni 1986 (*Parl. St.*, Senaat, 1985-1986, nr. 310/1, pp. 74-77).

A.1.2. De Ministerraad merkt op dat volgens artikel 170, § 1, van de Grondwet, het invoeren van een belasting een bevoegdheid is die aan de wet is voorbehouden, zodat de wetgever de bevoegdheid om een belasting of een van de essentiële elementen ervan in te voeren, in principe niet mag delegeren aan de uitvoerende macht. Hij verwijst in dat verband naar B.7.1 van het arrest nr. 88/2004 en naar B.16.3 van het arrest nr. 195/2004.

A.2.1. P. De Caestecker voert vervolgens aan dat, volgens een arrest van het Hof van Cassatie van 12 oktober 1954, de belasting een heffing uitmaakt die door de Staat, de provincies of de gemeenten, op grond van hun gezag, wordt verricht op de geldmiddelen van de personen, om ze voor de diensten van openbaar nut te gebruiken, en niet de tegenprestatie vormt van een dienst die in het bijzonder aan bepaalde personen wordt aangeboden. Hij voegt eraan toe dat, volgens een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 208/2, p. 5), een heffing kan worden gekwalificeerd als een belasting wanneer de opbrengst van de bijdrage een bijzondere bestemming krijgt.

Met verwijzing naar artikel 1 van het Wetboek van zegelrechten, is P. De Caestecker van mening dat het zegelrecht waarvan sprake is in de verwijzingsbeslissing, een belasting is. Hij gaat ervan uit dat de fiscale zegels die moeten worden aangebracht op de verzoekschriften tot nietigverklaring bij de Raad van State, eigenlijk een griffierecht vormen, dit wil zeggen een belasting op bepaalde verrichtingen die moeten worden uitgevoerd in het kader van procedures voor de Raad van State.

P. De Caestecker voegt eraan toe dat die bijdrage niet als retributie kan worden gekwalificeerd. Hij merkt op dat die kosten voor rekening blijven van de partij die in het ongelijk is gesteld, en acht het daardoor moeilijk te beweren dat de Raad van State die partij een dienst verleent. Hij erkent vervolgens dat die bijdrage zou kunnen worden gekwalificeerd als « verhaalbelasting » die, om uitgaven van algemeen belang te dekken, wordt gevorderd van personen die meer in het bijzonder gebruik maken van bepaalde diensten, en zonder dat er equivalentie moet bestaan tussen de kosten en de dienst.

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat het recht verschuldigd voor het instellen van een procedure voor de Raad van State, een belasting is in de zin van artikel 170, § 1, van de Grondwet. Uit het verslag aan de Regent dat voorafgaat aan het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, leidt hij af dat de kosten die bij artikel 70 van dat besluit van de Regent zijn geregeld, een forfaitair recht vormen dat bestemd is om bij te dragen in de kosten van de procedure voor de Raad van State.

De Ministerraad onderscheidt twee types van heffingen : de belasting - waarvan alle essentiële elementen door de wetgever moeten worden bepaald - en de retributie - waarvan uitsluitend het beginsel door de wetgever moet worden vastgelegd. De retributie zou, volgens 5.B.1.4 van het arrest nr. 32/91 en B.7.4 van het arrest nr. 34/97, de vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Hij voegt eraan toe, met verwijzing naar B.8.4.1 van het arrest nr. 164/2003, dat een door de in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet bedoelde overheden gezagshalve opgelegde heffing welke niet als retributie kan worden gekwalificeerd, noodzakelijkerwijs als een belasting moet worden aangemerkt. De Ministerraad oordeelt dat de bijdrage bedoeld in artikel 70 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 geen retributie vormt omdat zij strikt genomen niet tot doel heeft een dienst te vergoeden die aan de heffingsplichtige wordt verleend, en omdat het bedrag ervan niet overeenkomt met de kosten van die dienst, wegens de forfaitaire aard ervan.

Volgens de Ministerraad volgt uit artikel 96 van het reglement van orde, vastgesteld door de algemene vergadering van de Raad van State en goedgekeurd bij het besluit van de Regent van 15 april 1949 « houdende goedkeuring van het reglement van orde van de Raad van State », dat de betaling van het recht bedoeld in artikel 70 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 een voorwaarde is voor het op de rol brengen van het verzoekschrift dat bij de Raad van State is ingediend. Hij leidt eruit af dat de betaling van die rechten hetzelfde gevolg - en dus dezelfde aard - heeft als de betaling van de rolrechten die verschuldigd zijn bij de procedures die worden gevoerd voor de hoven en rechtbanken. Hij voert verder nog aan dat alle griffierechten belastingen zijn.

De Ministerraad erkent dat, wanneer zij plaatsvindt na een arrest waarbij uitspraak is gedaan over een vordering tot schorsing, de betaling van de rechten voor een verzoekschrift tot nietigverklaring niet rechtstreeks tot gevolg heeft dat de zaak op de rol wordt gebracht. De zaak werd reeds op de rol ingeschreven ingevolge het aanbrengen van de fiscale zegels op de vordering tot schorsing. De omstandigheid dat in dat geval de betaling van die rechten alleen tot gevolg heeft dat de zaak op de rol ingeschreven blijft, zou niet van die aard zijn dat de kwalificatie als belasting opnieuw in het geding wordt gebracht.

A.3.1. P. De Caestecker is van mening dat de wetgever bevoegd is om de essentiële elementen van de verschuldigdheid van het zegelrecht te bepalen. Hij merkt niettemin op dat artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de Koning de bevoegdheid delegeert om de essentiële elementen te bepalen van het recht verschuldigd voor een beroep bij de Raad van State - meer bepaald het bedrag van dat recht, de grondslag ervan, de vorm waarin het moet worden betaald, alsook het ogenblik waarop het verschuldigd is -, en dat die elementen, op grond van die machtiging, werden vastgelegd bij artikel 70, § 1, eerste lid, 2°, en tweede lid, alsook bij artikel 71, eerste lid, b), van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948.

Met verwijzing naar het arrest nr. 52/99 voert P. De Caestecker aan dat de wetgever slechts uitzonderlijk bevoegdheden die de Grondwet aan hem voorbehoudt, mag delegeren, namelijk indien drie voorwaarden zijn vervuld : gewichtige omstandigheden die de machtiging rechtvaardigen, een uitdrukkelijke afbakening van de in

het geding zijnde aangelegenheden en doelstellingen, en het onderzoek door de wetgever, binnen een redelijke termijn, van de besluiten die op die grond zijn uitgevaardigd. Geen enkele van die voorwaarden zou te dezen zijn vervuld. Bovendien zou het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 nooit zijn beschouwd als een bijzonderemachtenbesluit. P. De Caestecker leidt daaruit af dat artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten een ongrondwettige bevoegdheidsdelegatie inhoudt en de verzoekende partijen voor de Raad van State op discriminerende wijze de voormelde essentiële waarborg ontnemt, zodat het de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen en in onderlinge samenhang, schendt.

A.3.2.1. De Ministerraad onderzoekt in de eerste plaats de bestaanbaarheid van artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, met artikel 170 van de Grondwet.

Hij voert aan dat het beginsel van de inning van de zegel- en registratierechten te dezen is vastgelegd door de wet. Hij merkt niettemin op dat artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, de Koning de bevoegdheid toevertrouwt om bepaalde elementen van die rechten vast te leggen, en in het bijzonder het tarief ervan. Hij citeert B.4 van het arrest nr. 117/2002 en vraagt zich vervolgens af of die elementen essentiële componenten van de belasting zijn.

Met verwijzing naar B.16.4 van het arrest nr. 195/2004 merkt de Ministerraad op dat de uitvoerende macht ertoe kan worden gemachtigd belastingwetten aan te nemen of te wijzigen naar aanleiding van een delegatie die vervat is in een bijzonderemachtenwet. Hij voert aan dat de delegatie van artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, de Koning geen bijzondere machten verleent. Die gecoördineerde wetten machtigen de uitvoerende macht niet tot het uitoefenen van wetgevende functies gedurende een bepaalde periode, in bijzondere omstandigheden en onder voorbehoud van een latere wettelijke bekrachtiging. De Ministerraad voegt eraan toe dat, met betrekking tot artikel 21 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State - thans artikel 30 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten - geen enkele bijzondere overweging werd gemaakt tijdens de parlementaire voorbereiding. Op grond daarvan zou bijgevolg niet kunnen worden beweerd dat de delegatie van de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op bijzondere machten. Het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 is geen bijzonderemachtenbesluit.

