

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 12 septembre 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la dissolution du Fonds des routes et au transfert aux régions d'une partie de ses missions, biens, droits et obligations", a donné le 28 octobre 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 september 1991 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de ontbinding van het Wegenfonds en de overdracht van een deel van zijn taken, goederen, rechten en verplichtingen aan de Gewesten", heeft op 28 oktober 1991 het volgend advies gegeven :

Dans la formule de proposition, il y a lieu de remplacer les mots "Ministre des Communications" par les mots "Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles". C'est, en effet, en cette double qualité que ce ministre est associé au projet. Il convient d'associer aussi le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la proposition du projet.

Ces observations s'appliquent également à l'exécutoire (article 9) et au contreseing de l'arrêté en projet.

Dispositif.

Article 1er.

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

1. Le paragraphe 1er doit être rédigé comme suit :

.../...

"Art. 2. § 1er. Les missions du Fonds sont transférées à la Région flamande, à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-capitale, chacune pour ce qui la concerne".

2. Dans le texte français, le paragraphe 2 doit, comme dans le texte néerlandais, être scindé en deux alinéas.

Par ailleurs, il faut écrire : "... sont transférés à la Région flamande, à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-capitale, chacune pour ce qui la concerne".

3. Le texte suivant est proposé pour le paragraphe 3 :

"§ 3. Ne sont pas transférés aux régions, les missions ci-après, ainsi que les biens, droits et obligations y afférents :

1° la construction des postes de gendarmerie;

2° les travaux en faveur d'institutions européennes et internationales.

Ne sont pas davantage transférés aux régions les droits et obligations liés :

.../...

- 1° au transfert du personnel du Fonds à l'Etat ou aux services et organismes qui en dépendent;
- 2° aux emprunts contractés par le Fonds avant le 1er janvier 1989".

Article 3.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 3. L'actif et le passif du Fonds sont répartis entre les régions de la manière suivante :".

2. Au 3°, mieux vaut écrire :

"... y afférents, sont transférés dans la proportion suivante :

- a) ...;
- b) ...;
- c) ...;".

3. Suivant le 4° en projet,

"les autres biens, droits et obligations sont transférés aux régions suivant leur localisation".

.../...

Le texte suppose que l'on puisse de façon certaine localiser, non seulement les biens corporels, mais aussi les biens incorporels que constituent les droits et obligations.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la praticabilité d'une telle localisation et sur le choix des critères qui seront mis en oeuvre pour préciser celle-ci.

Un tel problème mériterait une attention particulière, notamment en raison de l'importance du contentieux auquel la disposition pourrait donner lieu.

Article 4.

Les biens transférés consistant tant en biens meubles qu'en biens immeubles, mieux vaut écrire :

"Art. 4. Les biens sont transférés dans l'état où ils se trouvent et, quant aux immeubles, avec toutes les servitudes actives ou passives, apparentes ou occultes, continues ou discontinues dont ils pourraient être grevés".

Article 5.

La disposition en projet prévoit que

"Les ministres qui ont le Fonds dans leurs attributions peuvent, en concertation avec la région concernée, disposer sans indemnisation pour les besoins de la dissolution, des membres du personnel et des biens du Fonds qui ont été transférés auxdites régions".

.../...

Il va de soi que les termes "en concertation avec la région concernée" ne peuvent être compris qu'en ce sens qu'un ministre, lorsqu'il usera du droit que lui confère l'article 5 en projet, devra tenir compte, autant que possible, de l'assentiment des régions et non pas en ce sens qu'il aura toujours besoin de leur accord; en cas de divergence, la priorité doit être donnée aux besoins de la dissolution et il appartient au ministre d'apprécier ces besoins.

Quant au terme "disposer", il ne peut être compris que dans le sens "d'utiliser le personnel et les biens transférés".

Article 6.

Cette disposition se retrouve dans la plupart des arrêtés transférant des biens, missions, droits et obligations d'organismes supprimés.

Elle apparaît pour la première fois dans l'article 9 de l'arrêté royal du 16 avril 1987 transférant les missions, les biens, les droits et les obligations de la

Société nationale des distributions d'eau (1). Le texte semble avoir été adopté à la suite d'une observation formulée par le Conseil d'Etat (2), qui avait suggéré, "afin d'éviter des difficultés", de

"disposer dans le projet que le fait que l'acte ait été accompli par l'autre institution régionale que celle à laquelle le bien, le droit ou l'obligation sera transféré en définitive, n'affecte pas la validité de l'acte, tout en pouvant donner lieu éventuellement à réparation ou à des dommages et intérêts".

Dans le prolongement de cet avis, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 16 avril 1987 commente l'article 9 de cet arrêté en relevant qu'

"un usage de ces moyens qui s'écarterait d'une gestion saine et raisonnable pourra donner lieu à réparation ou à des dommages et intérêts".

L'article 6 du projet pourrait de la sorte, dans son application, susciter un contentieux. Il est, à cet égard, intéressant de relever que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 27 juillet 1990 relatif à la dissolution de la Société nationale du logement et au transfert de ses missions, biens, droits et obligations à la Région wallonne, à la Région flamande et à la Société du logement de la Région bruxelloise, précise, dans le commentaire de l'article 3 de cet arrêté (rédigé de manière identique à l'article 6 du projet), qu'un usage de ces moyens

(1) Moniteur belge, 28 avril 1987.

(2) Avis L. 17.770/8 - Moniteur belge, 28 avril 1987.

"qui s'écarterait d'une gestion saine et raisonnable pourra donner lieu à réparation ou à des dommages-intérêts par l'introduction d'une demande de révision partielle du partage au Comité de concertation gouvernement-exécutifs" (1).

(1) Moniteur belge, 14 août 1990, p. 15803.

Un commentaire analogue se retrouve dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 27 juillet 1990 relatif à la dissolution et au transfert des biens, droits et obligations de la Société nationale terrienne (1).

La solution ainsi proposée implique cependant que le différend puisse trouver un mode de règlement politique. D'un point de vue juridique, il demeure qu'en cas de contestation éventuelle du caractère "sain et raisonnable" de la gestion, seul le juge pourra trancher.

Article 7.

Il convient d'écrire, in fine : "... le Roi clôture les opérations de la dissolution après avoir recueilli l'avis des Exécutifs concernés".

(1) Moniteur belge, 14 août 1990, p. 15812.

In het voordrachtformulier vervange men de woorden "Minister van Verkeerswezen" door de woorden "Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen". Het is immers in die tweevoudige hoedanigheid dat die minister bij het ontwerp wordt betrokken. De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) behoort ook het ontwerp mee voor te dragen.

Die opmerkingen gelden eveneens voor de uitvoeringsbepaling (artikel 9) en voor de medeondertekening van het ontworpen besluit.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Het artikel zou aldus gesteld moeten worden :

"Artikel 1. Het Wegenfonds, hierna te noemen "het Fonds", wordt in ontbinding gesteld. Het Fonds blijft bestaan voor de ontbindingsverrichtingen".

Artikel 2.

1. Paragraaf 1 moet worden geredigeerd als volgt :

"Art. 2. § 1. De taken van het Fonds worden overgedragen aan het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, ieder wat hem betreft".

2. In de Franse tekst moet paragraaf 2 zoals in de Nederlandse tekst in twee leden worden opgesplitst.

Bovendien schrijve men : "... worden overgedragen aan het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, ieder wat hem betreft".

3. De volgende tekst wordt voorgesteld voor paragraaf 3 :

"§ 3. Aan de Gewesten worden niet overgedragen de hierna volgende taken, alsook de eraan verbonden goederen, rechten en verplichtingen :

1° het oprichten van rijkswachtposten;

2° de werken ten voordele van Europese en internationale instellingen.

Aan de Gewesten worden evenmin overgedragen de rechten en verplichtingen die verbonden zijn aan :

1° de overgang van het personeel van het Fonds naar de Staat of naar diensten en instellingen die eronder ressorteren;

2° de leningen die door het Fonds zijn aangegaan vóór 1 januari 1989".

Artikel 3.

.../...

1. De inleidende zin moet worden geredigeerd als volgt :

"Art. 3. De activa en de passiva van het Fonds worden over de Gewesten verdeeld op de volgende wijze :".

2. In de bepaling onder 3° zou het beter zijn te schrijven :

"..., alsook de eraan verbonden rechten en verplichtingen, worden overgedragen in de volgende verhouding :

- a) het Vlaamse Gewest : 50 %;
- b) het Waalse Gewest : 38,7 %;
- c) het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest : 11,3 %".

3. Volgens de ontworpen bepaling onder 4° worden

"de overige goederen, rechten en verplichtingen overgedragen aan de Gewesten volgens hun ligging".

Die tekst veronderstelt dat met zekerheid de localisatie kan worden bepaald van niet alleen de lichamelijke zaken, maar ook de onlichamelijke zaken die de rechten en verplichtingen zijn.

De Raad van State stelt zich vragen over de haalbaarheid van een zodanige localisatie en over de keuze van

.../...

de maatstaven die zullen worden gehanteerd om de localisatie te bepalen.

Dat probleem verdient bijzondere aandacht, in het bijzonder wegens de vele geschillen waartoe de bepaling aanleiding zou kunnen geven.

Artikel 4.

Aangezien de overgedragen goederen zowel roerende als onroerende goederen kunnen zijn, zou het beter zijn te schrijven :

"Art. 4. De goederen worden overgedragen in de staat waarin ze zich bevinden en, wat de onroerende goederen betreft, met alle heersende en lijdende, zichtbare en niet-zichtbare en voortdurende of niet-voortdurende erfdienstbaarheden waarmee ze eventueel bezwaard zijn".

Artikel 5.

De ontworpen bepaling stelt :

"De Ministers onder wiens bevoegdheid het Fonds ressorteert kunnen, in overleg met het betrokken Gewest, ten behoeve van de ontbinding kosteloos beschikken over de personeelsleden en goederen van het Fonds die naar voormelde Gewesten zijn overgedragen".

Het spreekt vanzelf dat de woorden "in overleg met het betrokken Gewest" alleen maar zo kunnen worden verstaan

.../...

dat een minister, bij het gebruik maken van het recht dat het ontworpen artikel 5 hem verleent, zoveel mogelijk met de instemming van de Gewesten rekening zal moeten houden, maar niet dat hij steeds hun goedkeuring nodig zal hebben; bij verschil van mening dient men aan de eisen van de ontbinding de voorrang te geven en het komt aan de minister toe om over die eisen te oordelen.

Wat de uitdrukking "beschikken over" betreft, ze kan niet anders worden begrepen dan in de zin van "gebruik maken van het personeel en de goederen die zijn overgedragen".

Artikel 6.

Deze bepaling vindt men terug in de meeste besluiten waarbij goederen, taken, rechten en verplichtingen van opgeheven instellingen worden overgedragen.

Ze komt de eerste keer voor in artikel 9 van het koninklijk besluit van 16 april 1987 houdende de overdracht van de taken, de goederen, de rechten en de verplichtingen

.../...

van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen (1). Het laat zich aanzien dat de tekst is aangenomen als gevolg van een opmerking gemaakt door de Raad van State (2), die "om moeilijkheden te voorkomen" had voorgesteld

"in het ontwerp te bepalen dat het feit dat de handeling verricht werd door de andere gewestelijke instelling dan degene waaraan het goed, het recht of de verplichting uiteindelijk wordt overgedragen, de geldigheid van de handeling niet aantast, maar eventueel wel aanleiding tot vergoeding of schadeloosstelling zal kunnen geven".

In het verlengde van dat advies wordt in het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 16 april 1987 voorafgaat, in de commentaar op artikel 9 van dat besluit opgemerkt dat

"de aanwending van deze middelen die niet aan een gezond en deugdelijk beheer beantwoordt, aanleiding (zal) kunnen geven tot vergoeding of schadeloosstelling".

Zo zou artikel 6 van het ontwerp bij de toepassing ervan aanleiding kunnen geven tot geschillen. Het is in dat verband interessant om op te merken dat in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 27 juli 1990 betreffende de ontbinding van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en de overdracht van haar taken, goederen, rechten en verplichtingen aan het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en aan de Brusselse Gewestelijke

(1) Belgisch Staatsblad, 28 april 1987.

(2) Advies L. 17.770/8 - Belgisch Staatsblad, 28 april 1987.

Huisvestingsmaatschappij, in de commentaar op artikel 3 van dat besluit (welk artikel op dezelfde wijze is geredigeerd als artikel 6 van het ontwerp) wordt gezegd dat de aanwending van deze middelen

"die niet aan een gezond en deugdelijk beheer beantwoordt aanleiding (zal) kunnen geven tot vergoeding of schadeloosstelling door een gedeeltelijke herziening van de verdeling te vragen bij het Overlegcomité Regering-Executieven" (1).

Een analoge commentaar staat in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 27 juli 1990 betreffende de ontbinding en de overdracht van de goederen, rechten en verplichtingen van de Nationale Landmaatschappij (2).

De aldus voorgestelde oplossing veronderstelt evenwel dat voor het geschil een politieke regeling kan worden gevonden. Dat neemt niet weg dat uit een juridisch oogpunt, in geval van een eventuele betwisting van het "gezonde en deugdelijke" karakter van het beheer, alleen de rechter de zaak zal kunnen beslechten.

Artikel 7.

Men schrijve : "Wanneer het eindverslag ... is ingediend, sluit de Koning de verrichtingen van de ontbin-

(1) Belgisch Staatsblad, 14 augustus 1990, blz. 15803.

(2) Belgisch Staatsblad, 14 augustus 1990, blz. 15812.

ding af na het advies van de betrokken Executieven te hebben
ingewonnen".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. I. KOVALOVSKY, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. I. KOVALOVSKY, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. S. SAINT-VITEUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.