ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 22 janvier 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au transfert de biens, droits et obligations de la Régie des Voies aériennes à la Région wallonne et à la Région flamande", a donné le 9 mars 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 22 januari 1992 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de overdracht van goederen, rechten en verplichtingen van de Regie der Luchtwegen aan het Vlaamse Gewest en aan het Waalse Gewest", heeft op 9 maart 1992 het volgend advies gegeven :

Le projet d'arrêté soumis au Conseil d'Etat a un double objet, d'une part transférer aux Régions wallonne et flamande les biens, droits et obligations nécessaires à l'exercice des compétences de la Régie des voies aériennes que leur attribue la loi spéciale de réformes institutionnelles, et, d'autre part, mettre à charge de la régie certaines obligations et dettes relatives aux aéroports et aérodromes régionaux, qui devraient normalement incomber aux régions depuis le 1er janvier 1989.

A. "L'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National", appartiennent aux compétences des régions en vertu de l'article 6, § 1er, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ce transfert partiel de compétences devait entraîner une restructuration de la Régie des voies aériennes.

L'article 27 de la loi relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'Etat coordonnée le 13 mars 1991, article visé au préambule de l'arrêté en projet, habilite, en son paragraphe 2, le Roi à régler

> "par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres et après avis des Exécutifs concernés, le transfert des biens, droits et obligations de la régie à la Région flamande et à la Région wallonne, chacune pour ce qui la concerne".

Egalement visé au préambule, l'article 33 de la même loi énonce :

> "Le transfert des biens, droits et obligations des organismes supprimés ou restructurés en application de la présente loi coordonnée, est réglé conformément à la loi spéciale de financement, notamment à l'article 61, § 3, de cette loi spéciale".

Aux termes de l'article 61, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions :

> "Les Communautés et Régions succèdent, chacune en ce qui la concerne, aux biens, droits et obligations des organismes d'intérêt public dont les missions relèvent des compétences régionales et communautaires, selon les modalités fixées par la loi, dans le respect des principes énoncés à l'article 57 et au § 1er, alinéas 2 à 8, du présent article".

Quelle est la portée de l'expression "dans le respect des principes énoncés à l'article 57 et au § 1er, alinéas 2 à 8, du présent article" ?

Dans le texte originel de l'article correspondant (article 56, § 3) de l'avant-projet de la loi spéciale de financement, il était écrit : "... dans le respect, moyennant les adaptations nécessaires, des articles 52 et 56, § 1er, alinéas 2 à 8" (1). C'est le Conseil d'Etat, section de législation, qui a proposé la formulation finalement retenue, après avoir noté :

---

(1) Chambre 635/1 - 88/89, p. 118.

"Selon le délégué du Gouvernement, les mots placés entre guillemets doivent être compris comme signifiant que la loi réglant ledit transfert pourra tenir compte de la spécificité de chacun des organismes concernés mais ne pourra pas toucher à ce qui fait l'essence des règles contenues dans les articles 52 et 56, § 1er, alinéas 2 à 8" (1) (2).

Or, l'article 57 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose comme suit en son paragraphe 4 :

"Les transferts visés aux paragraphes 1er à 3 inclus sont effectués de plein droit. Ils sont opposables de plein droit aux tiers sans autres formalités, dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Sans préjudice de l'alinéa 1er du présent paragraphe, la liste des biens visés aux §§ 1er à 3 est dressée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, de l'avis conforme des Exécutifs des Communautés et des Régions et publiée au Moniteur belge".

On voit immédiatement qu'il n'y a pas une adéquation parfaite entre le paragraphe 4 cité et l'article 27, § 2, de la loi coordonnée puisque, dans cette dernière disposition, il n'est question ni d'une liste des biens transférés ni de l'avis conforme, mais seulement de l'avis, des Exécutifs des deux régions concernées. Il n'en est pas moins certain que l'article 57, § 4, de la loi spéciale de financement doit être rigoureusement appliqué.

En effet, d'une part, comme on l'a vu plus haut, l'expression "dans le respect des principes ..." signifie

---

(1) Chambre 635/14 - 88/89, p. 2.

(2) Les articles 52 et 56 de l'avant-projet sont devenus respectivement les articles 57 et 61 de la loi spéciale.

seulement que le Roi pourra tenir compte de la spécificité des organismes concernés, spécificité dont, dans le cas de la Régie des voies aériennes, on n'aperçoit pas en quoi elle imposerait une dérogation à l'article 57, § 4, ou même permettrait un assouplissement dans l'application des règles que cette disposition porte; d'autre part, l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 26 juin 1990 relative à certains organismes publics ou d'utilité publique, dont l'article 21 est devenu l'article 27 de la loi coordonnée, confirme expressément dans sa partie générale que "la liste des biens transférés doit être dressée par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur avis conforme des Exécutifs des Communautés et des Régions" (1). On peut dire, à la lecture de cette déclaration, que le législateur du 26 juin 1990 a reconnu explicitement que la liste, et la publicité qu'elle assure vis-à-vis des tiers, "fait l'essence des règles contenues dans les articles (57 et 62)", pour reprendre la formule citée plus haut du délégué du Gouvernement.

B. L'arrêté en projet ne dresse pas la liste des biens qui sont effectivement transférés de la Régie des voies aériennes à la Région wallonne et à la Région flamande.

---

(1) Chambre, 1063/1 - 89/90, p. 2.

Il procède autrement en dressant la liste des biens situés à l'extérieur des aéroports et aérodromes et restant propriété de la régie (annexe 1) et en établissant la liste des biens meubles affectés aux aéroports et aérodromes régionaux restant propriété de la régie (annexe 2).

Ces deux listes sont assurément utiles pour les relations entre les régions et la régie. Elles ne sauraient cependant suffire à exécuter parfaitement la loi spéciale puisqu'elles mentionnent non les biens qui sont transférés aux régions mais ceux qui ne le sont pas. On pourrait certes soutenir que les premiers peuvent être déterminés par simple soustraction des seconds de l'ensemble du patrimoine de la régie mais ce procédé, outre qu'il ne répond pas à la volonté claire du législateur, compromet la sécurité juridique à l'égard des tiers en laissant incertaine l'effectivité du transfert de chacun des biens, effectivité par rapport à laquelle l'arrêté en projet n'ajoute rien à l'article 57, § 4, alinéa 1er, de la loi spéciale. On ne peut manquer de rappeler à cet égard le passage suivant de l'exposé des motifs de la loi spéciale de financement :

> "La liste des biens visés aux §§ 1er à 3 (de l'article alors numéroté 52 et devenu 57) sera dressée aussi vite que possible par arrêté royal et publiée au Moniteur afin de faciliter leur identification par le public en général" (1).

Que la liste visée à l'article 57, § 4, alinéa 2, doive être celle des biens qui sont effectivement transférés à chacune des régions et non résulter de la comparaison entre le patrimoine originaire de la régie et la liste des

---

(1) Chambre 635/1 - 88/89, p. 42.

biens qui demeureront la propriété de celle-ci en dépit du transfert, est confirmé, pour autant que de besoin, par l'article 57, § 6. En vertu de cette dernière disposition, en effet :

> "§ 6. Pour chaque bien transféré, l'Etat communique à la Communauté ou à la région concernée, les actes et documents, en ce compris les extraits des matrices cadastrales et du plan cadastral, mentionnant les droits, charges et obligations relatifs au bien.
>
> L'inventaire de ces actes et documents est dressé dans les plus brefs délais. Il est signé par le Ministre des Finances ou le Ministre qui avait la gestion du bien ou leur délégué et par l'Exécutif concerné ou son délégué".

C. Selon l'article 2, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté en projet, "les biens immobiliers transférés font l'objet d'un inventaire établi au 31 décembre 1988". L'article 3, § 3, alinéa 2, porte une règle analogue en ce qui concerne les biens meubles.

Ces dispositions témoignent de la conception erronée qui semble avoir présidé à l'élaboration de l'arrêté. Il ne faut sans doute pas les comprendre comme imposant des inventaires qui permettraient la confection des listes des biens transférés, car si l'objet de l'arrêté n'avait pas été, dans l'esprit de ses auteurs, d'exécuter d'une certaine manière la loi coordonnée du 13 mars 1991 et la loi spéciale de financement dans celles de ses dispositions auxquelles la loi coordonnée renvoie, on ne discernerait ni la nécessité d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ni celle des avis des Exécutifs wallon et flamand. Mais alors, quelle est encore l'utilité des inventaires prescrits ?

Faut-il y voir des palliatifs à l'absence de liste des biens transférés ? Dans ce cas, les dispositions indiquées seraient certainement illégales puisque des inventaires dressés dans des conditions non précisées ne peuvent évidemment pas tenir lieu d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et conforme à l'avis des Exécutifs concernés.

D. Des considérations qui précèdent, il résulte que l'arrêté royal en projet devra, en ce qui concerne son premier objet, être fondamentalement revu avec pour objectif principal d'exécuter positivement et complètement l'article 57, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (1).

---

(1) Dans cette perspective, une dernière observation peut présenter une certaine utilité. Le champ d'application de l'article 57 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ne s'étend pas aux droits et obligations qui ne sont pas relatifs à des biens meubles ou immeubles transférés. Le transfert de ces droits et obligations est uniquement régi par l'article 61, § 1er, alinéas 2 à 8, de la loi spéciale de financement et par la loi coordonnée du 13 mars 1991. Comme on l'a vu, celle-ci requiert un avis, et non un avis conforme, des Exécutifs. Un avis conforme n'est imposé que pour la liste des biens transférés et pas même pour l'inventaire des actes et documents visés à l'article 57, § 6.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van besluit heeft een tweevoudig doel, enerzijds aan het Waalse en het Vlaamse Gewest de goederen, rechten en verplichtingen overdragen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Regie der Luchtwegen welke de bijzondere wet tot hervorming der instellingen hun verleent, en, anderzijds bepaalde verplichtingen en schulden met betrekking tot de regionale luchthavens en vliegvelden die de Gewesten normalerwijze sedert 1 januari 1989 op zich moesten nemen, ten laste brengen van de Regie.

A. "De uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal", behoren krachtens artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheden van de Gewesten. Die gedeeltelijke overdracht van bevoegdheden moest een herstructurering van de Regie der Luchtwegen tot gevolg hebben.

Paragraaf 2 van artikel 27 van de wet betreffende de afschaffing of de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, gecoördineerd op 13 maart 1991, naar welk artikel wordt verwezen in de aanhef van het ontworpen besluit, machtigt de Koning om

> "bij in ministerraad overlegde besluiten, en na advies van de betrokken Executieven, de overdracht (te regelen) van de goederen, rechten en verplichtingen van de Regie aan het Vlaamse Gewest en aan het Waalse Gewest, ieder wat hem betreft".

Artikel 33 van dezelfde wet, waarnaar eveneens wordt verwezen in de aanhef, stelt :

> "De overdracht van de goederen, rechten en verplichtingen van de instellingen die met toepassing van deze gecoördineerde wet moeten worden ontbonden of geherstructureerd, wordt geregeld overeenkomstig de bijzondere financieringswet, meer bepaald artikel 61, § 3, van deze bijzondere wet".

Artikel 61, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten luidt als volgt :

> "De Gemeenschappen en Gewesten nemen, ieder wat hem betreft, de goederen, rechten en verplichtingen over van de instellingen van openbaar nut waarvan de taken ressorteren onder de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, op de bij de wet vastgestelde wijze, met inachtneming van de beginselen vervat in artikel 57 en in § 1, tweede tot achtste lid, van dit artikel".

Wat is de betekenis van de uitdrukking "met inachtneming van de beginselen vervat in artikel 57 en in paragraaf 1, tweede tot achtste lid, van dit artikel" ?

In de oorspronkelijke tekst van het overeenstemmende artikel (artikel 56, § 3) van het voorontwerp van bijzondere financieringswet, stond te lezen : "... overeenkomstig de artikelen 52 en 56, § 1, tweede tot achtste lid, mits de nodige aanpassingen worden aangebracht" (1). Het is

---

(1) Kamer 635/1 - 88/89, blz. 118.

de Raad van State, afdeling wetgeving, die de formulering heeft voorgesteld waarvoor uiteindelijk is gekozen, nadat hij had opgemerkt :

> "Volgens de gemachtigde van de Regering moeten de hiervoren tussen aanhalingstekens geplaatste woorden zo worden begrepen, dat de wet welke de bedoelde overdracht regelt rekening zal mogen houden met de specificiteit van elk van de betrokken instellingen, maar dat aan de essentie van de regelen vervat in de artikelen 52 en 56, § 1, tweede tot achtste lid, niet mag worden geraakt" (1) (2).

Paragraaf 4 van artikel 57 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt evenwel het volgende :

> "De in §§ 1 tot 3 bedoelde overdrachten worden van rechtswege uitgevoerd. Zij zijn zonder verdere formaliteiten van rechtswege tegenstelbaar aan derden, vanaf de inwerkingtreding van onderhavige wet.
>
> Onverminderd het eerste lid van deze paragraaf wordt de lijst van de goederen waarvan sprake is in de §§ 1 tot 3 opgemaakt bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, op eensluidend advies van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

Het valt onmiddellijk op dat er geen volkomen gelijkheid bestaat tussen de aangehaalde paragraaf 4 en artikel 27, § 2, van de gecoördineerde wet aangezien er in die laatste bepaling geen sprake is van een lijst van de overgedragen goederen en ook niet van het eensluidend advies, maar alleen van het advies van de Executieven van de

---

(1) Kamer 635/14 - 88/89, blz. 2.

(2) De artikelen 52 en 56 van het voorontwerp zijn respectievelijk de artikelen 57 en 61 van de bijzondere wet geworden.

twee betrokken Gewesten. Desalniettemin staat het vast dat artikel 57, § 4, van de bijzondere financieringswet strikt moet worden toegepast.

Zoals er hierboven reeds op gewezen is betekent de uitdrukking "de inachtneming van de beginselen ..." immers alleen dat de Koning rekening zal mogen houden met de specificiteit van de betrokken instellingen; wat die specificiteit betreft is het in het geval van de Regie der Luchtwegen niet duidelijk in welk opzicht zij een afwijking van artikel 57, § 4, zou noodzakelijk maken of zelfs een versoepeling zou mogelijk maken van de toepassing van de regels die in die bepaling worden gesteld; daarnaast wordt in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 26 juni 1990 betreffende sommige openbare instellingen of instellingen van openbaar nut is geworden, waarvan artikel 21 artikel 27 van de gecoördineerde wet is geworden, uitdrukkelijk bevestigd dat "de lijst van de overgedragen goederen dient te worden opgemaakt bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, op eensluidend advies van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven" (1). Bij het lezen van die verklaring kan men stellen dat de wetgever van 26 juni 1990 uitdrukkelijk heeft toegegeven dat de lijst en de publiciteit waarvoor zij zorgt ten opzichte van derden, "de essentie (uitmaakt) van de regelen vervat in de artikelen (57) en (62)", zoals in de hierboven aangehaalde bewoordingen van de gemachtigde van de Regering wordt gesteld.

---

(1) Kamer, 1063/1 - 89/90, blz. 2.

B. In het ontworpen besluit wordt geen lijst opgemaakt van de goederen die daadwerkelijk zijn overgedragen van de Regie der Luchtwegen aan het Waalse Gewest en aan het Vlaamse Gewest.

Er wordt anders te werk gegaan, door een lijst op te maken van de goederen die buiten de luchthavens en vliegvelden zijn gelegen en die eigendom blijven van de Regie (bijlage 1) en door de lijst op te maken van de roerende goederen die zijn toegewezen aan de regionale luchthavens en vliegvelden en die eigendom blijven van de Regie (bijlage 2).

Die twee lijsten zijn ongetwijfeld nuttig voor de betrekkingen tussen de Gewesten en de Regie. Zij kunnen evenwel niet volstaan om de bijzondere wet naar behoren uit te voeren, aangezien in die bijlagen niet de goederen worden vermeld die aan de Gewesten worden overgedragen maar wel de goederen die niet worden overgedragen. Men zou weliswaar kunnen betogen dat de eerste kunnen worden bepaald door de tweede gewoon af te trekken van het gehele vermogen van de Regie, maar behalve dat die werkwijze niet beantwoordt aan de duidelijke wil van de wetgever, brengt zij de rechtszekerheid in het gedrang ten opzichte van derden doordat zij voor elk van de goederen in het ongewisse laat of het al dan niet werd overgedragen; wat dat betreft voegt het ontworpen besluit niets toe aan artikel 57, § 4, eerste lid, van de bijzondere wet. In dat verband dient te worden herinnerd aan de volgende passage uit de memorie van toelichting van de bijzondere financieringswet :

"De lijst van de goederen bedoeld onder §§ 1 tot 3 (van het artikel dat toen het nummer 52 droeg en 57 is geworden) zal zo snel mogelijk bij koninklijk besluit worden vastgesteld en in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt om haar identificering door de bevolking te vergemakkelijken" (1).

Dat de in artikel 57, § 4, tweede lid, bedoelde lijst de lijst moet zijn van de goederen die daadwerkelijk zijn overgedragen aan elk van de Gewesten en niet het gevolg mag zijn van de vergelijking tussen het oorspronkelijke vermogen van de Regie en de lijst van de goederen die in weerwil van de overdracht eigendom zullen blijven van de Regie wordt, voor zoveel nodig, bevestigd door artikel 57, § 6. In deze laatste bepaling wordt immers het volgende gesteld :

"§ 6. Voor ieder goed dat wordt overgedragen, bezorgt de Staat aan de betrokken Gemeenschap of aan het betrokken Gewest de akten en bescheiden, met inbegrip van de uittreksels uit de kadastrale leggers en uit het kadastraal plan, met vermelding van de rechten, lasten en verplichtingen verbonden aan het goed.

De inventaris van deze akten en bescheiden wordt zo spoedig mogelijk opgemaakt. Deze inventaris wordt ondertekend door de Minister van Financiën of door de Minister die het goed beheerde of door hun afgevaardigde en door de betrokken Executieve of haar afgevaardigde".

---

(1) Kamer 635/1 - 88/89, blz. 42.

C. Volgens artikel 2, § 1, derde lid, van het ontworpen besluit "(maken) de overgedragen onroerende goederen ... het voorwerp uit van een inventaris opgemaakt op 31 december 1988". Artikel 3, § 3, tweede lid, stelt een soortgelijke regel wat de roerende goederen betreft.

Die bepalingen getuigen van de onjuiste opvatting die aan de voorbereiding van het besluit ten grondslag ligt. Zij mogen weliswaar niet zo worden uitgelegd dat zij inventarissen verplicht stellen die het mogelijk zouden maken lijsten van de overgedragen goederen op te maken, want als het besluit, volgens de stellers ervan, niet tot doel had gehad om op bepaalde wijze de gecoördineerde wet van 13 maart 1991, alsmede die bepalingen van de bijzondere financieringswet waarnaar de gecoördineerde wet verwijst, uit te voeren, zou men noch de noodzaak inzien van een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, noch die van de adviezen van de Waalse en Vlaamse Executieven. Maar wat is dan nog het nut van de voorgeschreven inventarissen ? Dienen zij te worden beschouwd als noodoplossingen wanneer er geen lijst van overgedragen goederen voorhanden is ? In dat geval zouden de aangegeven bepalingen ongetwijfeld onwettig zijn aangezien de in niet gepreciseerde omstandigheden opgemaakte inventarissen zeer zeker niet in de plaats kunnen komen van een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit dat conform het advies van de betrokken Executieven is.

D. Uit de bovenstaande overwegingen blijkt dat het ontworpen koninklijk besluit, wat het eerste onderwerp ervan betreft, grondig zal moeten worden herzien met als hoofddoel het positief en volledig uitvoeren van artikel 57, § 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (1).

---

(1) In dat perspectief kan een laatste opmerking misschien nuttig zijn. De werkingssfeer van artikel 57 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 strekt zich niet uit tot de rechten en verplichtingen die niet in verband staan met overgedragen roerende of onroerende goederen. De overdracht van die rechten en verplichtingen wordt uitsluitend geregeld in artikel 61, § 1, tweede tot achtste lid, van de bijzondere financieringswet en in de gecoördineerde wet van 13 maart 1991. Zoals reeds is gezegd, is voor die overdracht een advies vereist, en niet een eensluidend advies, van de Executieven. Een eensluidend advies wordt alleen vereist voor de lijst van de overgedragen goederen en zelfs niet voor de inventaris van de in artikel 57, § 6, bedoelde akten en bescheiden.

La chambre était composée de

Messieurs : R. ANDERSEN, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

J. MESSINNE, conseillers d'Etat,
Y. BOUCQUEY, staatsraden,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par Mme J.-M. DAGNELIE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. JAUMOTTE, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J.-M. DAGNELIE , auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. JAUMOTTE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. R. ANDERSEN.