Volgens de Ministerraad dient rekening te worden gehouden met de bijzondere aard van de aangelegenheid en met het accessoire karakter van de belasting ten opzichte van de procedure waarvoor zij verschuldigd is, om te weten of het bepalen van het tarief ervan een van de essentiële elementen ervan vormt. De Ministerraad leidt af uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946 dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid heeft willen toevertrouwen om het tarief van de belasting te bepalen op basis van, enerzijds, de werkingsuitgaven van de Raad van State en, anderzijds, de noodzaak om weinig gegronde vorderingen te verhinderen. De Ministerraad is dan ook van mening dat de delegatie aan de Koning begrensd is door objectieve factoren die Hij in aanmerking moet nemen, zodat zij in die mate geen betrekking heeft op een essentieel element van de belasting.

A.3.2.2. Wat de bestaanbaarheid betreft van artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, met artikel 170 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan, wijst de Ministerraad erop dat een schending van artikel 170, § 1, van de Grondwet een schending vormt van de twee andere voormelde grondwettelijke bepalingen. Hij verwijst in dat verband naar B.14 van het arrest nr. 64/95, naar B.7.6 van het arrest nr. 32/2000, naar B.4 van het arrest nr. 117/2002, en naar B.7 van het arrest nr. 88/2004, alsook naar de in A.3.2.1 vermelde opmerkingen.

A.3.2.3. De Ministerraad besluit dat artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, geïnterpreteerd in die zin dat het de Koning niet de bevoegdheid toewijst om een essentieel element te bepalen van de belasting die het invoert, de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of in onderlinge samenhang, niet schendt, terwijl, indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het de Koning wel zulk een bevoegdheid toekent, het die grondwettelijke bepalingen wel schendt.

A.3.3. P. De Caestecker antwoordt dat de criteria die de Ministerraad afleidt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946, zo onduidelijk zijn dat zij de Koning een beoordelingsruimte laten die te groot is om bestaanbaar te zijn met artikel 170, § 1, van de Grondwet. Hij erkent, en citeert daartoe B.5.2, eerste alinea, van het arrest nr. 33/92, dat het verbod om aan de Koning bevoegdheden te delegeren die de Grondwet aan de wet voorbehoudt, alleen betrekking heeft op de essentiële aspecten van de in het geding zijnde aangelegenheden. Hij merkt niettemin op dat, ook al heeft het Hof, in de arresten nrs. 30/96 en 43/96, toegestaan dat, in weerwil van de bewoordingen van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de wetgever aan de uitvoerende macht de zorg overdraagt om de inschrijvingsgelden van de universiteitsstudenten en de rechten voor

inschrijving bij een examencommissie vast te stellen, het Hof heeft geëist dat de wettelijke bepaling criteria vastlegt op grond waarvan die rechten worden vastgesteld, alsook de minimum- en maximumbedragen.

P. De Caestecker onderstreept dat het bepalen van het tarief van de belasting, in zijn geheel één van de essentiële elementen vormt van de fiscale materie. Hij wijst erop dat het Hof, bij het arrest nr. 21/97, een delegatie aan de Koning met betrekking tot het vaststellen van het tarief van de belasting ongrondwettig heeft geacht, terwijl het maximumbedrag van de heffing nauwkeurig uit die delegatie kon worden afgeleid. Volgens P. De Caestecker is de in het geding zijnde bepaling *a fortiori* ongrondwettig omdat geen enkel maximumbedrag kan worden afgeleid uit de bijzonder vage criteria die de Ministerraad heeft aangevoerd. Hij merkt in dat verband op dat, in de zaken die ten grondslag liggen aan de arresten nrs. 21/97 en 32/2000, de heffing eveneens het accessoire was van procedureregels. De draagwijdte die de Ministerraad toekent aan het accessoire karakter van de heffing, zou onbestaanbaar zijn met die van artikel 170, § 1, van de Grondwet, en zou de controlebevoegdheid van de democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen, die is erkend bij artikel 171 van de Grondwet, op losse schroeven zetten.

- B -

B.1. Artikel 30, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vervangen bij artikel 20, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » en vervolgens gewijzigd bij artikel 2, 1^o, van de wet van 18 april 2000 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, alsook de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », bepaalt :

« De rechtspleging welke in de bij de artikelen 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 en 36 bedoelde gevallen voor de afdeling administratie dient te worden gevolgd, wordt vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit ».

Artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, vervangen bij artikel 4 van de wet van 17 oktober 1990 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State », en vervolgens gewijzigd bij artikel 2, 1^o, van de voormelde wet van 18 april 2000, bepaalt :

« Het koninklijk besluit bepaalt onder meer de termijnen van verjaring voor de indiening van de aanvragen en beroepen bedoeld in de artikelen 11 en 14; deze termijnen moeten ten minste zestig dagen bedragen; bedoeld besluit regelt de voorwaarden van uitoefening van het verzet en van het derden-verzet, alsook van het beroep tot herziening; het bepaalt het tarief der kosten en uitgaven, alsmede de rechten van zegel en registratie; het voorziet in het verlenen van het voordeel van het *pro deo* aan de onvermogens ».

B.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, uit de formulering van de prejudiciële vraag en uit het dossier van de rechtspleging die voor de verwijzende rechter is gevoerd, blijkt dat het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van de derde zin van artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten - doordat hij de Koning ertoe machtigt de essentiële elementen te bepalen van het recht verschuldigd voor het verzoekschrift dat een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State inleidt tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden -, enerzijds, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 170, § 1, ervan en, anderzijds, met die grondwettelijke bepaling afzonderlijk gelezen.

B.3. De niet-inachtneming van artikel 170, § 1, van de Grondwet impliceert een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het onderzoek van de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 170, § 1, van de Grondwet valt bijgevolg samen met dat van de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4. Uit artikel 170, § 1, van de Grondwet kan worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers. De fiscale aangelegenheid is een bevoegdheid die door de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden. Elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting is in beginsel ongrondwettig.

Die bepaling waarborgt eenieder dat niemand kan worden onderworpen aan een belasting indien daartoe niet is beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.5. Artikel 30, § 1, tweede lid, derde zin, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten bepaalde, vóór de vervanging ervan bij artikel 4 van de wet van 17 oktober 1990, dat de koninklijke besluiten tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie - onder andere in geval van beroepen tot nietigverklaring tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken - « het tarief der kosten en uitgaven [bepalen] alsmede de rechten van zegel en registratie ».

Die bepaling was de letterlijke weergave van artikel 21, tweede lid, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, waarvan de goedkeuring als volgt werd verantwoord :

« De Koning zal de regelen der procedure in hun bijzonderheden vastleggen; hij zal het tarief bepalen der onkosten en rechten.

De werking van den Raad van State zal groote uitgaven meebrengen; het is dus logisch zekere ontvangsten of bewaarestellingen te voorzien ten laste der aanleggers; dit stelsel zal er bovendien toe leiden het indienen van slechts zwak gegronde aanvragen te keer te gaan. Het is wel verstaan dat de gerechtelijke bijstand ten gunste der onvermogenen zal blijven gelden » (*Parl. St.*, Senaat, 1939, nr. 80, p. 62).

B.6.1. Artikel 70, § 1, 2°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State », gewijzigd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 februari 1997 « tot wijziging van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State en het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State » en bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 20 juli 2000 « betreffende de invoering van de euro in de regelgeving die ressorteert onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken », bepaalt :

« Geven aanleiding tot de betaling van een recht van 175 EUR :

[...]

2° de verzoekschriften die een beroep tot nietigverklaring inleiden tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden [...] ».

Dat recht wordt betaald « door middel van plakzegels, van het type voorzien zoals bij de heffing van zegelrechten ». Die zegels worden « onbruikbaar gemaakt op de wijze voorgeschreven door artikel 13 van het besluit van de Regent van 18 september 1947, tot uitvoering van het Wetboek van zegelrechten » (artikel 71, eerste en tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 17 februari 1997).

Dat recht is geen registratierecht, noch een « eigenlijk zegelrecht [...] maar een speciaal recht tot bijdrage in de kosten van de rechtspleging voor de Raad van State » (Verslag aan de

Regent, *Belgisch Staatsblad*, 23-24 augustus 1948, p. 6885). In tegenstelling tot het rolrecht dat inzake burgerlijke rechtspleging in beginsel is verschuldigd voor het ter rol brengen en dat moet worden betaald vóór de inschrijving op de rol van de zaken, is het niet ondergebracht bij de griffierechten die het onderwerp vormen van Titel III van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten.

B.6.2. Dat recht maakt deel uit van de kosten (artikel 66, 1^o, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals het werd vervangen bij artikel 8 van het koninklijk besluit van 15 juli 1956 « houdende wijziging van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State »).

De kosten worden door de verzoeker voorgeschoten (artikel 68, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals het werd vervangen bij artikel 9 van het koninklijk besluit van 15 juli 1956). Wanneer echter het beroep is ingediend door de Staat, een provincie, een gemeente of een openbare instelling, dan wordt het recht door de griffier van de Raad van State in debet begroot (artikel 68, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals gewijzigd bij artikel 9 van het koninklijk besluit van 15 juli 1956). Dezelfde regel is op overeenkomstige wijze van toepassing op de beroepen die worden ingesteld door een gemeenschap of een gewest. De invordering van dat recht wordt gedaan door de administratie van de registratie en domeinen (artikel 69, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals vervangen bij artikel 10 van het koninklijk besluit van 15 juli 1956).

De collectieve verzoekschriften geven aanleiding tot het betalen van zoveel malen het recht als er verzoekers zijn (artikel 70, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, ingevoegd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 september 1952 « houdende wijziging van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State »).

B.6.3. Hoewel het recht een speciaal recht is tot bijdrage in de kosten van de rechtspleging, kan het op basis van dat element niet worden beschouwd als de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van een heffingsplichtige individueel beschouwd. Het gaat bijgevolg om een belasting in de zin van artikel 170, § 1, van de Grondwet.

B.7.1. Niettemin hangen de voorwaarden met betrekking tot de verschuldigheid en de terugbetaling van dat recht af van de procedureregels die nader zijn omschreven in de artikelen 68, derde en vijfde lid, en 70, § 1, tweede tot vijfde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948.

B.7.2. Wanneer het beroep tot nietigverklaring van een akte of reglement van een administratieve overheid niet samengaat met of voorafgegaan is door een vordering tot schorsing van dezelfde akte of hetzelfde reglement, moet in principe de verzoeker dat recht betalen.

Wanneer het beroep tot nietigverklaring samengaat met of voorafgegaan is door een vordering tot schorsing, is het recht dat moet worden betaald voor het verzoekschrift tot nietigverklaring niet steeds door de verzoeker verschuldigd. Het wordt betaald door de personen die om de voortzetting van de rechtspleging verzoeken ingevolge het arrest dat uitspraak doet over de vordering tot schorsing : de tegenpartij of diegene die belang heeft bij de beslechting van het geschil wanneer om de voortzetting van de rechtspleging wordt verzocht na een arrest waarbij de schorsing wordt bevolen of de voorlopige schorsing wordt bevestigd, of de verzoekende partij wanneer om de voortzetting van de rechtspleging wordt verzocht na een arrest waarbij de vordering tot schorsing is afgewezen (artikel 70, § 1, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, ingevoegd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 februari 1997). De auteurs van een collectief verzoekschrift tot nietigverklaring die niet de schorsing hebben gevorderd, moeten echter onmiddellijk het recht betalen dat verschuldigd is voor het beroep tot nietigverklaring (artikel 70, § 1, vijfde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, ingevoegd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 februari 1997).

B.7.3. Het verzoekschrift tot nietigverklaring geeft geen aanleiding tot de betaling van het recht wanneer de Raad van State, nadat een vordering tot schorsing aanhangig is gemaakt, op grond van de artikelen 93 en 94 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten beslist dat hij kennelijk niet bevoegd is of dat de vordering kennelijk onontvankelijk, ongegrond of kennelijk gegrond is (artikel 70, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, ingevoegd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 februari 1997). Het recht is evenmin verschuldigd wanneer de Raad van State in één en hetzelfde arrest uitspraak doet

over de vordering tot schorsing en over het verzoekschrift tot nietigverklaring, na de vaststelling dat de verzoeker zich in de loop van de schorsingsprocedure terugtrekt of dat de aangevochten akte werd ingetrokken zodat er geen uitspraak meer moet worden gedaan (artikel 70, § 1, vierde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, ingevoegd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 februari 1997).

Overigens moet, wanneer in de vordering tot schorsing de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd, het recht verschuldigd bij artikel 70, § 1, 2°, en § 2, eerste lid, betaald worden, indien dit niet gebeurd is op het origineel van de vordering of van het verzoekschrift tot tussenkomst, voordat de bevoegde kamer uitspraak doet over de bevestiging van de schorsing (artikel 71, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 17 februari 1997).

B.7.4. De Raad van State begroot de kosten en doet uitspraak over de bijdrage in de betaling ervan (artikel 68, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals het werd vervangen bij artikel 9 van het koninklijk besluit van 15 juli 1956).

Wanneer het beroep tot nietigverklaring samengaat met of voorafgegaan is door een vordering tot schorsing, wordt het recht verschuldigd voor het verzoekschrift tot nietigverklaring ten laste gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld (artikel 68, vijfde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, ingevoegd bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 17 februari 1997).

B.8. Uit hetgeen voorafgaat, volgt dat het in het geding zijnde recht, dat een belasting vormt, eveneens een element van de rechtspleging is en dat het een voorwaarde kan zijn voor het inleiden of voortzetten van die rechtspleging.

B.9. De wetgever heeft geoordeeld aan de Koning de bevoegdheid te moeten opdragen om de rechtspleging te bepalen die voor de afdeling administratie van de Raad van State dient te worden gevolgd (artikel 30, § 1, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten), alsook de bevoegdheid om « het tarief der kosten en uitgaven, alsmede de rechten van zegel en registratie » te bepalen (artikel 30, § 1, tweede lid, derde zin).

Die laatste machtiging lijkt niet verenigbaar met artikel 170, § 1, van de Grondwet, vermits zij betrekking heeft op de essentiële elementen van een belasting.

B.10.1. Artikel 160, eerste lid, van de Grondwet bepaalt evenwel :

« Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt ».

B.10.2. De tweede zin van die bepaling strekt ertoe de bevoegdheidsverdeling te handhaven tussen de wetgever en de uitvoerende macht, zoals zij was bepaald in de gecoördineerde wetten op de Raad van State die van kracht waren op het ogenblik dat, op 29 juni 1993, artikel 160 van de Grondwet werd bekendgemaakt. Hij bevestigt dat het de wetgever toekomt de fundamentele voorschriften van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State te bepalen, en dat het de Koning toekomt de procedureregeling uit te werken (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 831/1, pp. 2-3, 4; *ibid.*, nr. 831/3, p. 3).

Bij die grondwetsherziening werd erop gewezen dat de omstandigheid dat, sinds de oprichting van de Raad van State, de rechtspleging door de Koning werd geregeld, geen afbreuk had gedaan aan de rechten van de rechtzoekenden (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 4 en 7).

De tweede zin van de voormelde grondwetsbepaling heeft betrekking op de aangelegenheden die door de Koning mochten worden geregeld krachtens de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals zij destijds van kracht waren (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 5 en 7; *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-48/2°, p. 3).

De Grondwetgever heeft bijgevolg de grondwettigheid vastgesteld van de machtiging aan de Koning krachtens welke artikel 70, § 1, 2°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals het destijds van kracht was, werd aangenomen.

Het Hof is niet bevoegd om zich uit te spreken over een optie van de Grondwetgever.

B.10.3. Daaruit volgt dat de machtiging die aan de Koning is verleend bij de derde zin van artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, artikel 160, eerste lid, van de Grondwet als rechtsgrond heeft en zij zou derhalve de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet niet kunnen schenden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 30, § 1, tweede lid, derde zin, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 juli 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior