

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.955/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 1^{er} août 2005, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "permettant la cession ou l'aliénation de biens appartenant à la Donation royale lorsque l'intérêt général l'exige" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1957/001), a donné le 29 août 2005 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.955/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 1 augustus 2005 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende mogelijkheid van afstand en vervreemding van goederen die tot de Koninklijke Schenking behoren, als het algemeen belang zulks vereist" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1957/001), heeft op 29 augustus 2005 het volgende advies gegeven :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

1. Comme l'indique son intitulé, la proposition examinée vise à permettre la cession ou l'aliénation de biens gérés par la Donation royale, établissement public autonome ¹.

La question se pose si ces biens sont, dans leur intégralité, aliénables. En effet, ils proviennent de deux donations faites par le Roi Léopold II à la Belgique, approuvées par la loi du 31 décembre 1903 portant acceptation d'une donation faite à l'État par sa Majesté Léopold II et par la loi du 18 octobre 1908 approuvant l'acte additionnel au traité de cession de l'État indépendant du Congo à la Belgique. La première loi acceptait la donation "sous les conditions" fixées par le Roi, parmi lesquelles figuraient l'obligation de conserver la destination, le cachet et l'aspect de toutes les propriétés concernées et, pour certains biens, l'interdiction expresse de les aliéner ².

Cette dernière condition, contraire à la libre circulation des biens, ne peut être licite au regard de l'article 900 du Code civil que si elle est notamment limitée dans le temps ³. La loi du 31 décembre 1903, adoptée "nonobstant toute disposition légale contraire", pouvait néanmoins déroger à l'article 900 du Code civil. Il est cependant juridiquement loisible au législateur de revenir sur cette dérogation.

(1) Arrêté royal du 9 avril 1930 organique de l'administration de la Donation royale et déterminant son statut juridique.

(2) Voir notamment K. Stangherlin, *Le patrimoine royal*, Bruxelles, La Charte, 2004, pp. 38-51.

(3) Voir notamment L. Raucourt, *Les libéralités*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 116-118; E. de Wilde d'Estmael et Chr. Thomasset, *Les donations*, Bruxelles, Créadif, 1996, pp. 32-34.

L'article 2 de la proposition apporte ainsi une dérogation admissible à la loi précitée du 31 décembre 1903. Il en va d'autant plus ainsi que, comme le relèvent les développements de la proposition, l'esprit de la donation est sauvegardé puisque les biens ne quitteraient en aucune hypothèse le patrimoine d'institutions publiques belges. Il conviendrait toutefois de justifier pourquoi la cession ou l'aliénation ne peut être opérée au profit d'institutions fédérales.

2. L'article 3 met en place une procédure pouvant déboucher sur l'expropriation de biens que le propriétaire, à savoir l'autorité fédérale, est pourtant d'accord de céder ou d'aliéner. Or, la procédure d'expropriation ⁴ ne trouve pas à s'appliquer en cas de cession amiable. De plus, il n'appartient pas au législateur ordinaire de régler l'intervention des Communautés et des Régions, ainsi que des institutions qui dépendent de ces autorités, en matière d'expropriation. En conséquence, l'article 3 sera omis.

3. L'omission de l'article 3 s'impose d'autant plus que l'article 4 apporte une solution plus simple et plus conforme au droit à l'hypothèse du refus de la Donation royale de céder ou aliéner un bien qu'elle gère. Il serait plus heureusement présenté sous la forme d'un nouvel alinéa inséré à l'article 4 de la loi du 10 mai 1929 relative à des aliénations d'immeubles domaniaux, qui constitue le fondement légal de l'arrêté royal du 9 avril 1930 organique de l'administration de la Donation royale et déterminant son statut juridique.

⁽⁴⁾ On peut d'ailleurs s'interroger quant à l'application de cette procédure à des biens publics.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Zoals uit het opschrift blijkt, strekt het onderzochte voorstel ertoe de afstand of de vervreemding mogelijk te maken van goederen die beheerd worden door de Koninklijke Schenking, een autonome, openbare instelling ¹.

De vraag rijst of die goederen integraal vervreemdbaar zijn. Ze zijn immers afkomstig van twee schenkingen door Koning Leopold II gedaan aan België, welke schenkingen zijn goedgekeurd bij de wet van 31 december 1903 houdende aanvaarding van een door Zijne Majesteit Leopold II aan de Staat gedane schenking en bij de wet van 18 oktober 1908 houdende goedkeuring van de aanvullende akte bij het verdrag tot afstand van de onafhankelijke Congostaat aan België. Met de eerste wet werd de schenking aanvaard "onder de voorwaarden" vastgesteld door de Koning, waaronder ook de verplichting tot behoud van de bestemming, de uitstraling en het uitzicht van al die eigendommen en voor sommige goederen, het uitdrukkelijk verbod tot vervreemding ervan ².

⁽¹⁾ Koninklijk besluit van 9 april 1930 dat betrekking heeft op de reorganisatie en het juridisch statuut van het beheer van de Koninklijke Schenking.

⁽²⁾ Zie inzonderheid K. Stangherlin, *Le patrimoine royal*, Brussel, La Chartre, 2004, blz. 38-51.

Die laatste voorwaarde, die strijdig is met het vrije verkeer van goederen, is enkel geoorloofd in het licht van artikel 900 van het Burgerlijk Wetboek als ze inzonderheid beperkt wordt in de tijd ³. De wet van 31 december 1903, die is goedgekeurd "ondanks elke strijdige wetsbepaling", mocht desalniettemin afwijken van artikel 900 van het Burgerlijk Wetboek. Juridisch gezien staat het de wetgever echter vrij om deze afwijking ongedaan te maken.

Artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet aldus in een aanvaardbare afwijking van de voornoemde wet van 31 december 1903. Dat is des te meer het geval daar, zoals in de toelichting bij het voorstel wordt gesteld, de geest van de schenking gehandhaafd blijft, aangezien de goederen in geen geval vervreemd zouden worden uit het vermogen van de Belgische openbare instellingen. Het zou evenwel nodig zijn te rechtvaardigen waarom de afstand of vervreemding niet ten gunste van de federale instellingen mag worden uitgevoerd.

2. Artikel 3 voorziet in een procedure die zou kunnen uitmonden in de onteigening van goederen die de eigenaar, namelijk de federale overheid, evenwel bereid is af te staan of te vervreemden. De onteigeningsprocedure ⁴ vindt echter geen toepassing in geval van overdracht in der minne. Het is overigens niet de taak van de gewone wetgever om inzake onteigening het optreden te regelen van de Gemeenschappen en de Gewesten, of van de instellingen die onder die overheden ressorteren. Bijgevolg dient artikel 3 te vervallen.

(3) Zie inzonderheid L. Raucent, *Les libéralités*, Brussel, Bruylant, 1991, blz. 116-118; E. de Wilde d'Estmael en Chr. Thomasset, *Les donations*, Brussel, Créadif, 1996, blz. 32-34.

(4) Men kan zich overigens vragen stellen m.b.t. de toepassing van deze procedure op openbare goederen.

3. Weglating van artikel 3 is des te noodzakelijker aangezien artikel 4 voorziet in een eenvoudiger oplossing die meer conform het recht is in geval de Koninklijke Schenking een goed dat zij beheert weigert af te staan of te vervreemden. Artikel 3 zou beter omgezet worden in een nieuw lid dat ingevoegd wordt in artikel 4 van de domaniale wet van 10 mei 1929 die de rechtsgrond vormt van het koninklijk besluit van 9 april 1930 dat betrekking heeft op de reorganisatie en het juridisch statuut van het beheer van de Koninklijke Schenking.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'État, président,
voorzitter van de Raad van State, voorzitter,

P. LEWALLE,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur et
Mme L. VANCRAYEBECK, auditeur adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door
de H. X. DELGRANGE, auditeur en
Mevr. L. VANCRAYEBECK, adjunct-auditeur.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN