



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.740/1
van 19 november 2014

over

een voorontwerp van decreet 'houdende de Vlaamse
vastgoedcodex'

Op 20 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende de Vlaamse vastgoedcodex'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 november 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine Bams, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 november 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het vaststellen van de “Vlaamse vastgoedcodex”. In het ontwerp wordt de uitoefening van de bevoegdheden van de vroegere federale aankoopcomités geregeld. Rekening houdend met het gegeven dat deze comités zijn geregionaliseerd naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming worden de bevoegdheden van die comités geïntegreerd in de dienst Vastgoedakten. Daarnaast worden de regels betreffende de al bestaande bevoegdheden van de Vlaamse Instrumenterende Ambtenaren, die handelen als authenticerende derde, geconsolideerd en geactualiseerd.²

De benaming “Vlaamse Instrumenterende Ambtenaren” verdwijnt en wordt vervangen door die van “Vlaamse Commissarissen”³. De Vlaamse Commissarissen zijn personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst die een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is dat is opgericht binnen het Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting. Met het centraliseren van de taken van de vroegere federale aankoopcomités en die van de dienst Vastgoedakten bij de Vlaamse Belastingdienst wordt naar een meer efficiënte en rationele regeling gestreefd.

Het is de bedoeling om de ontworpen codex mettertijd aan te vullen met sommige andere materies, zoals die inzake onteigeningen.⁴

ALGEMENE OPMERKING

3. De bepalingen die in het ontwerp zijn opgenomen met betrekking tot de bevoegdheden en de werking van de Vlaamse Belastingdienst laten de organieke regels onverlet van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst’. Het is niet duidelijk hoe die organieke regels zich verhouden tot de

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² De decreetgever maakt in het ontwerp derhalve gebruik van bevoegdheden waarover hij al beschikte vóór de Zesde Staatshervorming en van bevoegdheden die pas met de Zesde Staatshervorming werden overgedragen (zie, wat die laatste categorie betreft, de artikelen 6*quinquies* en 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

³ De vermelding van de betrokken “Vlaamse Commissarissen” dient op een eenvormige wijze te gebeuren in de tekst van het ontwerp. Nu is dat niet het geval. Vgl. bijvoorbeeld artikel 12 (“Vlaamse Commissarissen”), met artikel 13 (“Vlaamse commissarissen”).

⁴ In de memorie van toelichting wordt er in dat verband op gewezen dat “[d]e gekozen titel voor [het] decreet [...] een vlag [is] die momenteel niet geheel de lading dekt” en dat “[w]anneer de geregionaliseerde regelgeving i.v.m. de onteigeningen wordt uitgewerkt, [...] deze een plaats [kan] krijgen in deze nieuwe Vlaamse codex”.

ontworpen regeling en of die regels bijvoorbeeld gelden in zoverre er niet van wordt afgeweken in het ontwerp.

Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of de uitvoering van artikel 18 van het ontwerp, betreffende het uitvaardigen van een dwangbevel, het voorwerp zal uitmaken van een specifiek besluit van de Vlaamse Regering, dan wel dat ook op dat punt de regeling zal gelden die is opgenomen in het voornoemde besluit van 11 juni 2004.

De rechtszekerheid zou ermee zijn gebaat indien in de memorie van toelichting enige verduidelijking zou worden gegeven in verband met de samenhang van de ontworpen regeling met die van het laatstgenoemde besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

4. De term “machten”, in artikel 8 van het ontwerp, duidt volgens de gemachtigde op “overheden” of “openbare machten”. Het verdient aanbeveling om het woord “machten” in artikel 8 te vervangen door één van de twee voornoemde termen.

Artikel 9

5. Ter wille van de leesbaarheid schrijve men aan het einde van artikel 9 van het ontwerp “waarvoor hij met toepassing van artikel 3 tot en met 5 optreedt” in plaats van “waarvoor het met toepassing van artikel 3 tot en met 5 optreedt”.

Ook in artikel 10 van het ontwerp schrijve men “kan hij door de instellingen” in plaats van “kan het door de instellingen”.

Artikel 11

6. Het is niet duidelijk welke “administratieve akten” precies worden bedoeld in artikel 11, § 1, eerste lid, van het ontwerp. Evenmin duidelijk is hoe het bepaalde in artikel 11, § 1, derde lid, zich verhoudt tot artikel 11, § 1, eerste lid. In de beide leden gaat het immers om het verlijden van authentieke administratieve akten door de Vlaamse Commissarissen. Meer in het algemeen rijst trouwens de vraag voor welke administratieve akten de Vlaamse Belastingdienst precies bevoegd is.

Hierover ondervraagd antwoordde de gemachtigde:

“De beperking aan de administratieve akten waarvoor de Vlaamse Belastingdienst bevoegd is, vloeit inderdaad voort uit het derde lid, laatste deelzin, in samenhang met de beperking van artikel 3 t/m 10.

