

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.145/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 2 août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 20 juillet 2005 relative à la Société d'acquisition foncière", a donné le 30 août 2006 l'avis suivant :

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 l'avant-projet, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. L'avant-projet d'ordonnance tend à modifier l'ordonnance du 20 juillet 2005 relative à la Société d'acquisition foncière. L'un des objectifs poursuivis est, selon l'expression utilisée dans l'exposé des motifs, de "renforcer l'autonomie de décision" de la Société d'acquisition foncière, ce qui se traduit, notamment, par l'abrogation pure et simple de plusieurs dispositions de l'ordonnance du 20 juillet 2005, précitée.

Selon l'article 2 de cette ordonnance, disposition que l'avant-projet ne modifie pas, la Société d'acquisition foncière est une "société de droit public ayant pour objet la participation, dans une perspective d'intérêt économique général, à la politique foncière de la Région de Bruxelles-capitale".

Cette société présente toutes les caractéristiques d'une personne morale de droit public, c'est-à-dire d'une personne morale créée par les gouvernants, placée sous leur haute direction et soumise à un régime spécial destiné à lui permettre d'accomplir une mission de service public. À cet égard, les éléments suivants retiennent particulièrement l'attention :

a) Selon l'exposé des motifs, d'une part, en l'état, la Région de Bruxelles-capitale et la Société de développement pour la Région de Bruxelles-capitale sont les seuls actionnaires de la Société d'acquisition foncière et, d'autre part, il est envisagé que la Société régionale d'investissement de Bruxelles entre dans le capital de celle-ci. Il en résulte que la Société d'acquisition foncière peut être considérée comme étant l'émanation des autorités régionales bruxelloises.

b) La Région de Bruxelles-capitale exerce un contrôle de tutelle sur les actes posés par la Société d'acquisition foncière ¹.

c) Les missions de la Société d'acquisition foncière, telles que les définissent l'article 2 de l'ordonnance du 20 juillet 2005, précitée et les statuts y annexés, sont des missions de service public.

Dès lors qu'est en cause l'organisation d'une personne morale de droit public, il convient de tenir compte du principe de la légalité des personnes morales de droit public, lequel principe est, en ce qui concerne les Régions et les Communautés, expressément consacré et précisé par l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, disposition que l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises rend applicable à la Région de Bruxelles-capitale.

De ce principe, tel qu'il est explicité par l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, il résulte qu'il incombe au législateur régional de régler lui-même, au moins dans leurs aspects essentiels, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des personnes morales de droit public.

À cet égard, le texte en projet conduit à une situation dans laquelle l'intervention du législateur régional en vue d'organiser spécifiquement la Société d'acquisition foncière se réduirait aux quelques dispositions figurant aux articles 2, 3 et 6 de l'ordonnance du 20 juillet 2005, précitée ².

(1) Voir tout particulièrement l'article 6 de l'ordonnance du 20 juillet 2005, tant dans sa version actuellement en vigueur que dans celle résultant de l'avant-projet.

(2) On observe aussi que, comme l'annonce expressément l'article 2 de l'ordonnance du 20 juillet 2005, les statuts de la Société d'acquisition foncière sont annexés à celle-ci. Les statuts font donc partie de l'ordonnance. Il ne s'agit cependant que de la version initiale des statuts. En effet, il ressort, implicitement mais certainement, de l'article 8 de l'ordonnance, en vertu duquel "toute modification aux statuts de la SAF ne sortit ses effets qu'après approbation par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale", qu'une intervention du législateur régional n'est pas requise pour modifier les statuts. Certes, l'avant-projet tend à abroger l'article 8 de l'ordonnance. Mais l'exposé des motifs fait bien apparaître que cette abrogation, qui est justifiée par le souci de supprimer l'obligation de soumettre la modification des statuts à l'approbation du Gouvernement, a en vue l'allégement de la procédure de modification des statuts; en conséquence, les auteurs de l'avant-projet n'entendent manifestement pas revenir sur la solution selon laquelle une intervention du législateur régional n'est pas requise pour modifier les statuts, la version annexée à l'ordonnance n'étant donc rien d'autre que la version initiale des statuts.

Force est de constater que ces quelques dispositions sont loin de couvrir tous les aspects, même limités aux éléments essentiels, de l'organisation de la Société d'acquisition foncière.

L'avant-projet doit donc être revu afin de satisfaire à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. La disposition par laquelle il est envisagé de remplacer l'article 6 de l'ordonnance du 20 juillet 2005, précitée, appelle les observations suivantes :

a) Il résulte des articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, dispositions que l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises rend applicables à la Région de Bruxelles-capitale, que c'est au Gouvernement, et non au législateur, qu'il incombe de déterminer auxquels de ses membres il revient de proposer au Gouvernement de prendre une décision déterminée.

En conséquence, dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, les mots ", l'un sur proposition du ministre-président et l'autre sur proposition du ministre qui a le Budget dans ses attributions" seront omis.

b) Au paragraphe 3, l'article en projet omet d'indiquer quelle est la nature de la censure qui sera exercée sur recours par le Gouvernement. Sans doute s'agit-il de l'annulation de la décision déferée. Il convient de compléter le texte en ce sens.

c) Les commissaires du Gouvernement étant appelés à exercer un contrôle sur les actes de la Société d'acquisition foncière, il peut paraître singulier, voire incohérent, que leur rémunération soit fixée par l'assemblée générale de celle-ci.

Le paragraphe 4, en projet, sera revu en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.145/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 2 augustus 2006 door de Minister-President van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 20 juli 2005 betreffende de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed", heeft op 30 augustus 2006 het volgende advies gegeven :

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 is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, 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. Het voorontwerp van ordonnantie strekt tot wijziging van de ordonnantie van 20 juli 2005 betreffende de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed. Eén van de doelstellingen die daarbij worden nagestreefd is, volgens de bewoordingen van de memorie van toelichting, "de verdere versterking van de autonomie in de besluitvorming" van de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed, wat zich onder meer uit in de opheffing, zonder meer, van verscheidene bepalingen van de voornoemde ordonnantie van 20 juli 2005.

Luidens artikel 2 van die ordonnantie, een bepaling die niet gewijzigd wordt door het voorontwerp, is de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed een "vennootschap van publiek recht met tot doel de deelname, in het algemeen economisch belang, aan het grondbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

Die vennootschap vertoont alle kenmerken van een publiekrechtelijk rechtspersoon, dat wil zeggen een rechtspersoon opgericht door de overheid, die onder de hoge leiding van de overheid staat en waarop een bijzondere regeling van toepassing is, die bedoeld is om hem in staat te stellen een taak van openbare dienst te vervullen. Wat dat betreft moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan het volgende :

a) Luidens de memorie van toelichting zijn enerzijds, bij de huidige stand van zaken, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de enige aandeelhouders van de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed, en is het

.../...

anderzijds de bedoeling dat de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel deelneemt in het kapitaal daarvan. Daaruit volgt dat de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed beschouwd kan worden als uitgaande van de Brusselse gewestelijke overheden.

b) Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest oefent toezicht uit op de handelingen gesteld door de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed ¹.

c) De taken van de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed, zoals die bepaald zijn in artikel 2 van de voornoemde ordonnantie van 20 juli 2005 en in de daarbij gevoegde statuten, zijn taken van openbare dienst.

Aangezien het gaat om de organisatie van een publiekrechtelijk rechtspersoon, moet rekening gehouden worden met het beginsel van de wettelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, een beginsel dat, wat de Gewesten en Gemeenschappen betreft, uitdrukkelijk vastgelegd en nader bepaald is in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een bepaling die bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Uit dat beginsel, zoals dat nader bepaald is in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, blijkt dat het aan de gewestwetgever zelf staat om op zijn minst de basisaspecten te regelen van de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werkwijze van en het toezicht op publiekrechtelijke rechtspersonen.

Wat dat betreft leidt de ontworpen regeling ertoe dat het optreden van de gewestwetgever om specifiek de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed te

⁽¹⁾ Zie inzonderheid artikel 6 van de ordonnantie van 20 juli 2005, zowel de thans geldende versie als de versie die volgt uit het voorontwerp.

organiseren, beperkt zou zijn tot de enkele bepalingen die in de artikelen 2, 3 en 6 van de voornoemde ordonnantie van 20 juli 2005 staan ².

Op te merken valt dat die weinige bepalingen lang niet alle aspecten van de organisatie van de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed dekken, zelfs niet beperkt tot de hoofdelementen ervan.

Het voorontwerp moet dus worden herzien teneinde te voldoen aan artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. Bij de bepaling waarin in uitzicht wordt gesteld artikel 6 van de voormelde ordonnantie van 20 juli 2005 te vervangen, moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt :

a) Blijkens de artikelen 68 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die luidens artikel 36 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen toepasselijk zijn op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, komt het niet de wetgever, maar de Regering toe om te bepalen welke regeringsleden gerechtigd zijn aan de Regering voor te stellen een bepaalde beslissing te nemen.

⁽²⁾ Er zij ook opgemerkt dat, zoals uitdrukkelijk vermeld wordt in artikel 2 van de ordonnantie van 20 juli 2005, de statuten van de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed bij die ordonnantie zijn gevoegd. De statuten maken bijgevolg deel uit van de ordonnantie. Het gaat evenwel slechts om de oorspronkelijke versie van de statuten. Uit artikel 8 van de ordonnantie, krachtens welk artikel "iedere wijziging van de statuten van de MVV (...) pas effect (sorteert) nadat ze goedgekeurd is door een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering", blijkt immers impliciet maar zeker dat geen ingrijpen van de gewestwetgever nodig is om de statuten te wijzigen. Bij het voorontwerp zit weliswaar de bedoeling voor artikel 8 van de ordonnantie op te heffen, maar uit de memorie van toelichting blijkt duidelijk dat die opheffing, die gewettigd wordt met de wens de verplichting af te schaffen om wijzigingen van de statuten ter goedkeuring voor leggen aan de regering, bedoeld is om de procedure voor het wijzigen van de statuten minder zwaar te maken; de stellers van de voorontwerp zijn dan ook kennelijk niet van plan terug te komen op de oplossing volgens welke de statuten zonder bemoeiing van de gewestwetgever gewijzigd kunnen worden, met als gevolg dat de versie gevoegd bij de ordonnantie gewoon de oorspronkelijke versie is van de statuten.

Bijgevolg moeten de woorden "de ene op voorstel van de Minister-President, de andere op voorstel van de minister bevoegd voor Begroting" in de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, vervallen.

b) In paragraaf 3 van het ontworpen artikel wordt niet vermeld wat de aard is van de censuur die na beroep door de Regering kan worden ingesteld. Wellicht gaat het om de vernietiging van de voorgelegde beslissing. De tekst moet in die zin worden aangevuld.

c) Aangezien de regeringscommissarissen toezicht moeten uitoefenen op de handelingen van de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed, kan het vreemd of zelfs onlogisch lijken dat hun bezoldiging door de algemene vergadering van die maatschappij wordt vastgesteld.

De ontworpen paragraaf 4 moet dienovereenkomstig worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. St. GEHLEN, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN