

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 16 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue de modifier la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments en application de l'article 3, § 1er, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 23 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 16 oktober 1996 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op een wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende de oprichting van een Regie der Gebouwen overeenkomstig artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 die erop toeziet te voldoen aan de begrotingsvoorwaarden voor de Belgische deelname aan de Europese economische en monetaire Unie", heeft op 23 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET.En ce qui concerne le fondement juridique.

1. Il convient de rédiger le premier alinéa du préambule de la manière suivante :

"Vu la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, notamment l'article 3, § 1er, 6° et 7°;" (1).

-
- (1) En outre, l'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que, dans ses avis nos L. 25.571/2, L. 25.610/9 et L. 25.617/2, la section de législation, à propos d'arrêtés fondés sur des dispositions semblables, a développé l'observation suivante :

"L'usage qui s'est créé déjà dans l'entre-deux guerres, et qui, depuis, a été régulièrement suivi, de numérotter les arrêtés de pouvoirs spéciaux, mérite d'être appliqué aux arrêtés pris en exécution de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne dont le Conseil d'Etat a admis, dans son avis du 11 juillet 1996, le caractère particulier.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés, la simple mention de leur numéro et de leur date, permet de les identifier avec une grande sûreté. Si le Gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions".

.../...

2. Il convient d'insérer dans le préambule un alinéa 2 nouveau, rédigé comme suit:

"Vu la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, modifiée par les lois des 28 décembre 1973, 22 décembre 1989 et 20 juillet 1990;".

3. Les alinéas 2, 3 et 4 doivent être omis du préambule, ne constituant pas le fondement légal de l'arrêté en projet.

En ce qui concerne les formalités préalables.

1. Il convient dans un alinéa 4 nouveau de viser l'accord du ministre du Budget.

2. L'alinéa 6 visant la délibération du conseil des ministres est superflu et doit être omis.

3. Il y a lieu d'insérer un alinéa 6 nouveau rédigé comme suit :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

En ce qui concerne la compétence de l'auteur de l'acte.

L'adoption des dispositions que l'article 1er, 3°, du projet tend à insérer dans l'article 2, alinéa 3, de la

.../...

loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments se heurte à trois objections qui, toutes sont liées à la manière particulièrement lacunaire, laconique et équivoque dont il est rédigé.

a. Comme son champ d'application ne se limite nullement à la rénovation où à la restauration des seuls biens dont l'Etat ou les personnes morales de droit public qui en dépendent peuvent user et jouir en vertu de droits réels ou personnels, la disposition examinée ne peut être assimilée à une simple mesure de gestion du patrimoine de l'Etat ou des autres autorités qui en dépendent par le biais de la hiérarchie ou de la tutelle mais constitue également une ingérence de l'Etat fédéral dans des matières qui, selon l'article 6, § 1er, I, 1^o et 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, relèvent de la compétence des Régions.

b. Si les articles 33 et 105 de la Constitution permettent de déroger à la règle de l'exercice personnel des compétences, une délégation de pouvoirs n'est toutefois licite au regard des dispositions constitutionnelles précitées que si les pouvoirs sur lesquels elle porte sont déterminés quant à leur nature et quant à leur objet; l'article 2, alinéa 3, en projet ne respecte que très imparfaitement ces principes puisqu'il ne fournit aucune précision quant aux hypothèses dans lesquelles le Roi peut faire usage du pouvoir qui lui est attribué en déclarant un bien d'intérêt fédéral et que de surcroît, il ne décrit qu'en des termes excessivement vagues les prérogatives qu'il

.../...

reconnaît à la Régie à l'égard des biens déclarés d'intérêt fédéral.

c. Enfin, on remarquera que, même s'il n'est pas à proprement parler constitutif d'expropriation ou d'une réglementation de l'usage des biens, l'article 2, alinéa 3, en projet est toutefois susceptible de porter gravement atteinte au droit au respect des biens que l'article 1er, alinéa 1er, du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 reconnaît aux propriétaires concernés dans la mesure où il ne fait pas de l'accord de ces derniers une condition préalable à l'attribution de la qualité de bien d'intérêt fédéral ou à l'exercice, par la Régie, des importants pouvoirs qui lui sont reconnus à l'égard de ces biens.

En conclusion, l'article 1er, 3o, du projet doit être fondamentalement revu.

*

Pour le surplus, l'arrêté en projet n'appelle aucune autre observation concernant les différents points mentionnés à l'article 84, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.De rechtsgrond.

1. Het eerste lid van de aanhef zou als volgt moeten worden gesteld :

"Gelet op de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, inzonderheid op artikel 3, § 1, 6° en 7°;" (1).

-
- (1) Voorts wordt de aandacht van de stellers van het ontwerp erop gevestigd dat de afdeling wetgeving in haar adviezen nrs. L. 25.571/2, L. 25.610/9 en L. 25.617/2 over besluiten die op soortgelijke bepalingen steunden de volgende opmerking heeft gemaakt :

"De reeds tijdens het interbellum ontstane en sedertdien regelmatig in acht genomen gewoonte om de bijzondere-machtenbesluiten te nummeren, zou moeten worden gevolgd voor de besluiten uitgevaardigd ter uitvoering van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, waarvan de Raad van State in zijn advies van 11 juli 1996 de bijzondere aard heeft erkend.

Als al die besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de Regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissingen doen ontstaan.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt - namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd - van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist".

2. In de aanhef behoort een als volgt gesteld nieuw tweede lid te worden ingevoegd :

"Gelet op de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der gebouwen, gewijzigd bij de wetten van 28 december 1973, 22 december 1989 en 20 juli 1990;".

3. Het tweede, derde en vierde lid behoren uit de aanhef te worden weggelaten, aangezien zij niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormen.

De voorafgaande vormvereisten.

1. In een nieuw vierde lid behoort te worden verwezen naar de akkoordbevinding van de minister van Begroting.

2. Het zesde lid, dat naar de beraadslaging in de ministerraad verwijst, is overbodig en behoort te vervallen.

3. Er behoort een als volgt gesteld nieuw zesde lid te worden ingevoegd :

"Gelet op het advies van de Raad van State;".

.../...

De bevoegdheid van de steller van de handeling.

De aanneming van de bepalingen die bij artikel 1, 3°, van het ontwerp worden ingevoegd in artikel 2, derde lid, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der gebouwen, geeft aanleiding tot drie opmerkingen die alle drie verband houden met de zeer lacunaire, laconieke en dubbelzinnige manier waarop dat artikel is gesteld.

a. Doordat de werkingssfeer van de onderzochte bepaling geenszins beperkt is tot de renovatie of de restauratie van alleen die gebouwen die de Staat of de publiekrechtelijke rechtspersonen die onder de Staat ressorteren op basis van zakelijke of persoonlijke rechten kunnen gebruiken of aanwenden, kan deze bepaling niet worden beschouwd als een loutere maatregel van beheer van het vermogen van het Rijk of van de andere overheden die daar op basis van de hiërarchie of het toezicht onder ressorteren, maar vormt zij tevens een inmenging van de federale Staat in de aangelegenheden die, volgens artikel 6, § 1, I, 1° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren.

b. Hoewel de artikelen 33 tot 105 van de Grondwet het mogelijk maken af te wijken van de regel van de persoonlijke uitoefening van de bevoegdheden, is een opdracht van bevoegdheden in het licht van de voormelde grondwetsbepalingen alleen dan wettig wanneer de aard en de inhoud van de bevoegdheden waarop zij betrekking heeft, bepaald zijn; het ontworpen artikel 2, derde lid, komt die beginselen slechts zeer onvolmaakt na, aangezien het geen enkele nadere bepaling

.../...

geeft van de gevallen waarin de Koning gebruik kan maken van de hem opgedragen bevoegdheid om een goed van federaal nut te verklaren en het bovendien in te vage bewoordingen de prerogatieven beschrijft die het aan de Regie toekent ten aanzien van de van federaal nut verklaarde goederen.

c. Ten slotte behoort erop te worden gewezen dat, hoewel het ontworpen artikel 2, derde lid, strikt genomen geen onteigening en evenmin een reglementering van het gebruik van de goederen vormt, dat artikel een ernstige aantasting dreigt in te houden van het recht op het ongestoord genot van hun eigendom dat artikel 1, eerste alinea, van het eerste aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, aan de betrokken eigenaars toekent, doordat het van de instemming van die eigenaars geen voorafgaande voorwaarde maakt opdat het goed kan worden geacht van federaal nut te zijn of opdat de Regie de omvangrijke bevoegdheden die haar ten aanzien van die goederen worden toegekend, kan uitoefenen.

Bijgevolg behoort artikel 1, 3°, van het ontwerp grondig te worden herzien.

*

.../...

Voor het overige geeft het ontworpen besluit geen aanleiding tot enige andere opmerking betreffende de onderscheiden punten die zijn vermeld in artikel 84, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. BOUCQUEY,

conseiller d'Etat, président,
staatraad, voorzitter,

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. ERNOTTE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

Y. BOUCQUEY.