De Vlaamse Belastingdienst mag immers enkel optreden in het kader van verwerving-, vervreemding-, of onteigeningsdossiers. Enkel akten die samenhangen met deze bevoegdheden, zullen mogen worden verleden. Zo zal de Vlaamse Belastingdienst

niet bevoegd zijn voor, bijvoorbeeld, het optreden voor een massa aan schuldeisers of de regeling van rangorde, het verlijden van akten van testament, echtscheiding en dergelijke, of het opmaken van notariële volmachten.

Het derde lid voorziet eveneens expliciet de mogelijkheid (in de eerste deelzin) tot het verlijden van akten wanneer een goed van het private patrimonium naar het overheidspatrimonium wordt overgedragen, dit om tegemoet te komen aan de wensen van het parlement en het Rekenhof daaromtrent.

Artikel 14, zijnde de akten die kunnen worden verleden als authenticerende derden, richt zich wel tot akten die los (kunnen) staan van vastgoed materies. Maar die staan, gezien de aard van het optreden van Vlabel, los van de akten bedoeld in artikel 11.”

Het verdient aanbeveling om dergelijke verduidelijking ook in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 12

7. Aangezien de Vlaamse Commissarissen ook met betrekking tot gemeenschapsaangelegenheden kunnen optreden, vervange men aan het einde van artikel 12 van het ontwerp de zinsnede “in het Vlaamse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ligt” door de woorden “in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt”.⁵

Artikel 16

8. In de inleidende zin van artikel 16 van het ontwerp wordt verkeerdelijk verwezen naar de akten “vermeld in artikel 15, eerste lid”. De verwijzing dient evenwel betrekking te hebben op de akten “vermeld in artikel 14, eerste lid”.

Artikel 18

9. Bij artikel 18 van het ontwerp rijst de vraag hoe de erin vervatte regeling zich verhoudt tot de decreten van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’ voor respectievelijk het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren. Hierover om toelichting verzocht, antwoordde de gemachtigde:

“Aan het genoemde decreet zal niet worden geraakt. Dat decreet voorziet een overname van invorderingstaken vanuit het federale niveau (met als basis de wetten op de rijkscomptabiliteit) naar het Vlaamse niveau, echter voor welbepaalde niet-fiscale schuldvorderingen. Om een nieuwe invordering toe te vertrouwen aan de werking van genoemd decreet (en haar uitvoeringsbesluiten), dient er een wijziging van deze regelgeving doorgevoerd te worden.

⁵ Vgl. met artikel 97 van het decreet van 18 december 2009 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010’, waarvan artikel 26, 3°, van het ontwerp de opheffing beoogt.

In plaats van deze wijziging, is er voor gekozen om deze welbepaalde niet-fiscale schuldvorderingen, die immers zeer nauw samenhangen met de werkwijze van de Vlaamse Commissarissen, apart te regelen. Dit verzekert de continuïteit van de dienstverlening met betrekking tot deze materie. De modaliteiten zullen worden bepaald in de uitvoeringsbesluiten van dit decreet.

Op termijn is het een mogelijkheid om deze bevoegdheid alsnog te integreren binnen het genoemde decreet. In dat geval zal de bepaling uit dit decreet worden opgeheven.”

Ook de aldus geschetste verhouding van de ontworpen regeling tot die van de decreten van 22 februari 1995 wordt het best verduidelijkt in de memorie van toelichting.

10. Overeenkomstig artikel 18, § 2, vierde lid, van het ontwerp mag de Vlaamse Regering “de bevoegdheden vermeld in lid 2 en 3 van paragraaf 1, en de bevoegdheden vermeld in lid 1 en 2 van paragraaf 2, delegeren”. Deze delegatiebepaling is uitsluitend afgebakend vanuit materieel oogpunt, maar niet vanuit personeel oogpunt. Er zou ten minste moeten worden geëxpliciteerd aan wie de Vlaamse Regering de betrokken bevoegdheden kan delegeren.

Artikel 20

11. De Vlaamse Regering dient overeenkomstig de tweede zin van artikel 20 van het ontwerp de rechtszekerheid met betrekking tot de verschillende akten te verzekeren. De gemachtigde verduidelijkte de draagwijdte van die zin als volgt:

“Hoewel de Vlaamse Regering de modaliteiten van de vormvereisten mag bepalen, [dient] zij zich hierdoor te laten beperken door de rechtszekerheid van de burger. De vormvereisten mogen niet dusdanig afwijken van de geldende vormvereisten voor andere typen van akten (zoals notariële), dat een burger door het verschil zou kunnen (mogen) twijfelen aan de geldigheid van de akte van de Vlaamse Commissaris. Het zou dan ook voor de hand liggen om de door de Vlaamse Regering vast te stellen vormvereisten dicht aan te laten sluiten bij hetgeen in de Ventosewet is bepaald.”

De aangehaalde precisering zou minstens in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen.

Artikel 21

12. Artikel 21, eerste lid, van het ontwerp luidt:

“Alle door de Vlaamse commissarissen verleden akten leveren bewijs op in rechte en zijn in heel België uitvoerbaar.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt zich de vraag of deze bepaling veel toevoegt aan de regeling die nu al van toepassing is. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het artikel is [...] een explicitering van de principiële bevoegdheid tot het authenticeren, en een bevoegdheidsverklaring voor de commissarissen om op te treden binnen de principiële bevoegdheid van de Vlaamse overheid.

De uitvoerbaarheid vloeit hieruit voort. Een vonnis en een authentieke akte (notarieel of administratief) worden in de wetsgeschiedenis en de ratio legis, grotendeels, gelijkgesteld. De uitvoerbare kracht van een (grosse van een) authentieke akte is dezelfde als deze van een vonnis dat in kracht van gewijsde is getreden. Het artikel wijzigt ook hier niets aan de algemene principes van de authentieke akte, maar is slechts een explicitering (mede met het oog op rechtszekerheid expliciet opgenomen). De commissaris moet van zijn akte uiteraard nog wel een grosse maken, zijnde een uitgifte met tenuitvoeringsformule.

De noodzaak voor uitvoerbaarheid in heel België is bij vele akten aanwezig (zoals de kredietakten voor de sociale huisvestingsmaatschappijen).

De huidige aankoopcomités zijn bevoegd om grossen te maken (waardoor ze een uitvoerbare titel vormt) op basis van o.a. het besluit van 15 december 1941 (centraal hypothecair krediet), wet van 23 augustus 1948 (koopvaardij), wet van 29 maart 1963 (ruimtelijke ordening), wet van 22 juli 1970 (ruilverkaveling), wet van 30 december 1970 (economische expansie), wet van 12 juli 1976 (ruilverkaveling), wet van 10 januari 1978 (ruilverkaveling), ...

De Vlaams Instrumenterende ambtenaren zijn bevoegd tot het authenticeren op basis van, onder meer, artikel 94 van het decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010. Er is tot op heden nooit expliciet voorzien in de bevoegdheid tot het maken van grossen, wat binnen de werkzaamheden van de VIA nog niet nodig is geweest. Deze leemte wordt opgeheven door het ontwerp decreet.”

Uit het antwoord van de gemachtigde valt af te leiden dat, eensdeels, in artikel 21, eerste lid, van het ontwerp grotendeels wordt hernomen wat reeds van toepassing is en dat, anderdeels, de eigenlijke draagwijdte van die bepaling beperkt blijft tot het regelen van de bevoegdheid tot het maken van grossen. Indien de stellers van het ontwerp het derhalve nodig achten om artikel 21, eerste lid, in het ontwerp te handhaven, zou de redactie er duidelijker moeten van doen blijken dat ermee uitsluitend de bevoegdheid tot het maken van grossen wordt beoogd.

13. In artikel 21, tweede lid, van het ontwerp wordt in de schorsing voorzien van de uitvoering van een van valsheid betichte akte door een arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling dat de zaak naar het Hof van Assisen verwijst of door een uitspraak van het gerecht dat de zaak naar de correctionele rechtbank verwijst in geval van correctionalisering van het misdrijf. Tevens kan, in geval van een valsheidsincident, de burgerlijke rechtbank de uitvoering van de akte voorlopig schorsen. Ook over artikel 21, tweede lid, werd de gemachtigde om bijkomende uitleg verzocht. Hij antwoordde:

“Deze bepaling is grotendeels gelijk aan hetgeen is bepaald in de Ventosewet voor notariële akten. De uitvoering van de akte van de Vlaamse Commissaris wordt opgeschort wanneer zich één van de twee voorwaarden [...] voordoet.

Het is niet de bedoeling van dit artikel om daadwerkelijk iets te regelen met betrekking tot de werking van het gerecht, of iets te regelen met betrekking tot de werkwijze rond de strafvordering wegens valsheid. Het is enkel de bedoeling de uitvoerbaarheid van de Vlaamse akte te schorsen bij het voordoen van een welbepaalde omstandigheid.

Ook voor de akten van de federale aankoopcomités is dit nooit expliciet apart opgenomen, maar is het een toegepaste realiteit binnen eventuele gerechtelijke procedures.

Het zou waarschijnlijk geen probleem opleveren wanneer dit lid niet wordt opgenomen. De werkwijze zal dezelfde blijven, omdat de rechter in voorkomend geval nog altijd tot een dergelijke schorsing kan beslissen.

Een explicitering kan echter voorkomen dat, indien de rechter vergeet de schorsing op te nemen in het vonnis (wellicht omdat hij er foutief van uit gaat dat de bepaling van de Ventosewet ook op deze akten betrekking heeft), er onbedoeld geen schorsing is. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat een deurwaarder uitvoering geeft aan een akte die, naderhand, vernietigd is op basis van valsheid in geschrifte.”

Het lijkt overbodig om dergelijke bepaling in het ontwerp op te nemen. Indien dat toch wenselijk wordt geacht, zal de decreetgever in staat moeten zijn om te kunnen verantwoorden waarom hij een beroep meent te kunnen doen op het bepaalde in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Dat impliceert onder meer dat kan worden aangetoond dat de betrokken bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid. De in artikel 21, tweede lid, van het ontwerp geregelde aangelegenheid moet immers worden geacht nog steeds een federale bevoegdheid uit te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME