ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 25 juillet 1990, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux", a donné le 19 décembre 1990 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 25 juli 1990 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen", heeft op 19 december 1990 het volgend advies gegeven :

Arrêté de présent ation.

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises donne, dans le texte français, à l'Exécutif la dénomination "Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale"; c'est donc par ces mots qu'il faut remplacer, dans l'arrêté de présentation, les mots "Exécutif de Bruxelles-Capitale".

Par ailleurs, dans le dispositif de l'arrêté de présentation, les mots "au nom de l'Exécutif qui en a délibéré" sont superflus et doivent être omis.

Dispositif.

Article 2.

1. L'article 1er de la loi du 31 mai 1923 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, tel qu'il a été modifié à plusieurs reprises, soumet à approbation législative les aliénations concernant des biens dont la valeur excède 50 millions de francs. L'ordonnance en projet prévoit une approbation par le "Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale" si la valeur des biens dépasse 250 millions. A cette restriction du droit de contrôle du Conseil s'ajoute, conformément à l'article 5, § 2, l'abandon du principe de la vente au plus offrant. Il y aurait lieu de justifier, dans l'exposé des motifs, l'augmentation prévue de 50 millions à 250 millions.

2. Il conviendrait que l'ordonnance détermine le délai dans lequel l'approbation du Conseil doit être sollicitée;

en effet, en laissant se produire un certain retard de la mise en oeuvre de l'article 2, alinéa 3, l'Exécutif pourrait faire obstacle à ce que le Conseil exerce sa mission pleinement et dans des délais raisonnables.

3. L'alinéa 3 soumet les aliénations à l'approbation du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale; telle que cette disposition est formulée, l'approbation pourrait être donnée par une résolution du Conseil et non par une ordonnance prise par le Conseil de l'Exécutif. Est-ce bien l'intention des auteurs du projet ?

Cette intention n'est-elle pas, au contraire, d'exiger une approbation législative ? En ce cas, il faudrait écrire : "... doivent être approuvées par ordonnance".

Article 4.

L'article 4, § 1er, alinéa 2, doit être omis. En effet, l'alinéa 1er permet à l'Exécutif de prendre toutes les mesures de publicité appropriées et il peut, évidemment, le faire selon les modalités qu'il détermine. Rien ne l'empêche de prendre, à cet effet, les avis techniques qu'il juge utiles et notamment celui du comité d'acquisition d'immeubles.

Article 5.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, les termes "en concertation" sont inadéquats.

Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, le texte ne laisse pas apparaître si l'avis du comité d'acquisition d'immeubles doit être obligatoirement pris.

Cette précision devrait être apportée dans le texte. En outre, mieux vaut utiliser le mot "avis".

2. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 5 :

> "Lorsque l'Exécutif a un projet précis, s'inscrivant dans le cadre d'une politique foncière globale, impliquant une aliénation et servant la politique par lui menée pour rencontrer les intérêts de la Région, il peut déroger, par décision motivée, au principe susmentionné de la vente au plus offrant; cette décision précise les conditions et modalités du projet précité.
>
> Dans ce cas, l'Exécutif peut de même décider de ne pas recourir aux formalités de publicité visées aux §§ 1er et 2 de l'article 4 ci-avant".

Selon l'exposé des motifs, la "politique foncière globale" visée dans le dispositif sera déterminée par une ordonnance. A la question de savoir quel sera l'objet exact de pareil texte, qui devrait relever des compétences régionales en vertu de l'article 6, § 1er, I, 6E, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et pourquoi le dispositif ne se réfère pas à ladite ordonnance, le délégué de l'Exécutif a précisé que l'ordonnance relative à la politique foncière globale aura :

"pour objet de réaliser une politique coordonnée pour les nombreuses propriétés publiques à Bruxelles par la voie d'une Régie foncière régionale. Le but est de coordonner l'action des acteurs des politiques d'aménagement du territoire et de rénovation de la ville, de poursuivre les objectifs en matière de production et d'accueil des entreprises industrielles et de contrer certains phénomènes spéculatifs.

La portée exacte de cette ordonnance n'est pas encore connue. Néanmoins, lors de la rédaction de la présente ordonnance relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, l'Exécutif a voulu signifier que la politique foncière de la Région doit constituer une vision globale (et non pas une politique ad hoc) et que l'ordonnance prévue doit, à l'avenir, servir de pierre de touche.

Afin d'éviter qu'il ne se produise un vide, l'ordonnance prévue relative à la politique foncière globale n'a pas été mentionnée dans le dispositif, mais en attendant cette ordonnance, l'Exécutif doit mener, dès à présent, une politique foncière de façon coordonnée.

Concrètement, cela signifie qu'en ce qui concerne les biens domaniaux immeubles de la Région, le ministre régional des Finances possède les compétences que le ministre national des Finances exerce en matière de biens domaniaux immeubles de l'Etat, mais que la procédure (exceptionnelle) de l'article 5, § 2, ne peut être invoquée que pour des projets qui cadrent dans la politique coordonnée d'aménagement du territoire de la Région".

En accordant à l'Exécutif la possibilité de déroger aux règles fondamentales inscrites à l'article 4 et à l'article 5, § 1er, du projet d'ordonnance, sans que l'exercice de cette faculté soit subordonné à l'entrée en vigueur de l'ordonnance déterminant la politique foncière globale à laquelle se réfère l'exposé des motifs, l'article 5, § 2, du projet d'ordonnance présentement examiné, prive l'ordonnance d'une grande part de son contenu normatif, produisant un vide juridique que ne suppriment ni les mots "projet précis" ou "rencontre des intérêts de la Région", ni l'obligation de motiver la décision dérogatoire. En effet, ni ces expressions, ni l'instauration d'une formalité obligatoire n'apportent des précisions

suffisantes quant aux limites dans lesquelles le pouvoir de dérogation confié à l'administration pourra être exercé; un pouvoir conçu aussi largement ne se concilie ni avec le principe d'égalité, ni avec celui de légalité de l'action administrative (1). Le texte doit être revu, en le complétant soit par l'ajout de limites précises au pouvoir de dérogation, soit par une référence explicite à l'ordonnance déterminant la politique foncière globale de la Région, à l'entrée en vigueur de laquelle serait subordonné l'exercice du pouvoir de déroger.

---

(1)Voyez (par comparaison) l'avis donné sur un avant-projet de loi-programme L. 19.388/2, article 395, Doc. parl. Chambre, 975/2-89/90, p. 217; Conseil d'Etat, a.s.b.l. "Les Feuillages", nE 26.862, du 5 septembre 1986; Appel Bruxelles, 8 novembre 1967, J.T., 1967, p. 682; DEBBASCH Ch., Déclin du contentieux administratif ? Rec. Dalloz-Sirey, 1967, chronique, pp. 95-100; l'auteur observe notamment ce qui suit :

"Des textes de plus en plus nombreux prévoient, également, deux procédures, l'une de droit commun définissant strictement les prérogatives de l'administration, l'autre dérogatoire. Le pouvoir de dérogation, c'est la brèche ouverte dans une réglementation. Il risque de la ruiner. Une digue avec une brèche ne remplit pas son office. Un contrat que l'une des parties est libre ou non de respecter n'est plus un contrat. De même, on peut estimer qu'une réglementation qui prévoit en même temps pour les autorités administratives le pouvoir de déroger à ses dispositions n'a plus aucun sens. En effet, s'il existe pour l'édiction d'un acte administratif, d'une part, une procédure normale où le pouvoir des autorités administratives est étroitement lié et, d'autre part, une procédure exceptionnelle définie largement où le pouvoir des autorités administratives est discrétionnaire ou quasi discrétionnaire, il est à craindre que celles-ci n'utilisent, dans les cas où elles veulent commettre des illégalités et, particulièrement, accorder une faveur aux administrés, la procédure exceptionnelle sur laquelle le contrôle du juge est, en tout état de cause, extrêmement réduit. Ce risque est particulièrement grave lorsque la procédure normale et le pouvoir de dérogation appartiennent à la même autorité".

Article 6.

L'alinéa 2 est illégal car il est contraire aux articles 3 et 19, § 1er, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Quant à l'alinéa 1er, il est inutile car il énonce une règle, qu'il se borne à rappeler et à laquelle il n'est pas permis de déroger, à savoir la règle d'universalité du budget.

En conséquence l'article 6 doit être omis.

Article 7 (devenant l'article 6).

Le texte de la disposition doit être rédigé de façon plus précise : les "autorisations visées par la présente ordonnance" comprennent-elles les aliénations de biens dont la valeur ne dépasse pas 250 millions de francs, à propos desquelles l'approbation par le Conseil n'est pas requise ?

Article 9 (devenant l'article 8).

Les modifications résultant de la loi domaniale du 22 décembre 1949 et de la loi du 3 août 1962 étant devenues sans objet, il n'y a plus lieu de les rappeler.

On écrira donc :

"Art. 8. La loi du 31 mai 1923 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, modifiée par la loi du 2 juillet 1969, est abrogée pour la Région de Bruxelles-Capitale".

OBSERVATIONS FINALES.

Article 1er.

Dans le texte français, il convient d'écrire "article 1er" et "la présente ordonnance". La deuxième remarque vaut également pour l'article 2, alinéa 3.

Article 3.

En français, il convient d'écrire "§ 1er", la remarque valant aussi pour les articles 4 et 5.

Au paragraphe 3, alinéa 1er, on écrira : "... opérations visées à l'article 2 ou les tâches visées au paragraphe 2".

Article 4.

De même au paragraphe 3, on écrira : "... visées aux paragraphes 1er et 2".

Article 5.

De même au paragraphe 1er, il faut écrire : "... l'application du paragraphe 2".

A l'alinéa 2, l'usage simultané du singulier et du pluriel au moyen de parenthèses n'est grammaticalement pas très correct. Mieux vaudrait écrire : "... définir de quelle manière un bien doit être vendu ...".

---

Indieningsbesluit.

In de Franse tekst van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt aan de Executieve de benaming "Executif de la Région de Bruxelles-Capitale" gegeven; in het indieningsbesluit moeten die woorden dus de woorden "Exécutif de BruxellesCapitale" vervangen.

Bovendien moeten in het bepalend gedeelte van het indieningsbesluit de woorden "namens de Executieve die erover heeft beraadslaagd" als overbodig vervallen.

Bepalend gedeelte.

Artikel 2.

1. Artikel 1 van de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen, zoals het meermalen is gewijzigd, bepaalt dat de vervreemdingen die betrekking hebben op goederen waarvan de geschatte waarde 50 miljoen frank te boven gaat, door de wetgever moeten worden goedgekeurd. De ontworpen ordonnantie voorziet in een goedkeuring door de "Brusselse Hoofdstedelijke Raad" wanneer de waarde van de goederen 250 miljoen frank te boven gaat. Bij die beperking van het controlerecht van de Raad komt nog, overeenkomstig artikel 5, § 2, dat het beginsel van de verkoop aan de meestbiedende niet wordt gehandhaafd. De voorgenomen verhoging van 50 miljoen tot 250 miljoen zou in de memorie van toelichting moeten worden verantwoord.

2. In de ordonnantie zou de termijn moeten worden bepaald waarbinnen de goedkeuring van de Raad moet worden

gevraagd; door het uitvoeren van artikel 2, derde lid, enigszins te vertragen, zou de Executieve er immers aan in de weg kunnen staan dat de Raad zijn opdracht volkomen en binnen een redelijke termijn vervult.

3. Het derde lid bepaalt dat de vervreemdingen moeten worden goedgekeurd door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad; zoals die bepaling is geformuleerd, zou de goedkeuring kunnen worden verleend door een resolutie van de Raad en niet door een door de Raad van de Executieve vastgestelde ordonnantie. Is dat wel de bedoeling van de stellers van het ontwerp ?

Is het, integendeel, niet de bedoeling een goedkeuring door de wetgever te eisen ? In dat geval schrijve men : "... bij ordonnantie worden goedgekeurd".

Artikel 4.

Artikel 4, § 1, tweede lid, moet vervallen. Het eerste lid stelt de Executieve immers in de mogelijkheid alle passende publiciteitsmaatregelen te treffen en zij kan dat uiteraard doen op de wijze die zij bepaalt. Niets belet haar daartoe de technische adviezen in te winnen die zij nuttig acht en inzonderheid dat van het comité tot aankoop van onroerende goederen.

Artikel 5.

1. In paragraaf 1, tweede lid, zijn de woorden "in overleg" ongeschikt.

Bovendien maakt de tekst, zoals hij is gesteld, niet duidelijk of het advies van het comité tot aankoop van onroerende goederen verplicht moet worden ingewonnen.

Die verduidelijking zou in de tekst moeten worden aangebracht. Bovendien zou het beter zijn het woord "advies" te gebruiken.

2. Paragraaf 2 van artikel 5 luidt als volgt :

> "§ 2. Wanneer de Executieve, in het kader van een globaal grondbeleid, een duidelijk omschreven project heeft dat een vervreemding inhoudt en waarbij het gevoerde beleid in de belangen van het Gewest dient, kan hij bij gemotiveerde beslissing afwijken van voormeld principe van verkoop aan de meestbiedende; deze beslissing bepaalt de voorwaarden en modaliteiten van voormeld project. In dat geval kan de Executieve eveneens beslissen af te zien van de formaliteiten van openbaarmaking bedoeld in de §§ 1 en 2 van artikel 4 hiervoor".

Volgens de memorie van toelichting zal het in het bepalend gedeelte bedoelde "globale grondbeleid" in een ordonnantie worden bepaald. Op de vraag wat het juiste onderwerp zal zijn van zulk een tekst, die krachtens artikel 6, § 1, I, 6E, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen tot de gewestelijke bevoegdheden zou moeten behoren, en waarom in het bepalend gedeelte niet wordt verwezen naar de genoemde ordonnantie, heeft de gemachtigde van de Executieve geantwoord dat het onderwerp van de ordonnantie betreffende het totale grondbeleid zal zijn :

> "réaliser une politique coordonnée pour les nombreuses propriétés publiques à Bruxelles par la voie d'une Régie foncière régionale. Le but est de coordonner l'action des acteurs des politiques d'aménagement du territoire et de rénovation de la ville, de poursuivre les objectifs en matière de production et d'accueil des entreprises

> industrielles et de contrer certains phénomènes spéculatifs.
>
> La portée exacte de cette ordonnance n'est pas encore connue. Néanmoins, lors de la rédaction de la présente ordonnance relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, l'Exécutif a voulu signifier que la politique foncière de la Région doit constituer une vision globale (et non pas une politique ad hoc) et que l'ordonnance prévue doit, à l'avenir, servir de pierre de touche.
>
> Afin d'éviter qu'il ne se produise un vide, l'ordonnance prévue relative à la politique foncière globale n'a pas été mentionnée dans le dispositif, mais en attendant cette ordonnance, l'Exécutif doit mener, dès à présent, une politique foncière de façon coordonnée.
>
> Concrètement, cela signifie qu'en ce qui concerne les biens domaniaux immeubles de la Région, le ministre régional des Finances possède les compétences que le ministre national des Finances exerce en matière de biens domaniaux immeubles de l'Etat, mais que la procédure (exceptionnelle) de l'article 5, § 2, ne peut être invoquée que pour des projets qui cadrent dans la politique coordonnée d'aménagement du territoire de la Région".

Door de Executieve in de mogelijkheid te stellen om af te wijken van de in artikel 4 en in artikel 5, § 1, van het ontwerp van ordonnantie neergelegde basisregels, zonder dat het gebruik maken van die mogelijkheid afhankelijk wordt gesteld van de inwerkingtreding van de ordonnantie tot vaststelling van het totale grondbeleid waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, berooft artikel 5, § 2, van het hier onderzochte ontwerp van ordonnantie, de ordonnantie grotendeels van haar normatieve inhoud, waardoor een rechtsvacuüm ontstaat dat noch door de woorden "duidelijk omschreven project" of "in de belangen van het Gewest", noch door de verplichting om de afwijkende beslissing te motiveren, ongedaan wordt gemaakt. Noch die uitdrukkingen, noch het invoeren van een verplicht vormvereiste brengen immers voldoende duidelijkheid wat de grenzen betreft waarbinnen de aan het overheidsbestuur verleende bevoegdheid tot afwijken

kan worden uitgeoefend; zulk een ruim opgevatte bevoegdheid verdraagt zich niet met het gelijkheidsbeginsel, noch met het beginsel van de wettigheid van de bestuurshandeling (2). De tekst moet worden herzien door hem aan te vullen, ofwel door duidelijke grenzen te stellen aan de bevoegdheid tot afwijken, ofwel door uitdrukkelijk te verwijzen naar de ordonnantie tot vaststelling van het totale grondbeleid van het Gewest, waarbij het uitoefenen van de bevoegdheid tot afwijken afhankelijk zou worden gesteld van de inwerkingtreding van die ordonnantie.

---

(2) Zie (ter vergelijking) het advies uitgebracht over een voorontwerp van programmawet L. 19.388/2, artikel 395, Gedr. St. Kamer, 975/2 - 89/90, blz. 217; RvS., v.z.w. "Les Feuillages", nr. 26.862 van 5 september 1986; Beroep, Brussel, 8 november 1967, J. T., 1967, blz. 682; DEBBASCH Ch., Déclin du contentieux administratif ? Rec. Dalloz - Sirey, 1967, chronique, blz. 95-100; de auteur merkt onder meer het volgende op :

"Des textes de plus en plus nombreux prévoient, également, deux procédures, l'une de droit commun définissant strictement les prérogatives de l'administration, l'autre dérogatoire. Le pouvoir de dérogation, c'est la brèche ouverte dans une réglementation. Il risque de la ruiner. Une digue avec une brèche ne remplit pas son office. Un contrat que l'une des parties est libre ou non de respecter n'est plus un contrat. De même, on peut estimer qu'une réglementation qui prévoit en même temps pour les autorités administratives le pouvoir de déroger à ses dispositions n'a plus aucun sens. En effet, s'il existe pour l'édiction d'un acte administratif, d'une part, une procédure normale où le pouvoir des autorités administratives est étroitement lié et, d'autre part, une procédure exceptionnelle définie largement où le pouvoir des autorités administratives est discrétionnaire ou quasi discrétionnaire, il est à craindre que celles-ci n'utilisent, dans les cas où elles veulent commettre des illégalités et, particulièrement, accorder une faveur aux administrés, la procédure exceptionnelle sur laquelle le contrôle du juge est, en tout état de cause, extrêmement réduit. Ce risque est particulièrement grave lorsque la procédure normale et le pouvoir de dérogation appartiennent à la même autorité".

Artikel 6.

Het tweede lid is onwettig daar het in strijd is met de artikelen 3 en 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Het eerste lid van zijn kant is overbodig, daar het een regel stelt die het alleen maar in herinnering brengt en waarvan niet mag worden afgeweken, namelijk de regel van de universaliteit van de begroting.

Artikel 6 moet bijgevolg vervallen.

Artikel 7 (dat artikel 6 wordt).

De tekst van de bepaling moet duidelijker worden gesteld : zijn in "de machtigingen bedoeld in deze ordonnantie" de vervreemdingen van goederen begrepen waarvan de waarde 250 miljoen frank niet overschrijdt, waarvoor de goedkeuring door de Raad niet is vereist ?

Artikel 9 (dat artikel 8 wordt).

Aangezien de wijzigingen die voortvloeiden uit de domaniale wet van 22 december 1949 en uit de wet van

3 augustus 1962 doelloos zijn geworden, behoeven ze niet meer in herinnering te worden gebracht.

Men schrijve dus :

"Art. 8. De wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen, gewijzigd bij de wet van 2 juli 1969, wordt opgeheven voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

SLOTOPMERKINGEN.

Artikel 1.

In de Franse tekst schrijve men "article 1er" en "la présente ordonnance". De tweede opmerking geldt eveneens voor artikel 2, derde lid.

Artikel 3.

In het Frans schrijve men "§ 1er"; deze opmerking geldt ook voor de artikelen 4 en 5.

In paragraaf 3, eerste lid, schrijve men : "... de in artikel 2 bedoelde verrichtingen of de in paragraaf 2 bedoelde taken ...".

.../...

Artikel 4.

Evenzo schrijve men in paragraaf 3 "... bedoeld in de paragrafen 1 en 2".

Artikel 5.

Evenzo schrijve men in paragraaf 1 "... de toepassing van paragraaf 2".

In het tweede lid is het gelijktijdig gebruiken van enkelvoud en meervoud door middel van haakjes grammaticaal niet erg juist. Het zou beter zijn te schrijven : "... bepalen op welke wijze een goed dient te worden verkocht ...".

---

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
M. LEROY,
F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

La concordance entre la version française et la version néerlan-daise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

LE GREFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

De heren : C.-L. CLOSSET, kamervoorzitter,
R. ANDERSEN, staatsraden,
M. LEROY,
F. RIGAUX, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DELPEREE,

Mevrouw : J. GIELISSEN, toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

DE GRIFFIER,

C.-L. CLOSSET.